

## **Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes**

Edith R. Jiménez Huerta

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

### **Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy**

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidos a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

**Lincoln Institute Product Code: WP14EJ1SP**

## Antecedentes

La gran mayoría de las ciudades en México y otros países latinoamericanos se han expandido sobre suelo informal. La escasez de suelo formal a un precio accesible y en cantidades suficientes para que la población de escasos recursos construya una vivienda, ha propiciado relaciones clientelares entre la población de escasos recursos y los funcionarios públicos en turno. Dichas relaciones han servido como plataformas a los partidos políticos, para acceder y mantenerse en el poder. Asimismo, a través del mercado informal del suelo se han enriquecido innumerables líderes e intermediarios. En gran parte por estas razones, los mercados de suelo urbano en la región se caracterizan por la gran extensión y la oferta ininterrumpida de suelo irregular durante más de medio siglo. Esto sucede a pesar de las desventajas que ello conlleva para las condiciones de vida de la población y el ordenamiento territorial.

El caso de la ciudad de Aguascalientes en México es una importante excepción, pues muestra que, a pesar de que el estado registra un rápido crecimiento poblacional, es posible ofrecer suelo legal sin cambiar los límites estructurales impuestos por la escasez de recursos del sector público y de la población. Este caso es un ejemplo de que se puede establecer un procedimiento legal de acceso a suelo formal a través de políticas públicas adecuadas, aun cuando el mercado informal ofrezca mejores condiciones de venta. En Aguascalientes, a diferencia de otras ciudades mexicanas, y latinoamericanas, los asentamientos irregulares ocuparon en la época del estudio (1981 a 1998) sólo una mínima fracción de la mancha urbana de la capital y de las principales cabeceras municipales del estado.<sup>1</sup>

Para lograr que la expansión urbana se diera principalmente sobre suelo formal en el estado, se combinaron dos políticas públicas centrales; ambas contribuyeron de manera determinante al éxito de Aguascalientes como un modelo nacional en planeación urbana. Una de ellas fue la constitución de reservas territoriales; otra fue la constante oferta de suelo barato servido y diversas acciones de vivienda para la población de escasos recursos. Otras políticas complementarias que contribuyeron al éxito fueron, por un lado la política deliberada de introducir un nivel menor de servicios a los asentamientos irregulares (ver imagen 1); y por otro, disuadir a los líderes que vendían suelo en lugares que carecían de permiso para urbanizar, o en zonas de riesgo (considerando que los riesgos se pueden estimar tomando en cuenta diversos factores como, la vulnerabilidad que se tiene frente a una amenaza, el tipo de amenaza, el grado de exposición a una amenaza, etc., ver Brooks 2003); pero sin reprimir a los compradores.

---

<sup>1</sup> En vista de que no existe una definición ampliamente aceptada en la literatura para referirse a la extensa variedad de asentamientos a los que se ha hecho referencia, en este trabajo los términos asentamiento irregular y asentamiento informal se usan de forma indistinta y genérica, y lo mismo sucede con los términos mercado irregular y mercado informal de suelo. Sin embargo, el término invasión sí tiene el sentido más restringido y se refiere precisamente a la toma de tierras por un grupo organizado de personas.

## Imagen 1 Asentamiento irregular en Aguascalientes



Fuente: Edith R. Jiménez Huerta, Colonia Las Cumbres, 1996

Sin embargo, en 1999, a partir del cambio de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido de Acción Nacional (PAN) por primera vez en el estado a nivel de gobierno estatal y por segunda vez en el municipio de Aguascalientes, se incrementó rápidamente el número de asentamientos irregulares. Según algunos funcionarios públicos el número de asentamientos irregulares se llegaron a duplicar en sólo un año y medio entre 1999 y mediados de 2000. Con el cambio del partido político en el poder, se rompió con la continuidad de las políticas que habían sido exitosas en Aguascalientes. Más adelante, en otra sección, explico que el cambio de partido político por sí mismo no determina el éxito o fracaso de las políticas, y puede tener efectos positivos o negativos, aunque en el caso de Aguascalientes fueron negativos.

En la siguiente parte se explica qué es lo que condujo a que el gobierno del Estado llegara a implementar la política de comprar reservas territoriales con el propósito de reducir el número de colonias irregulares, en combinación con otras políticas que a veces resultaron exitosas debido en parte a ciertas características propias del estado de Aguascalientes en aquel tiempo. Se incluyen también datos sobre el número de asentamientos irregulares registrados en distintos años.

## **Sobre la autora**

**Edith Jiménez** es Doctora por la Universidad de Essex, Maestra por la Universidad de Londres y Arquitecta por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es profesora e investigadora en la Universidad de Guadalajara desde 1991. Fue asesora del Gobierno del Estado de Aguascalientes (1993 a 1996). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (desde 1991). Ha sido responsable de múltiples proyectos de investigación sobre suelo, vivienda, irregularidad y políticas públicas. Además de haber publicado varios artículos nacionales e internacionales, publicó dos libros: Análisis del suelo urbano (coord.) y El principio de la irregularidad. Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes 1975–1998 (autora). Contacto: [ejimenez@cucea.udg.mx](mailto:ejimenez@cucea.udg.mx).

## **Agradecimientos**

Este trabajo se hizo con base en la investigación realizada por la autora entre 1995 y 1998, financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el gobierno del Estado de Aguascalientes.

## Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Contexto</b> .....   | <b>1</b>  |
| Aguascalientes: Contexto general.....   | 1         |
| <b>Caso de estudio</b> .....  | <b>4</b>  |
| Suelo social .....  | 5         |
| Asentamientos irregulares 1966–1998.....  | 6         |
| Las dos políticas centrales en México y Aguascalientes: Reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra .....                   | 7         |
| Políticas exitosas y el fin de una época.....   | 10        |
| La política estatal y municipal deliberada de introducción mínima y paulatina de servicios y el freno a los fraccionadores informales de suelo..... | 13        |
| Freno de fraccionadores informales de suelo.....  | 14        |
| Políticas no exitosas: del gobierno de Aguascalientes y del gobierno federal .....  | 15        |
| Políticas negativas federales .....   | 16        |
| <b>Evaluación</b> .....   | <b>18</b> |
| Evaluación de la experiencia de Aguascalientes .....  | 18        |
| <b>Perspectiva de réplica en otras ciudades y países</b> .....  | <b>22</b> |
| <b>Bibliografía</b> .....   | <b>26</b> |

## Índice de Tablas

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Número de asentamientos irregulares originados entre 1966 y 1991 y entre 1992 y 1998.....   | 6  |
| Tabla 2. Adquisición de reservas territoriales en el estado de Aguascalientes.....   | 10 |
| Tabla 3 Evaluación de prácticas y políticas propuestas para u aplicación futura en términos de su importancia relativa y su posibilidad de éxito ..... | 21 |

## Índice de Imágenes

|   |     |
|---|-----|
| Imagen 1 Asentamiento irregular en Aguascalientes.....  | iii |
| Imagen 2 Reservas territoriales urbanizadas a través del Instituto de Vivienda de Aguascalientes en la periferia cercana de la capital..... | 7   |
| Imagen 3 Asentamiento irregular.....  | 20  |

Imagen 4 Vivienda formal de interés social ..... 20

## **Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes**

### **Contexto**

#### **Aguascalientes: Contexto general**

Aguascalientes es uno de los estados más pequeños de México. Se ubica en el centro del país. Cuando se hizo la investigación tenía una población de 862 720 personas (INEGI 1995). La economía de la ciudad capital del estado empezó a desarrollarse en los años setenta (ver Salmerón 1996). Es decir, dos o tres décadas más tarde que en las capitales más grandes del país que se desarrollaron desde los años cuarenta. En esta época, “el milagro mexicano” estaba llegando a su fin y el modelo de “substitución de importaciones”, con una economía protegida, empezaba a ser reemplazado por el modelo de “desarrollo compartido”, en un contexto de economía más abierta (Calva 1995). En México y América Latina en general, los años setenta marcaron una desaceleración económica (UNCHS 1996); pero no para Aguascalientes que tuvo un auge económico sin precedentes. En la década de los ochenta, el estado atrajo a su capital inversión extranjera de empresas tales como Nissan y Texas Instruments, y logró con éxito, industrializar su agricultura tradicional. Uno de los atractivos para la industria, además de los incentivos favorables proveídos por sucesivos gobiernos, fue la tranquilidad social que prevalecía en el estado. Había habido pocos movimientos sociales, y muy separados en el tiempo; las huelgas en el estado también fueron escasas (Reyes Sahagún 1993). Entre 1970 y 1991 el estado registró un crecimiento promedio anual de seis por ciento, dos puntos por arriba del promedio nacional. Justo antes de una de las peores crisis económicas en México (1982 a 1986), el porcentaje anual del crecimiento económico en Aguascalientes fue de ocho por ciento, esto es seis puntos por arriba del porcentaje nacional del dos por ciento (Rojas 1993).

Sin embargo, la transformación exitosa del perfil económico de Aguascalientes por la dinámica de su industria no se vio reflejada en los ingresos de la población. Aguascalientes siguió la tendencia nacional de decremento del ingreso que dio inicio en 1977 (Chávez, en Rojas 1993, 53); una tendencia que fue compartida en América Latina en conjunto (UNCHS 1996). Las políticas neoliberales incluyeron el congelamiento de salarios, bajar la inflación y una mínima creación de empleos, y después de 1983, cuando estas políticas fueron introducidas en México, los salarios mínimos cayeron drásticamente en todo el país, de 121.42 pesos en enero de 1982 a 42.9 en enero de 1993 (en pesos de 1978). Por ello, en Aguascalientes aun con el auge económico que se registró en el estado, el número de pobres también aumentó. Mientras que en 1980, el 40 por ciento de la población en el estado tenía un ingreso de sólo dos salarios mínimos, para 1995 este porcentaje se incrementó a 58 por ciento (INEGI 1995 y Rojas Nieto 1993).

Bajo estas circunstancias generalizadas de deterioro de las condiciones de vida para la población en la mayor parte de las ciudades en América Latina y en México, se acentuó el patrón de expansión urbana basado en asentamientos irregulares. En contraste con la tendencia general, en el caso de Aguascalientes, al menos hasta 1998, sólo un pequeño porcentaje de la ciudad estaba ocupada de manera irregular. La Secretaría de Desarrollo Social del Estado contaba con un

registro de 119 asentamientos irregulares localizados en las principales áreas urbanas del estado<sup>2</sup>. En la capital, Aguascalientes, donde se concentraba el mayor porcentaje de asentamientos irregulares, éstos sólo representaron el 0.9 por ciento de la población y ocupaban el 3.9 por ciento del área urbana. El porcentaje promedio para el resto del estado en las principales cabeceras municipales fue de 1.1 y de 4.5 respectivamente. Además, la mayoría de los pocos asentamientos irregulares, se asentaron sobre suelo seguro, donde la salud y la seguridad de la población no estaban en riesgo. Esto significa que el crecimiento de las principales áreas urbanas de Aguascalientes tuvo lugar a través del mercado formal. La tierra en donde habitaban las personas de escasos recursos fue habilitada a través de instituciones estatales, principalmente a través del Instituto de Vivienda de Aguascalientes (IVEA)<sup>3</sup>. Al ofrecer suelo a precios accesibles en cantidades suficientes para responder a la demanda de la población, incluyendo a los grupos sociales de escasos recursos de las principales áreas urbanas del estado, Aguascalientes logró lo que la mayoría de los gobiernos y las agencias internacionales han tenido por décadas sólo como un lejano objetivo.

Un hecho que detonó las políticas exitosas en Aguascalientes fue un caso emblemático para la ciudad de Aguascalientes, me refiero a la invasión que tuvo lugar en 1978 en las tierras del ejido de Las Huertas, al sur de la ciudad (formalmente llamada Colonia Insurgentes, pero que hasta la fecha, se le conoce comúnmente como Las Huertas). Esta invasión, promovida por el ahora extinto Partido Socialista de los Trabajadores (PST), no fue un caso aislado; fue la parte final de una ola de invasiones que tuvo su auge en el país durante el sexenio del presidente Luis Echeverría (1970–1976). Sus políticas populistas en gran medida propiciaron las invasiones de tierra que tuvieron lugar en esta época no sólo en Aguascalientes sino también en muchas otras ciudades del país. En otras ciudades del mundo también se registró esta situación, como lo plantean Castells (1979), Foweraker, y Craig (1990) y Bennett (1996).

El gobernador (1976–1981) decidió desalojar a las personas con el ejército, pero no lo logró. Con esta severa medida quería evitar el desarrollo de más invasiones de tierras, ya que contaba con información sobre las negativas condiciones que caracterizaban a los asentamientos irregulares en otras ciudades del país, especialmente la ciudad de México. En esta metrópoli, hubo dramáticos ejemplos, de los problemas urbanos que generaba el desarrollo de dichos asentamientos. Uno de ellos fue Netzahualcóyotl del que en 1973 el gobierno estimó su crecimiento en 15,000 personas al mes. De la Rosa (1974) señala que en términos de población esta colonia se podía llegar a ser “la cuarta ciudad del país”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Para el año 2000, el número de asentamientos irregulares en algunas cabeceras municipales del estado de Aguascalientes estaba creciendo rápidamente. De acuerdo con la estimación informada de una funcionaria pública encargada de la planeación del municipio conurbado de Jesús María, el número de asentamientos irregulares se había duplicado; entrevista, 2000.

<sup>3</sup> El Instituto de Vivienda de Aguascalientes se fundó en febrero de 1989, IVEA 1992.

<sup>4</sup> El asentamiento irregular llamado Netzahualcóyotl empezó a formarse en 1945, como una consecuencia directa de la prohibición de hacer nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal (Martín de la Rosa 1974: 5). En realidad este asentamiento estaba formado por un *continuum* de 45 fraccionamientos diferentes, pero se considera como uno solo ya que prácticamente no había diferencia entre ellos (De la Rosa 1974). Actualmente en 2012 se estima que la población de Netzahualcóyotl se incrementó a 1'110,565 (INEGI 2010), el doble de



Este asentamiento, que en realidad fue el resultado conjunto de muchas promociones diferentes, muestra una gran variedad de las características negativas de los asentamientos irregulares. Por ejemplo, los compradores de lotes fueron frecuentemente engañados ya que un lote se vendía varias veces a gente diferente, los servicios públicos aunque fueron prometidos por los desarrolladores “fantasma”, en realidad no se instalaron. Otro tipo de invasiones que se trató de evitar, fue el de las invasiones políticamente motivadas por grupos de izquierda incluyendo guerrilleros que tuvieron lugar a lo largo de la década de los setenta. Tal es el caso de las invasiones de tierras de “Tierra y Libertad” en Monterrey, Nuevo León y “Rubén Jaramillo” en los alrededores de Cuernavaca, Morelos. Esta última fue una invasión de tierras promovida por integrantes de un grupo guerrillero de Michoacán y Morelos. Los luchadores sociales de esta época consideraban que las colonias como ésta eran “territorios liberados”, a través de los cuales se podría transitar hacia una sociedad más justa (Jiménez 1982). Un tercer tipo de asentamientos que se quiso evitar, fue el de las invasiones de tierras promovidas por partidos, también de izquierda, como el PST. De este tercer tipo, fue la invasión en Aguascalientes a la que se ha hecho referencia antes. Así, en Aguascalientes el gobierno empezó a implementar medidas para evitar la proliferación de asentamientos irregulares promovidos, tanto por desarrolladores informales motivados por el interés económico, como aquellos motivados por cuestiones políticas a través fundamentalmente de movimientos urbano populares.

Para lograr este objetivo, el nuevo gobernador (el gobernador Rodolfo Landeros 1981–1986) dejó atrás la política de desalojo y regularizó las áreas invadidas en las Huertas<sup>5</sup>, negoció créditos de la federación para constituir reservas territoriales en donde ofrecer vivienda y suelo barato con servicios, y ofreció créditos baratos para materiales de construcción a la población pobre de la ciudad. Las dos sucesivas administraciones (1987–1992 y 1993–1998) también se centraron en la oferta de suelo urbanizado y vivienda formal a la población de escasos recursos y en la canalización de los programas de suelo y vivienda a través del Instituto de Vivienda de Aguascalientes. Después de Las Huertas y a diferencia del resto del país, la regularización deliberadamente no fue una política central del gobierno. El papel secundario que jugó la regularización se debió a que los funcionarios en Aguascalientes tenían muy claro que la regularización, e incluso, la mera expectativa de que se regularice la tenencia de la tierra, alentaban la irregularidad.

Se observó también una tendencia a la disminución en la práctica generalizada en México, y otros países de América Latina, de establecer relaciones clientelares entre el partido en el poder y los solicitantes de suelo, servicios y equipamiento urbano (IVEA 1998, 32). La mediación de relaciones clientelares entre los partidos políticos y la población ha sido una práctica común para por un lado, regular el acceso de suelo y por el otro, obtener votos para los partidos políticos

---

toda la población del estado de Aguascalientes cuando se hizo la investigación. Es decir, es un asentamiento inusualmente muy extenso.

<sup>5</sup>Al regularizar el asentamiento se le asignó el nombre de colonia Insurgentes. Simbólicamente con la regularización y con el cambio de nombre, se dieron por terminados los asentamientos irregulares en el estado. Incluso a nivel federal se llegó a reconocer que en Aguascalientes no existían asentamientos irregulares (Rébora Tognó, 1994). En realidad, en Aguascalientes sí había asentamientos irregulares, pero eran tan pocos que pasaban inadvertidos e ignorados, igual que en muchas ciudades mexicanas, aunque en éstas últimas el porcentaje de este tipo de asentamientos, era mucho más alto.

(IVEA 1992, 7). Cuando se fundó el IVEA en 1989, las demandas de vivienda se canalizaban a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) que era un organismo corporativo del PRI, que tuvo monopolio del poder en el gobierno del estado de Aguascalientes hasta 1999. Sin embargo, para 1993 el acceso a suelo y vivienda tendió a convertirse en una cuestión más individual y menos vinculada con los partidos políticos. Este cambio paulatino se debió en gran medida a que la facción del PRI que favorecía las relaciones clientelares perdió influencia política en el estado. También en 1993 las acciones del IVEA se tornaron más profesionales y eficientes. Con la intervención de funcionarios públicos estatales y federales,<sup>6</sup> muchos de ellos planificadores, se gestionaron exitosamente apoyos económicos por parte de la federación para llevar a cabo los programas de suelo y vivienda en el estado y principalmente en la capital.

Durante la década de los noventa, los promotores informales, líderes de partidos de oposición al PRI, líderes de facciones del mismo partido, o simplemente ejidatarios con tierras cercanas a la ciudad, empezaron a intervenir más frecuentemente en la creación de asentamientos irregulares. Sin embargo, la administración estatal en turno frenó las ventas ilegales de suelo, pero ya no como lo había hecho en la década de los setenta con la invasión del ejido Las Huertas, cuando se intentó el desalojo. Ahora, su intervención fue más acertada ya que su actuación para evitar los asentamientos irregulares era rápida y efectiva, justo al momento en que la gente llegaba a ocupar los lotes, pero antes de que empezaran a construir sus casas.

El movimiento popular de toma de tierras en 1978 causó un profundo impacto en las políticas habitacionales y de suelo en el estado de Aguascalientes, y fue un factor determinante en el impulso que el gobierno del estado dio a los ambiciosos proyectos habitacionales y de suelo en el estado. En la práctica las políticas aplicadas en Aguascalientes a partir de 1981 y hasta 1998 rindieron buenos resultados ya que, tanto en la capital como en las principales cabeceras municipales, se logró mantener el mercado informal reducido a un mínimo porcentaje. En suma, los sucesivos gobiernos de Aguascalientes han transitado por diferentes enfoques para enfrentar la irregularidad: ignorarla, reprimirla, frenarla, reconocerla y, finalmente después del periodo estudiado, inadvertidamente: alentarla.

### **Caso de estudio**

En esta sección se empieza por explicar la tenencia de la tierra social (ejidal y comunal) y se muestra cuál ha sido el desarrollo de los asentamientos irregulares entre 1966 y 1998. Posteriormente, se describe la combinación de políticas que se aplicaron, en términos de su éxito y fracaso. En particular se detalla la adquisición de reservas territoriales. Se describen los mecanismos por los cuales el IVEA proveyó suelo para vivienda a la población de escasos

---

<sup>6</sup> El gobierno federal aportó la gran mayoría de recursos que utilizó el gobierno de Aguascalientes, y las otras ciudades medias (116 en total), que absorbieron el incremento de población como resultado de las políticas federales de descentralización de las cuatro metrópolis del país: la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla (Gobierno Federal 1996). En gran medida se han canalizado recursos federales al estado de Aguascalientes debido a la relación de sus gobernantes con presidentes del país y otros funcionarios federales (ver Salmerón 1996).

recursos. Aquí se aporta información sobre el mercado de vivienda informal. Se plantea que en Aguascalientes a pesar de que las condiciones en el mercado informal eran aparentemente mejores que en el mercado formal, la mayoría de las personas adquirió su lote a través del mercado formal habilitado por el IVEA. Lo cual muestra que la mayoría de las personas de escasos recursos, cuando tienen la posibilidad de decidir, pueden optar por el mercado formal. Así que cuando se considere la aplicación de las políticas exitosas de Aguascalientes en otros lugares y otros tiempos, es importante tomar en cuenta que, no sólo el precio es determinante al momento de decidir la compra de un lote o una vivienda, sino que la cultura generada por políticas públicas aplicadas de manera sistemática, puede llegar a ser un aspecto más determinante.

## **Suelo social**

El suelo social, un tipo de tenencia de la tierra en México, ocupa un poco más de la mitad (101 millones de hectáreas) de toda la superficie del país y ha jugado un papel muy importante en la expansión urbana, de ahí que sea esencial definirlo brevemente.<sup>7</sup> El término suelo social hace referencia a dos tipos de tierras, aquellas que pertenecen a los ejidos y aquellas que pertenecen a las comunidades indígenas. Las tierras de los ejidos, o ejidales, son aquellas que el estado expropió a los terratenientes y latifundistas para después dotar de tierras a grupos de campesinos que carecían de ella. Este “reparto agrario” que se llevó a cabo después de la revolución mexicana de 1910; inició en la segunda década del siglo pasado y se dio por concluido con la reforma constitucional de 1992. Las tierras ejidales constaban típicamente de tres tipos de áreas: una para el asentamiento humano, otra conformada por un conjunto de parcelas, una para cada uno de los integrantes del ejido, y finalmente, tierras comunales que se trabajarían de manera conjunta todos los integrantes del ejido.

El otro componente del suelo social, son las tierras de las comunidades indígenas que son aquellas pertenecientes a estos grupos sociales, ya sea porque las han poseído desde tiempo inmemorial, o porque se les hayan restituido después de haber demostrado su propiedad. Aunque las tierras sociales son principalmente para usos rurales, al expandirse las ciudades, empezaron a ser urbanizadas y vendidas de manera ilegal, pues una característica de estas tierras es que son: inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los ejidatarios las vendieron barato principalmente a las personas de escasos recursos, pues les resultaba más económicamente, fraccionar y vender lotes que esperar a que les expropiaran sus tierras o seguir sembrando o criar animales, pues una vez integradas sus tierras a la ciudad, es común que les roben las siembras y sus animales.

Aguascalientes no es una excepción. También alrededor de la ciudad existen tierras ejidales, en algunas de ellas se desarrolló un pequeño número de asentamientos irregulares, pero muchas más fueron expropiadas, sistemáticamente, y en grandes cantidades, para constituir una sustancial extensión de reservas territoriales a lo largo de casi veinte años. Durante el periodo estudiado, la constitución de reservas territoriales, para la construcción anticipada de grandes vialidades

---

<sup>7</sup> Existen 27 mil 144 ejidos y 2 mil 330 comunidades indígenas, es decir en total hay 29 mil 474 núcleos agrarios en el país (Rodríguez c. 1998)

estructuradoras de la ciudad y la oferta de suelo y vivienda formales, le ganó a Aguascalientes su reputación de ser un modelo de planificación exitosa en México. Los recursos que hicieron que esas políticas tuvieran éxito provinieron principalmente del gobierno federal. Éstos se canalizaron a través de distintos programas por los que compitió el estado de Aguascalientes junto con los otros 30 estados y una entidad federativa del país.

### Asentamientos irregulares 1966–1998

Hasta 1998, último año del periodo de estudio, se habían identificado 119 asentamientos irregulares en el estado de Aguascalientes (ver tabla 1), los cuales ocupaban una superficie de 890.30 hectáreas, donde vivían 13,160 personas. Dada la marcada concentración de la población estatal en el municipio de Aguascalientes (68 por ciento), no es una sorpresa encontrar que sea aquí, dónde se localizaba una tercera parte de todos los asentamientos irregulares del estado. En la capital del estado, se concentraba 69 por ciento de la superficie comercializada en el mercado informal del suelo de todo el estado y 67 por ciento de todas las personas que viven en ellos.

**Tabla 1. Número de asentamientos irregulares originados entre 1966 y 1991 y entre 1992 y 1998**

| Periodo 1966 – 1991 |           | Periodo 1992 – 1998 |           |
|---------------------|-----------|---------------------|-----------|
| Año de origen       | Número    | Año de origen       | Número    |
| 1966                | 2         | 1992                | 10        |
| 1971                | 2         | 1993                | 11        |
| 1973                | 1         | 1994                | 20        |
| 1977                | 1         | 1995                | 20        |
| 1978                | 2         | 1996                | 11        |
| 1981                | 2         | 1997                | 10        |
| 1982                | 1         | 1998                | 3         |
| 1984                | 1         |                     |           |
| 1985                | 2         |                     |           |
| 1986                | 2         |                     |           |
| 1987                | 2         |                     |           |
| 1988                | 3         |                     |           |
| 1990                | 5         |                     |           |
| 1991                | 6         |                     |           |
| <b>Subtotal</b>     | <b>32</b> | <b>Subtotal</b>     | <b>85</b> |

Nota: Sólo se incluye información de 117 asentamientos, y no de los 119 detectados, porque no se cuenta con información sobre el año de origen de dos asentamientos.

Fuente: Levantamiento en campo, presidencias municipales y Secretaría de Desarrollo Social del Estado durante 1997 y 1998

En términos porcentuales tenemos que en la capital, Aguascalientes, los asentamientos irregulares sólo representaban 0.9 por ciento de la población y ocupaban 3.9 por ciento del área urbana. El porcentaje promedio para el estado en las 10 cabeceras municipales restantes fue de 1.1 y de 4.5 respectivamente. Porcentajes mínimos considerando que en los países en vías de desarrollo, dependiendo de la ciudad y del país, los asentamientos irregulares pueden ocupar entre 20 y 80 por ciento de la superficie urbana y alojar entre 15 y 70 por ciento de la población

(Durand–Lasserve y Clerc 1996, 18). Diez años después, en 2006 según las Naciones Unidas–Hábitat, el acceso a un lugar donde vivir y la seguridad de la tenencia, en vez de mejorar están empeorando.

### **Las dos políticas centrales en México y Aguascalientes: Reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra**

Dos políticas que se impulsaron en el estado de Aguascalientes fueron clave para evitar el desarrollo de los asentamientos irregulares: por un lado, la creación de reservas territoriales (ver imagen 2), por medio de la expropiación de tierras realizada por el IVEA y, por otro, oferta masiva y diversificada de vivienda (pies de casa, etc.) y suelo servido dirigida en especial a la población de escasos recursos, que se desarrolló en estos terrenos, bajo la gestión del mismo IVEA. A continuación se muestra cómo se constituyeron dichas reservas y se marcan las diferencias con lo que sucedió en el resto del país.

#### **Imagen 2 Reservas territoriales urbanizadas a través del Instituto de Vivienda de Aguascalientes en la periferia cercana de la capital**



Fuente: Edith R. Jiménez Huerta, 1995.

La principal herramienta utilizada hasta la década de los noventa por sucesivos gobiernos en Aguascalientes para ordenar el crecimiento urbano e ir cubriendo las necesidades de vivienda de una gran parte de la población de escasos recursos de la ciudad capital, fue la constitución de reservas territoriales. Aguascalientes fue un ejemplo de planeación urbana debido a que su urbanización era casi totalmente formal. En el contexto nacional, Aguascalientes es la única entidad donde ha sido posible anticiparse al desarrollo urbano utilizando reservas territoriales (véanse Ramírez 1997, 131, y Rébora Togno 1994). Cuando la federación impulsó la política nacional de constitución de reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra, durante el periodo que va de 1983 a 1988<sup>8</sup>, Aguascalientes ya contaba con experiencia en este campo. Por ello la ciudad de Aguascalientes fue una de las tres ciudades, de 30 que optaron por

---

<sup>8</sup> Durante la presidencia de Miguel de la Madrid.

constituir reservas territoriales, y lograron concretar las solicitudes de expropiación hechas a la Secretaría de la Reforma Agraria en 1994 (Rébora Togno 1994)<sup>9</sup>.

Entre 1981 y 1998, en Aguascalientes se expropió una superficie cuatro veces más grande para reservas territoriales que para regularizar la tenencia de la tierra<sup>10</sup>. Sobre ellas se construyeron varias opciones de vivienda de interés social y se urbanizó suelo barato para la población de escasos recursos. Durante estas dos décadas, el sector público fue el principal oferente de suelo y vivienda de interés social para la población de escasos recursos, a través del IVEA. Este es un logro poco común en el país, en donde la relación tiende a ser inversa y se regulariza más de lo que se expropia, como se verá en seguida.

A nivel nacional las reservas territoriales han sido insuficientes para dar respuesta a las necesidades de suelo para el crecimiento de las áreas urbanas (Iracheta 1997, 195). Con excepción de Aguascalientes y otras dos ciudades, las reservas territoriales han sido un instrumento más formal que real (ver Fausto Brito 1997). Para dar una idea de la situación a nivel nacional, uno de los grandes esfuerzos realizados por el gobierno federal para disminuir el desarrollo del mercado informal fue poner en marcha un proyecto de regularización de los asentamientos irregulares en el país y, al mismo tiempo, comprar reservas territoriales. Sin embargo, la cantidad de terrenos adquiridos para conformar las reservas territoriales (14 mil hectáreas) fue inferior a la superficie regularizada (19 mil hectáreas) (Rébora Togno 1994). El programa de regularización masiva federal, sólo regularizó una pequeña proporción de los terrenos adquiridos informalmente, y además, como todos los programas de regularización, tuvo el efecto perverso y contrario, de estimular todavía más la ocupación ilegal de tierras: un círculo vicioso común en el que la mayoría de las ciudades del país se quedó atrapada. El impulso al mercado informal como resultado de los programas de regularización se debe, en gran medida, a la expectativa de la población de que tarde o temprano las viviendas en los asentamientos irregulares se regularizarán. Como se acaba de señalar, al momento de la investigación, Aguascalientes había escapado este destino, y su gran logro estriba en que el énfasis fue contrario al del resto del país, pues superó con mucho la superficie adquirida para reservas territoriales que la expropiada para regularizar la tenencia de la tierra de los asentamientos irregulares.

En Aguascalientes la relación entre el gobierno y los ejidatarios, quienes poseían la tierra en la que las reservas se desarrollaron, no estuvo plagado de problemas sociales como en otros estados. El gobierno de Aguascalientes fue capaz de expropiar la tierra sin demasiados problemas para los ejidatarios, ni para el sector público. A los ejidatarios de Aguascalientes se les pagaron precios más altos por sus tierras que el costo fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (cabim), agencia federal encargada en ese tiempo de establecer los precios de las tierras ejidales en todo el país. En el resto del país, a los ejidatarios se les pagaba muy poco, y

---

<sup>9</sup> Las otras fueron Colima y Los Mochis (Rébora Togno 1994, 28).

<sup>10</sup> Mientras que en la capital se expropiaron 1,679.88 hectáreas para la constitución de reservas territoriales entre 1981 y 1998, sólo 298.40 hectáreas se expropiaron para regularizar la tenencia de la tierra que fue desarrollada por el mercado informal (Gobierno del Estado de Aguascalientes 1981; Gobierno del Estado 1992; Instituto de Vivienda de Aguascalientes 1998) (ver Jiménez 1999).

en muchos casos los ejidatarios obstaculizaron la expropiación de la tierra porque los precios fijados por la cabim eran muy bajos y los gobiernos no les ofrecían un mejor precio. En ese entonces, los precios se fijaban en función de los usos agrícolas que tenían las tierras, incluso cuando la tierra iba a ser utilizada para fines urbanos. Además a los ejidatarios en Aguascalientes, a diferencia de los de otros estados del país, se les pagó por las expropiaciones en un período relativamente corto, cosa que no sucedió en otras partes del país.

A nivel nacional se llegó a cuestionar la validez de la constitución de reservas territoriales ya que una vez adquiridas, los gobiernos cambiaron su destino, beneficiando a grupos sociales de ingresos medios y altos (Rébora Tognó [1994] menciona los casos de Mérida y Morelia). Además que la expropiación de las tierras ejidales para la constitución de reservas territoriales ha generado grandes conflictos sociales entre el sector público y el sector agrario. En gran medida esto se debe a que las indemnizaciones que reciben los ejidatarios por concepto de las expropiaciones son muy bajas, a veces no las reciben y otras veces se las pagan muchos años después. Los ejidatarios, generalmente no se benefician de las expropiaciones. Una mejor opción para los ejidatarios era vender sus tierras en el mercado informal, pues ahí podían vender sus tierras a un precio más alto.

Paralelamente a la política nacional de constitución de reservas territoriales, en México desde principios de los años setenta se optó por la política de regularización de la tenencia de la tierra de los asentamientos irregulares. Con el fin de legalizar la propiedad de las personas que se asentaron sobre suelo ejidal, la federación creó el 8 de noviembre de 1974 la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (corett)<sup>11</sup>. La Comisión atiende los conflictos generados por el surgimiento de asentamientos irregulares en terrenos ejidales. Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y con atribuciones para ejercer, lo que hasta 1992 fue el único instrumento para llevar a cabo la regularización de las tierras ejidales: el procedimiento coercitivo de la expropiación por causa de utilidad pública. Hasta 1992 los habitantes de los asentamientos irregulares tenían que pagar una indemnización a los ejidatarios y los gastos de operación de corett para poder regularizar el predio ocupado por el asentamiento. Su éxito en la entrega de títulos de propiedad, es reconocido como uno de los programas de regularización más consolidados y ambiciosos del mundo (Azuela, y Duhau 1998, 157); aun cuando desde una perspectiva más amplia, Fernandes, y Smolka plantean que las experiencias de regularización de la tierra en América Latina, sean poco exitosas (2007, 153).

En realidad, como ya se mencionó antes, el programa de titulación de lotes urbanos tiene dos caras, por un lado ha tenido un éxito singular en la entrega de títulos por más de tres décadas. La parte exitosa consiste en que ha asegurado la propiedad jurídica a muchos habitantes pobres urbanos. Sin embargo, por otro lado, este éxito del programa en la titulación de los predios de los asentamientos irregulares, alentó aun más el desarrollo del mercado informal en el país, lo que dio nuevo ímpetu al círculo vicioso de la ocupación irregular del suelo y la regularización de la tenencia de la tierra. A pesar de este resultado negativo, la regularización ha prevalecido ante la

---

<sup>11</sup> El organismo que antecedió a la CORETT fue el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, creado en 1973; los resultados de éste fueron limitados debido a que no tenía facultad para extender escrituras de propiedad, por lo que lo sustituyó la CORETT.

constitución de reservas territoriales debido, en gran parte, a que los programas de legalización de la tenencia han sido una de las bases importantes de las relaciones clientelares en México. En Aguascalientes al mantenerse al margen de este círculo vicioso, hasta 1998, la corett entre 1972 y 1998 intervino muy poco en el estado, ya que, por un lado, había sólo una reducida superficie para regularizar y, por otro, debido a que el estado no hizo de la regularización su política central de vivienda.

A continuación se analizan en detalle el conjunto de políticas exitosas que se aplicaron en Aguascalientes para evitar la proliferación de asentamientos irregulares durante el periodo de estudio. Se concluye mostrando cómo con el cambio de políticas, al final de esta etapa, se detonó el surgimiento del mercado informal en la capital del estado y en las otras cabeceras municipales.

### Políticas exitosas y el fin de una época

Reservas territoriales y programas de vivienda. Entre 1981 y 1998 se adquirió un total de 1,989 hectáreas en el estado para destinarlas a reservas territoriales (ver tabla 2). El 78 por ciento de las reservas adquiridas se concentró en la ciudad de Aguascalientes (1,555.4 hectáreas). Las reservas territoriales de ese periodo representaron 30 por ciento del incremento de la mancha urbana de la capital<sup>12</sup>.

**Tabla 2. Adquisición de reservas territoriales en el estado de Aguascalientes**

| Fecha de expropiación<br>(por periodo de gobierno) | Superficie en la<br>capital<br>(ha) | Superficie total en el<br>estado<br>(ha) |
|--|-------------------------------------|--|
| 1981–1986 (Rodolfo Landeros*)                      | 361.8                               | 561                                      |
| 1987–1992 (Miguel Ángel Barberena Vega)**          | 773.6                               | 931                                      |
| 1993–1998 (Otto Granados Roldán***)                | 420.0                               | 497                                      |
| <b>Total</b>                                       | <b>1,555.4</b>                      | <b>1,989</b>                             |

Fuentes:\* Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1986, Rodolfo Landeros Gallegos; \*\* Gobierno del Estado de Aguascalientes, La huella y el sendero, 1992 y \*\*\*Instituto de Vivienda de Aguascalientes, (IVEA) 1998.

La conformación de reservas territoriales y la meta de frenar de esta manera la expansión del mercado informal de tierras urbanas se mantuvo entre un gobierno estatal y otro. Dicha continuidad permitió al estado incidir de manera eficaz en el ordenamiento territorial a lo largo de tres sexenios (1981–1998), es decir, tres periodos de seis años que dura un gobernador y un presidente. Cabe aclarar que en México los cambios entre un gobierno y otro son muy importantes pues, por lo general, las políticas de un gobierno no las siguen los subsecuentes, aunque sean del mismo partido. De ahí la relevancia que en Aguascalientes sí se le haya dado continuidad a las políticas a lo largo de tres cambios de gobierno estatal. El hecho de que en 1992, con los cambios al artículo 27 de la Constitución, el gobierno federal dejara de ser

<sup>12</sup> La extensión de la mancha urbana en 1980 era de 3,262.17 y en 1998 de 8,357.49 ha. De ahí que entre 1980 y 1998 el incremento de la mancha urbana de la capital haya sido de 5,095.27 hectáreas (Gobierno Federal de México, SEDESOL 1998).



beneficiario de las expropiaciones realizadas por causa de utilidad pública, transfiriéndoles esta atribución a los gobiernos estatales y municipales, no afectó la continuidad de la política en el Estado de Aguascalientes.

En esta entidad, como en otras partes del país, la mayor parte de los terrenos expropiados para reservas territoriales han sido de origen ejidal, aunque también se han expropiado terrenos privados. En Aguascalientes los procesos de expropiación durante la década de los ochenta y gran parte de los noventa, fueron exitosos para el sector público y los ejidatarios, puesto que los hicieron, como ya se mencionó, sin provocar conflictos sociales. A lo largo de casi dos décadas, el gobierno estatal desarrolló una gran capacidad negociadora y de gestión con los ejidatarios, también con los gobiernos municipal y federal. A diferencia de lo que sucedía en el resto del país, a los ejidatarios se les pagó un precio más alto que el fijado por el avalúo federal,<sup>13</sup> se les facilitaron los trámites para llevar a cabo la indemnización y se les pagó en tiempos relativamente cortos. Esto evitó la oposición de los ejidatarios a las expropiaciones de tierras por parte del sector público, que suele ser la norma en el país (ver Cymet 1991). La mayoría de los ejidatarios de Aguascalientes consideraron atractivo el precio y las condiciones de pago por concepto de la indemnización. En ese tiempo los ejidatarios todavía no consideraban el precio de sus tierras agrícolas, desde la perspectiva de su potencialidad urbana. La mayoría de ellos manifestaron en las entrevistas que no se opusieron, e incluso estuvo a favor de la expropiación de sus tierras por parte del gobierno. Sólo algunos de los ejidatarios entrevistados manifestaron que el proceso no estuvo exento de problemas, ya las tierras se vendieron en contra de su voluntad y sus dirigentes fueron quienes más beneficios económicos recibieron de las expropiaciones, lo cual no sería raro, pues esta era una práctica común de las autoridades ejidales. Sin embargo, esta situación fue una excepción, no la regla.

La exitosa experiencia de la constitución de reservas territoriales de Aguascalientes es muy relevante, ya que son conocidos los tortuosos procesos de expropiación que han experimentado otros gobiernos y otros ejidatarios de otras entidades mexicanas. Este es el caso, por ejemplo, del estado de México durante la década de los ochenta. El gobierno mexiquense enfrentó fuertes movilizaciones de los ejidatarios, quienes impidieron, a finales de esa década, las expropiaciones de sus terrenos. También es el caso del estado de Querétaro durante los mismos años, en donde, a los ejidatarios les expropiaron terrenos para la construcción del aeropuerto y tuvieron que esperar durante años para que les pagaran la indemnización correspondiente por concepto de la expropiación<sup>14</sup>.

El gobierno del estado de Aguascalientes, especialmente en las primeras expropiaciones, tuvo una gran capacidad de negociación con la federación y con las autoridades municipales para

---

<sup>13</sup> Antes de 1973 la indemnización que se tenía que pagar por tierras ejidales equivalía al valor agrícola de la tierra. El pago agrícola era, y sigue siendo, mucho más bajo que el urbano. Después de 1973, el precio pagado por concepto de indemnización siguió basándose en el valor agrícola; ahora, es el doble del valor agrícola más un lote urbanizado por familia (ver más datos en Cymet 1991). En Aguascalientes se les pagó más que este precio base.

<sup>14</sup> Información obtenida por la autora de funcionarios y ejidatarios de Querétaro y Toluca durante el trabajo de campo realizado para la investigación *Land values and processes of valorisation in Latin American cities*, entre abril de 1989 y septiembre de 1991, Departamento de Geografía, Cambridge University, Inglaterra.

cumplir, en tiempos récord, con todos los trámites requeridos para obtener los recursos para las expropiaciones. Esto fue posible porque se combinó la voluntad política estatal con la política del gobierno federal de constituir reservas territoriales; y además, porque hasta principios de la década de los noventa, las autoridades municipales, estatales y federales habían sido todas del mismo partido, PRI. Esto disminuyó considerablemente la posibilidad de conflictos importantes entre los diferentes niveles de la administración.

Así las reservas territoriales, hasta finales de los noventa, cumplieron su papel de anticiparse al crecimiento, cubrir las necesidades de vivienda de la población de escasos recursos y ser la principal herramienta para ordenar el crecimiento urbano de la capital del estado de Aguascalientes. Como se mencionó antes, entre 1972 y 1998, se expropió una superficie cuatro veces más grande para reservas territoriales que para regularizar la tenencia de la tierra.

Además de las condiciones locales, también las federales, cumplieron un papel importante para que Aguascalientes pudiera constituir reservas. A partir de la década de los ochenta la federación consideró a Aguascalientes como un “polo de desarrollo” para la desconcentración poblacional del país, con el Proyecto Estratégico de Ciudades Medias 1984–1988 (Bassols y Delgadillo 1987, 23) y posteriormente con el programa Cien Ciudades<sup>15</sup>. Ambos programas canalizaron los recursos económicos y administrativos necesarios para poder llevar a cabo las expropiaciones y los distintos programas de suelo y vivienda en la entidad<sup>16</sup>. Un ejemplo de estos programas es el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Este Fondo concentró sus préstamos para lotes y servicios (80 por ciento), para unidades básicas (41 por ciento) y para mejoramiento de vivienda (38 por ciento), en tan sólo 12 de los 31 estados y el Distrito Federal. Aguascalientes fue uno de los estados, y la capital, una de las localidades en donde FONHAPO intervino de manera exitosa entre 1982 y 1992. Y esto fue posible debido a que contaba con reservas territoriales (Connolly 2004).

Sin embargo, los objetivos de las instituciones federales cambiaron y con la modificación al artículo 27 Constitucional y la Nueva Ley Agraria, se abrieron nuevas formas de regularización, a partir de cada ejido, con lo cual se atomizó la regularización y dejó de ser una acción altamente centralizada, autorizada directamente por el presidente del país, la única persona que podía firmar los decretos de expropiación de las tierras ejidales para su expropiación y subsecuente regularización. De ahí surgieron varias formas de regularización además de la tradicional que venía realizando CORETT (ver Jiménez 2000 para más detalles), básicamente, a través de los ejidatarios y a través del PROCEDE.

De acuerdo con un estudio detallado hecho por Huamán (1995, 38), hasta 1989 el tiempo promedio para la regularización de tierras a través de CORETT, fue de 12 años y nueve meses, después de esta fecha, el período se redujo a dos años. Sin embargo, esta reducción se aplica

---

<sup>15</sup> Programa Nacional de Cien Ciudades. Este programa, dirigido a la población de escasos recursos de 116 ciudades medias del país, inició durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y continuó en el de Ernesto Zedillo Ponce de León.

<sup>16</sup> Por ejemplo, la federación agilizó la firma de las expropiaciones ejidales que tienen que ser firmadas por el presidente del país.

únicamente a los casos que no tienen complicaciones. Si este no es el caso, el periodo de gestión puede fácilmente duplicarse o triplicarse. El largo proceso para cumplir con los 33 pasos de la regularización de la tierra a través de CORETT, compara pobremente con las otras alternativas de regularización de tierras que surgieron con la modificación al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria. Por ejemplo, en Aguascalientes, uno de los primeros asentamientos irregulares regularizados por el Programa para la Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Derechos (PROCEDE)<sup>17</sup> llevó sólo un año en completarse (Orozco 1997). Estas posibilidades alientan todavía más al mercado informal de vivienda.

### **La política estatal y municipal deliberada de introducción mínima y paulatina de servicios y el freno a los fraccionadores informales de suelo**

Estas dos políticas, o acciones, en combinación con la constitución de reservas territoriales y los programas de suelo y vivienda, contribuyeron a la no proliferación de los asentamientos irregulares en Aguascalientes. La primera, contribuyó a desalentar el mercado informal durante más de 20 años. Esta política la trataron de instrumentar en otros estados con poco éxito, debido principalmente a la prevalencia de las relaciones clientelares entre las autoridades que introducen los servicios y los beneficiados. En el estado de Aguascalientes la negación a introducir todos los servicios no fue resultado de la falta de recursos para hacerlo, como se ha argumentado en muchos otros contextos. A pesar de que en las localidades urbanas el nivel general de cobertura de servicios es muy alto y los asentamientos irregulares eran pocos, los asentamientos irregulares contaban con un nivel de servicios mucho menor que el de los formales. De los asentamientos estudiados sólo el 30 por ciento contaba con todos los servicios, mientras que los desarrollados en el mercado formal para la población de escasos recursos generalmente contaban con todos. En casi todos los asentamientos se introdujeron algunos servicios aludiendo a la necesidad de evitar problemas de salud y, de manera congruente, se dotó a los asentamientos, en la misma proporción, de instalaciones de agua y drenaje. Estos son dos de los servicios que con más frecuencia se instalaron, y se hizo antes de la regularización de la tenencia de la tierra, en asentamientos que eventualmente podrían ser regularizados porque no presentan mayores problemas urbanos. En los asentamientos irregulares poco factibles de ser regularizados por encontrarse en lugares no aptos para el desarrollo urbano, se distribuía agua en pipas (tanques de agua).

Existen excepciones a la política de no introducir servicios. Ciertamente encontramos algunos casos en Aguascalientes en que sí medió una relación clientelar para que se introdujeran los servicios, ya sea por intereses locales o federales. Un ejemplo típico a nivel nacional, fue la introducción de servicios a través del Programa Federal Solidaridad<sup>18</sup> entre 1991 y 1994 (durante el sexenio de Salinas de Gortari).

---

<sup>17</sup> Este programa fue diseñado para otorgar certeza jurídica a los ejidatarios de todo el país. Sin embargo, paralelamente regularizó un gran número de asentamientos irregulares, al hacer las mediciones de cada área de los ejidos.

<sup>18</sup> Con recursos provenientes del programa Solidaridad se introdujeron servicios de agua potable en el estado de Aguascalientes (Martínez 1998, 23).

En general se asume que las autoridades municipales podrían estar más inclinadas a intercambiar servicios por votos por estar más cerca de la población y, por lo tanto, también recibirían más presiones para introducirlos. Sin embargo, contrario a lo que se esperaba, fueron las autoridades estatales las que más frecuentemente introdujeron servicios en los asentamientos irregulares.

Aguascalientes es uno de los estados con mayor cobertura de servicios y en la capital, la cobertura es todavía mayor. Según datos del INEGI (1995) el promedio de cobertura de drenaje, electricidad y agua es arriba de 95 por ciento. Sin embargo, en los asentamientos irregulares la cobertura sólo llega a 67 por ciento. El porcentaje de los asentamientos irregulares con servicios es más bajo que el promedio de cobertura del país y muy cercano al promedio que tienen los estados con peor cobertura (como Veracruz, con 65 para agua y 45 para drenaje; y Chiapas con 78 por ciento para electricidad (INEGI 1995).

Lo rescatable de la experiencia de Aguascalientes es que la introducción de servicios como resultado de relaciones clientelares no fue la regla, sino la excepción. Por ello, aunque no se aplicó rigurosamente, la política deliberada de no introducir servicios contribuyó, junto con las otras mencionadas ya, a desalentar el mercado informal de suelo. Finalmente, la otra política complementaria de desaliento a la formación de asentamientos irregulares fue la aplicación de la ley para frenar el desarrollo urbano informal por parte de los fraccionadores privados y ejidales.

### **Freno de fraccionadores informales de suelo**

Entre 1993 y 1998 la cuarta acción que resultó exitosa para evitar el desarrollo de asentamientos irregulares, fue frenar a los propios fraccionadores ilegales de tierras<sup>19</sup>. El municipio y el estado frenaron a los ejidatarios y a los dirigentes políticos que compraban predios fuera de la mancha urbana con uso habitacional prohibido, los cuales fraccionaban y comercializaban sin haber introducido servicios, y sin dejar áreas de donación (como es común en este tipo de asentamientos). También comercializaban lotes localizados en zonas riesgosas, bajo líneas de alta tensión, en zonas inundables o dentro del área de restricción de poliductos de Pemex, carreteras y vías del ferrocarril.

El desarrollo de fraccionamientos de este tipo fue mínimo, en gran medida debido a que las autoridades lo impidieron tajantemente, aunque sin violencia. Esta acción frenó los desarrollos informales en terrenos ejidales y también en terrenos privados promovidos por líderes de partidos políticos como el Partido de la Revolución Demócrata (PRD), el PRI y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). Especialmente estrictos fueron los funcionarios con aquellos desarrollados en zonas riesgosas o que representarían altos costos de urbanización. La forma de frenarlos fue que al momento en que los compradores llegaban con el líder o ejidatario a tomar posesión de los lotes comprados, también se presentaban en el lugar los funcionarios públicos del IVEA, acompañados de la fuerza pública. Los funcionarios les daban la opción a los líderes de ir a la cárcel, por urbanizar y vender suelo irregular, o regresar el

---

<sup>19</sup> Esta forma de ocupación del suelo consiste en que un ejidatario o cualquier otro promotor, organiza a un grupo de personas, les pide un anticipo, compra un predio, lo subdivide con rayas de cal y organiza la ocupación del predio con los adquirentes.

dinero, a los compradores o al IVEA. Esto con el fin de que el Instituto urbanizara formalmente el terreno. Por su lado, los compradores tenían la opción de comprar los lotes, directamente al IVEA o a que el líder les devolviera su dinero. Los compradores que quedaran en zonas peligrosas, en vialidades nuevamente trazadas o en áreas de donación, debían consentir en ser reubicados en otros fraccionamientos desarrollados por el Instituto.

Así fue cómo las políticas públicas de creación de reservas territoriales, urbanizar y gestionar la construcción de una amplia gama de acciones de viviendas, complementadas con la introducción lenta de todos servicios, excepto de los esenciales, hizo del caso exitoso de Aguascalientes un ejemplo emblemático de cómo se puede ofrecer suelo y vivienda formal a la población de escasos recursos y evitar la proliferación de asentamientos irregulares. La experiencia de Aguascalientes fue también producto de una coyuntura temporal y territorial (estatal y federal) favorable, en donde el Estado pudo cumplir su papel rector en el ordenamiento territorial urbano y de principal proveedor de suelo barato y gestor de diferentes opciones de vivienda para la población de escasos recursos. Más adelante, hago referencia a las lecciones de esta experiencia exitosa con el fin de que pueda ser replicada en otras partes. Antes, paso a señalar, que no todas las políticas públicas en Aguascalientes fueron positivas, algunas políticas también tuvieron efectos negativos para la población. De hecho algunas de ellas, dieron marcha atrás con las políticas exitosas. También menciono algunos cambios políticos y modificaciones en la legislación federal que también tuvo un impacto negativo en el crecimiento formal de Aguascalientes. Estos cambios en conjunto llevaron a que Aguascalientes se integrara a la situación prevaleciente en la mayoría de las ciudades en donde se privilegian las políticas remediales, como la regularización, y se dejan atrás las políticas preventivas como la oferta de suelo formal a la población de escasos recursos.

### **Políticas no exitosas: del gobierno de Aguascalientes y del gobierno federal**

Principalmente hubo dos políticas públicas, o acciones, llevadas a cabo por el gobierno de Aguascalientes que resultaron contraproducentes. Por un lado, fue la sistemática “sanción y clausura” de las construcciones que se hacían en los asentamientos irregulares; la otra fue la de excluir de los programas de vivienda del Instituto a los migrantes recién llegados a la capital, quienes tuvieron que buscar vivienda en el mercado informal.

La sanción y clausura de la construcción de vivienda, ampliación, etc., instrumentada por la administración de 1993 a 1998 para frenar el desarrollo del mercado del suelo informal, no logró hacerlo. Las autoridades vigilaban constantemente la periferia de la ciudad y los asentamientos irregulares ya constituidos, y clausuraban las construcciones (poniendo un papel con pegamento con la leyenda de Clausurado) e impedían seguir construyendo. Lo único que se logró hacer en los pocos asentamientos irregulares que había fue retardar la construcción de vivienda en terrenos ya adquiridos en el mercado informal, y propiciar las condiciones de hacinamiento de quienes ya contaban con algún tipo de construcción en asentamientos irregulares. El hacinamiento no era un problema, en los asentamientos irregulares estudiados en el estado, antes de que se aplicara esta medida. Sin embargo, después de su aplicación, se identificaron asentamientos con casos de un alto hacinamiento, sobre todo en lugares donde hubo una gran vigilancia por parte del estado, como fue el caso de la colonia El Torito, en Jesús María, y de

Olga Marina, en Rincón de Romos, con 12 personas por cuarto, y en la capital del estado la colonia Vicente Guerrero, con 17 (cuestionarios y entrevistas 1995).

La otra acción del gobierno estatal que tuvo efectos negativos fue que el IVEA frenó el acceso a suelo formal desarrollado por el Instituto de Vivienda a migrantes recién llegados de otros estados. Fueron estos migrantes, y las personas que preferían vivir en asentamientos irregulares, quienes conformaban y habitaban los asentamientos irregulares en la capital y otros municipios. La exclusión surgió a raíz de que el IVEA solicitaba como requisito para inscribir a los solicitantes de vivienda, un mínimo de tres años de antigüedad como residente de la ciudad. Los recién llegados que venían de los vecinos estados pobres del estado, como Zacatecas, al no poder llenar este requisito, buscaron suelo en los ejidos que rodeaban la ciudad. A partir de los primeros llegados, se estableció la red de llegada de los coterráneos que continuaron instalándose en los mismos asentamientos<sup>20</sup>.

### **Políticas negativas federales**

A partir de 1999, con el cambio de gobierno del PRI al PAN, por primera vez, a nivel de gobierno estatal (y federal) y, por segunda, en el municipio de Aguascalientes, se incrementó rápidamente el número de asentamientos irregulares. Según algunos funcionarios públicos el número de asentamientos irregulares se llegó a duplicar en sólo un año y medio. A partir de 2000 se rompió con la consistencia en las políticas públicas de crear reservas territoriales, y el sector público dejó de ser oferente de suelo habilitado y vivienda, baratos. El gobierno del PAN en el municipio de Aguascalientes planteó que no se extendería la mancha urbana de la capital del estado hasta que no se saturaran los lotes baldíos que existían a su interior. Esta es una política positiva, pues se utiliza la infraestructura y equipamiento existente. Sin embargo, provocó serios problemas para el programa estatal de vivienda del IVEA, ya que su oferta se basaba en la habilitación de suelo en las reservas territoriales constituidas cada seis años al inicio de cada gobierno estatal, las cuales se encontraban en la periferia. Por ello, la sustitución de la constitución de reservas territoriales por la instrumentación de una política de saturación urbana, donde no había reservas y era caro obtenerlas, tuvo el resultado de frenar la oferta de suelo y vivienda accesible a la población de escasos recursos, dentro y fuera de la ciudad. Otro cambio que se introdujo fue que los funcionarios sin experiencia que llegaron al poder con el PAN no dieron continuidad a las políticas de regularización paulatina de los asentamientos irregulares. Así que otra política que implementaron fue precisamente la regularización de los pocos asentamientos irregulares que había en las ciudades, especialmente en la capital y municipios cercanos. El resultado fue que, al igual que décadas anteriores en el resto del país, los programas de regularización de la tenencia de la tierra detonaron el mercado informal.

A la par, desde finales de 1991 y 1992, ya se venía gestando un problema serio para la adquisición de reservas territoriales y una situación propicia para el desarrollo de asentamientos irregulares. Se hicieron cambios fundamentales al artículo 27 constitucional y se modificó

---

<sup>20</sup> Otras políticas negativas que surgieron de la instrumentación de los programas de vivienda fueron la segregación, por el emplazamiento de los desarrollos habitacionales, y el rompimiento de redes sociales, por la forma de seleccionar a los beneficiados de las acciones de vivienda (ver Jiménez a y b, y 2000).

también la Ley Agraria<sup>21</sup>, que permitieron la desincorporación de las tierras ejidales y la consecuente privatización sin precedentes de suelo de origen ejidal. Su efecto se dejó sentir rápidamente alrededor de las ciudades. La Constitución Mexicana por primera vez permitió a los ejidatarios de todo el país, desincorporar sus tierras (parcelas y lotes urbanos) del régimen ejidal y así, privatizarlas. Además, los cambios le dieron a la Asamblea Ejidal el papel de máxima autoridad para tomar la decisión de poder desincorporar el suelo. El problema para el estado de Aguascalientes fue que éste para constituir reservas territoriales expropiaba principalmente suelo ejidal, pero con los cambios a la ley los ejidatarios optaron por desincorporar y privatizar ellos mismos sus tierras. Así evitaron la expropiación y vendieron por su cuenta, de manera formal e informal, a los desarrolladores urbanos, o ya sea a la gente de escasos recursos, que les compraban a un precio más alto que el pagado por las expropiaciones realizadas por el sector público. Fue así que a partir de finales de la década de los noventa, fueron los desarrolladores privados quienes empezaron a constituir sus propias reservas territoriales alrededor de las ciudades, no sólo de Aguascalientes, sino de todo el país, con el fin de desarrollar vivienda de interés social, media baja y media. En Aguascalientes los desarrolladores adquirieron suelo, pero lo que es más importante, adquirieron suelo con pozos de agua y los derechos de extracción de agua. Con ello se colocaron en una situación privilegiada para incorporar suelo periférico a usos urbanos, principalmente de vivienda. Para cualquiera que quiera urbanizar suelo en Aguascalientes, es crucial contar con agua pues la capital, y el estado, se caracterizan por su escasez de agua. Además, de que la Comisión Nacional del Agua prohíbe la perforación de nuevos pozos en el estado. Aun cuando el sector público decidiera volver a la política de conformación de reservas territoriales en la modalidad que se había venido haciendo, bajo estas nuevas condiciones sería casi imposible que lo hiciera debido a que ya no hay suelo cercano disponible. Las grandes desarrolladoras del país han estado sistemáticamente adquiriendo grandes extensiones de tierras, con buena ubicación y características para su desarrollo (planos, o de pendiente poco pronunciada, etc.). Por otro lado, las tierras de los ejidos, extensos y con serios conflictos que les impiden desincorporar sus tierras, han optado por la venta informal de suelo. De ahí que al sector público si quisiera adquirir suelo adecuado para desarrollar los programas de suelo y vivienda, como lo hacía antes, este estaría mucho más alejado de la mancha urbana. Sin embargo, entre 2000 y 2010, ya no hubo partidas federales destinadas para la conformación de reservas de suelo en el país. En su lugar la política federal entre 2000 y 2012 se ha enfocado en utilizar la construcción de vivienda como detonador económico (Gobierno Federal, PND 1994) y en facilitar la colocación de créditos de los organismos de vivienda entre los desarrolladores. Así es que el gobierno federal sentó las bases para que los desarrolladores en todo el país construyeran vivienda en cantidades nunca antes vistas. El problema aquí es que más de la mitad de la población no puede acceder a estas viviendas.

En suma, a partir de 1999 en Aguascalientes se optó, como en el resto del país, por continuar con la regularización de la tenencia de la tierra de los asentamientos irregulares a través de la CORETT y se dejó atrás la constitución de reservas territoriales y la dotación de suelo barato o la gestión de diferentes tipos de vivienda para la población de escasos recursos. Aguascalientes, entonces, dejó de anticiparse al crecimiento irregular. Al mismo tiempo, la política federal dejó atrás el ordenamiento territorial, que funcionaba al menos en algunas ciudades como

---

<sup>21</sup> La nueva Ley Agraria en México se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

Aguascalientes, y la expansión urbana con escasa planeación, pasó a manos de los fraccionadores privados. Es decir, se llegó al final de una época, cuando cambiaron sustancialmente las condiciones locales y nacionales que permitieron el crecimiento urbano, principalmente formal en Aguascalientes. Se ha dejado que la población de escasos recursos en Aguascalientes, y en el país, opte por el desarrollo informal y la producción social de vivienda sin apoyo gubernamental o privado.

## **Evaluación**

### **Evaluación de la experiencia de Aguascalientes**

Los logros alcanzados en la planificación, y en particular la apertura de un canal formal de tierras asequibles para los pobres que se instauró en Aguascalientes a principios de la década de los ochenta, se perdió después de casi dos décadas de haber sido instaurado. Esto se debió, por un lado a cambios en la política pública del estado y del municipio de Aguascalientes, y por otro lado, a los cambios que hubo a nivel federal. Estos últimos directa, o indirectamente, alteraron el funcionamiento de los mercados formal e informal. A continuación hago referencia a ellos.

Por un breve periodo, durante la transición inicial de pasar por primera vez en el país, de un gobierno del PRI a uno del PAN, el gobierno de Aguascalientes cambió la política de vivienda. En vez de construir vivienda en las reservas territoriales de la periferia de la ciudad, intentó instrumentar una política de saturación urbana. En esta nueva localización ya no hubo cabida para la población pobre, por el simple hecho de que el precio del suelo era más alto que en las reservas territoriales de la periferia. Aquí el gobierno no era quien habilitaba suelo, lo hacía la iniciativa privada.

Tal vez uno de los cambios en las políticas que hicieron más obvios los impactos en el aliento sustancial a los asentamientos irregulares al inicio del cambio de gobierno de PRI a PAN, fue que el gobierno de Aguascalientes optó por la regularización de los pocos asentamientos ilegales que existían en el estado. Ésta se convirtió en la principal política para “acabar con la irregularidad”, declarada por el PAN durante su primer año en el poder en Aguascalientes. Para un gobierno inexperto parece bastante inofensiva la idea de regularizar los asentamientos irregulares que tienen problemas mínimos, sin demora, ya que en Aguascalientes como se mencionó antes estos eran muy pocos. Sin embargo, este fue un detonante, ya conocido desde la década de los ochenta en México, y en Aguascalientes también tuvo el mismo efecto: provocó el rápido desarrollo del mercado informal, e incluso el sólo anuncio que todos los asentamientos irregulares se regularizarían aumentó su número en unos pocos meses.

Las modificaciones del artículo 27 de la Constitución y la nueva Ley Agraria, abrieron las posibilidades a los ejidatarios de desincorporar sus tierras del régimen ejidal y privatizarlas. Lo cual hicieron y se las vendieron a los desarrolladores, o las desarrollaron ellos mismos. Por ejemplo en Aguascalientes, los ejidatarios que privatizaron sus tierras fueron los más cercanos a la ciudad, los que no tenían conflictos internos y se podían poner de acuerdo para desincorporar sus tierras, aquellos que tenían terrenos adecuados para construir vivienda y que ya tenían la experiencia de que les expropiaran a precios más bajos de los que ahora podían obtener en el



mercado formal. Así tierras que previamente hubieran sido adquiridas por el IVEA para desarrollar vivienda de interés social y media, fueron desincorporadas por los ejidatarios y vendidas a promotores urbanos. Tal fue el caso del ejido Ojocaliente. El trámite de la solicitud de expropiación ya se encontraba en proceso, cuando los ejidatarios, desincorporaron el suelo ejidal y el gobierno ya no pudo expropiar las tierras. Entonces, cuando decidió adquirir suelo para reservas territoriales, se vio forzado a comprar suelo mucho más alejado de la mancha urbana, y a precios más altos. Así que fue más difícil habilitar suelo barato y ofrecer vivienda barata, al menos en la capital, si es que ésta hubiera sido su política de vivienda, que no lo fue. Al mismo tiempo, los ejidatarios que no podían desincorporar sus tierras del régimen ejidal debido a conflictos internos, como era el caso del ejido de Jesús María, un ejido muy extenso, parte del área metropolitana de Aguascalientes, vieron como única alternativa vender suelo de manera irregular. Fue en estos ejidos en donde se desarrolló rápidamente el mercado informal.

El cambio de partido, tuvo un impacto mucho más amplio y profundo en el desarrollo de los asentamientos irregulares, no sólo en Aguascalientes, sino en todo el país. La política nacional de vivienda cambió sustancialmente. Se dejó el desarrollo urbano en manos de los promotores urbanos, se suspendió la conformación de reservas territoriales, se construyeron masivos fraccionamientos de vivienda en la periferia de las ciudades por parte de los promotores y se dejó de ofrecer suelo servido a la población de escasos recursos. En pocas palabras, México dejó en manos del sector privado tanto la expansión de las ciudades, como la construcción de vivienda, para quien tuviera ingresos, al menos de más de tres salarios mínimos, y más comúnmente, más de cinco. La vivienda dejó de ser un bien social, para convertirse en detonante de la economía. Bajo estas condiciones, no sólo en Aguascalientes, sino en todo el país, más de la mitad de la población que no contaba con los recursos suficientes para poder acceder a estas viviendas, fue excluida del mercado formal de vivienda en propiedad. Una parte de esta población pudo, sobre todo al inicio, comprar suelo barato en los ejidos: tierras que no se podían desincorporar, en gran medida, debido a los conflictos internos que privaban entre los ejidatarios; o bien suelo mal ubicado, con problemas legales o físicos, contaminado o con restricciones de algún tipo. Cada vez es más difícil que las personas que viven en las principales áreas o regiones metropolitanas del país, se ubiquen en tierras cercanas a ellas, porque la mayoría ya fue adquirida por los promotores urbanos, que han constituido extensas reservas territoriales.

Uno de los hallazgos más importante de la presente investigación es que Aguascalientes comprueba el hecho de que cuando hay una oferta de suelo formal la gente accede a ella y con ello se generan menos asentamientos irregulares. Lo que es todavía más paradigmático es que, esto haya sucedido en Aguascalientes aun cuando el mercado informal (ver imagen 3) aparentemente ofrecía mejores condiciones de venta a los compradores que el mercado formal (ver imagen 4). En este último los precios iniciales de la propiedad eran más altos, los créditos más caros y largos, los lotes más pequeños y las condiciones de compra peores (pocas alternativas de donde escoger, restricciones para vender, monto variable de la deuda, incremento de la deuda de acuerdo con el incremento del salario, mínimo, etc.). Sin embargo, a pesar de estas condiciones más personas optaron por comprar en el mercado formal (Jiménez 2000).

**Imagen 3 Asentamiento irregular**



**Imagen 4 Vivienda formal de interés social**



Fuente: Edith R. Jiménez Huerta 1996

El problema de la implementación de programas como el de la oferta de suelo y vivienda baratos estriba en que la gran mayoría de los tomadores de decisiones consideran que es una de las mejores opciones, pero al mismo tiempo dan por hecho que es prácticamente imposible ponerla en la práctica. Esto se puede observar claramente en un trabajo de mi co-autoría, en el que se muestran los resultados de un taller en el que se presentó un método para evaluar distintas opciones de políticas y, al mismo tiempo, se exploró entre los tomadores de decisiones participantes la factibilidad de su aplicación. Descubrimos que los mismos funcionarios que participaron en el taller consideraron que las mejores políticas para desalentar el mercado informal tenían bajas o nulas probabilidades de instrumentación (Jiménez y García 2007).

**Tabla 3 Evaluación de prácticas y políticas propuestas para u aplicación futura en términos de su importancia relativa y su posibilidad de éxito**

| Políticas y Acciones  | Escenario Optimista* |              | Escenario Pesimista** |              |
|---|----------------------|--------------|-----------------------|--------------|
|   | Prioridad            | Factibilidad | Prioridad             | Factibilidad |
| 1. Legislar para que los gobiernos continúen con las políticas y planeación creada antes de su periodo  | 9.4                  | 6.9          | 8.5                   | 4.8          |
| 2. Sancionar sistemáticamente a quienes vendan o se asienten en zonas peligrosas  | 8.5                  | 5.2          | 5.9                   | 3.6          |
| 3. Regularización de la tenencia de la tierra a través de la negociación directa entre el municipio y los ejidatarios   | 8.3                  | 6.0          | 5.6                   | 4.8          |
| 4. Aplicar el reglamento de expropiación de suelo privada y ejidal destinado para Reservas Territoriales en los Planes de Desarrollo Urbano de los Municipios | 8.0                  | 4.7          | 5.2                   | 2.4          |
| 5. Facilitar la participación de la sociedad civil organizada en la adquisición del suelo barato  | 7.9                  | 6.9          | 5.3                   | 4.3          |
| 6. Crear un Instituto de Suelo y Vivienda Estatal que proponga, de continuidad y vigile las políticas de todos los municipios                                 | 7.9                  | 6.3          | 5.3                   | 4.0          |

Fuente: Jiménez y García 2007, 15.

El hallazgo de este trabajo muestra que al considerar la posibilidad de reproducir las políticas exitosas de Aguascalientes en otros lugares hay que recordar que el problema no es solamente un problema técnico. La virtud de documentar el caso de Aguascalientes es que aporta evidencia tangible, ante la incredulidad de los tomadores de decisiones, de que es posible instrumentar medidas que disminuyan o mantengan reducido el mercado informal de vivienda. Muestra que cuando se ofrece suficiente cantidad de suelo en el mercado formal, a precios que la gente pueda pagar y con créditos que la gente puede aceptar, los gobiernos sí pueden canalizar al mercado formal la demanda de suelo barato. Claro que esta política, como hemos visto, tiene que complementarse con otras y el éxito de su aplicación depende de las condiciones locales y nacionales.

En resumen, el caso de Aguascalientes señala que el acceso a la tierra y la vivienda para los pobres, si está disponible, puede convertirse en un procedimiento institucionalizado mediante el cual se adquieren terrenos urbanizados formalmente. Asimismo, el estudio muestra que en Aguascalientes la ruta establecida para las personas de bajos ingresos para adquirir tierras en el marco legal estuvo fuertemente asimilada. Prueba de ello es que la gente en Aguascalientes ha adquirido tierras en el mercado formal, incluso cuando no tiene más ventajas para ellos que la tierra que se ofrece en el mercado irregular. Sin embargo, esta vía, a pesar de que tuvo una larga duración, es frágil, y se puede revertir fácilmente cuando políticas públicas exitosas son abandonadas a favor de otras. También se demuestra que la buena marcha del mercado de suelo

urbano formal es el resultado del aumento de la intervención rectora del sector público, y no del sector privado. Esto significa que el mercado de la tierra formal para las personas de escasos recursos en Aguascalientes no fue el resultado del “enfoque facilitador” ni del “enfoque de mercado” (UNCHS 1996, 363); sino por el contrario, por la intervención rectora del estado. En el caso de Aguascalientes, la intervención directa del Estado en el ámbito urbano es la que hizo posible que el mercado de suelo formal funcionara mejor.

Sin embargo, hubo transformaciones legales y políticas y de políticas públicas en el país, y algunas estatales y municipales, que transformaron drásticamente el contexto bajo el cual operaba la política de ofrecer suelo habilitado y vivienda barata a la población. Tal es el caso de las modificaciones constitucionales del 1992, que abrieron las posibilidades a la privatización de las tierras ejidales y a otras opciones de regularización; los cambios de partido político a nivel nacional por primera vez en 70 años, etc. que necesariamente tendría que tomarse en cuenta para instrumentar la política de ofrecer suelo servido y vivienda baratos a la población de escasos recursos. Sin embargo, lo que queda claro es que la regularización masiva de suelo y la falta de una alternativa al mercado irregular, aunque suene obvio, son políticas infalibles para alentar el mercado informal. La situación actual en México es que el gobierno federal, a lo largo de 12 años, (de 2000 a 2012) no ha contado con políticas públicas dirigidas a las personas de escasos recursos y que el acceso al mercado informal es cada vez más difícil. Bajo estas nuevas condiciones es esencial que el Estado retome su papel rector en el ámbito urbano, ya que el libre mercado no incluye a quienes menos tienen, y los magros programas dirigidos a los pobres actualmente atienden a una cantidad mínima de pobres con necesidad de vivienda. Son los pobres mismos quienes hasta el momento están resolviendo el acceso a la vivienda de la mejor manera que pueden. Por ejemplo, se ofrecen alternativas de suelo y vivienda baratos, en los asentamientos consolidados que tuvieron un origen irregular o que siguen siendo irregulares: prestando, rentando o permitiendo la construcción de otras viviendas en el mismo lote. Los asentamientos irregulares también son una opción, pero en las metrópolis esta opción es cada vez menos atractiva, ya que están más alejados, más caros y tienden a estar en suelos residuales que no son aptos para vivir. Esto se debe a que están ahora compitiendo con los desarrolladores que cuentan con todo el apoyo del estado. Así que se deberá tener bastante cuidado con aplicar acríticamente las políticas que fueron exitosas en Aguascalientes, hace ya más de tres décadas.

### **Perspectiva de réplica en otras ciudades y países**

Recapitulando sobre los aspectos positivos y negativos de la experiencia de Aguascalientes, se puede decir que Aguascalientes es un caso poco común en México y América Latina, con excepción de Chile<sup>22</sup>. Su importancia radica en que confirma el hecho de que se pueden ofrecer suelo y vivienda formales a precios accesibles a la población de escasos recursos, sin cambiar los límites estructurales impuestos por la pobreza y la escasez de recursos del sector público. Es posible establecer un procedimiento legal de acceso a suelo formal a través de políticas públicas atinadas, aun cuando la competencia en el mercado informal ofrezca mejores condiciones de venta. Sin embargo, es necesario hacer las siguientes precisiones que alertan sobre algunos problemas que se pueden enfrentar al querer replicar esta experiencia.

---

<sup>22</sup> Aunque también hay que revisar la crítica a la vivienda formal en este país, ver Ducci 1997.

Como se detalló en la sección anterior, el acceso formal a la tierra y a la vivienda en Aguascalientes por parte la población de bajos ingresos se perdió después de casi veinte años de estar funcionando, lo que demuestra la fragilidad de cualquier iniciativa que no está firmemente anclada en un proceso más amplio de institucionalización. Es importante encontrar una manera de hacer que este tipo de éxito sea menos vulnerable a los vientos de cambio. Un ejemplo de este éxito, como el caso de Aguascalientes, aunque en una escala muy diferente, es analizado por Varley (1999) en el municipio de Tonalá, un municipio que forma parte de la zona metropolitana de Guadalajara. En 1995 con la elección de un partido diferente, se produjeron cambios importantes en el municipio. Al igual que en Aguascalientes la variación fue del PRI al PAN, pero en Tonalá, contrariamente a lo que sucedió en Aguascalientes, el cambio de partidos tuvo un efecto positivo. Éste condujo a la formulación de políticas públicas que crearon una nueva forma de regularización de la tierra, con la intervención directa del municipio. El objetivo de esta nueva forma de regularización de tierras fue establecer un proceso de regularización alejado de las relaciones clientelares tradicionales. Las experiencias de ambos, Aguascalientes y Tonalá, muestran que los cambios democráticos que permiten una rotación del partido en el poder, no necesariamente garantizan que las políticas públicas van a mejorar. Incluso pueden empeorar.

Las políticas exitosas como la de dar acceso a la tierra urbanizada formal para los pobres seguirán siendo reversibles si no están vinculadas a un cambio institucional más general en el país. Uno de esos cambios podría ser la creación de un servicio civil profesional en todos los niveles de gobierno. Esto permitiría una estabilidad de profesionistas calificados que no se tendrían que estar cambiando cada tres o seis años. Esto hará posible que las experiencias aisladas de éxito de la planificación pueden anclarse en un cambio más general, y hacerse más permanentes.

Los casos de políticas exitosas, aunque aislados, como el caso de Aguascalientes son ejemplos de que aun cuando prevalezcan en la mayor parte de país las políticas públicas nacionales, puede haber casos que no sigan las tendencias generales de desarrollo urbano de la mayoría de las ciudades de México y otros países de América Latina (Holston, y Appadurai 1999, 3). A partir de excepciones como éstas se puede mostrar que hay políticas que son plausibles de llevarse a cabo, aunque los tomadores de decisiones piensen lo contrario.

Sin embargo, también es preciso considerar, cuando se quiera replicar esta política de ofrecer suelo servido y vivienda baratos en otros lugares, como se hizo en Aguascalientes, si los gobiernos tienen la capacidad de hacerlo en ciudades, metrópolis y regiones metropolitanas mucho más grandes; incluso para encontrar las políticas adecuadas para las ciudades pequeñas y medianas es fundamental tomar en cuenta que éstas son las ciudades que están creciendo más rápido, al menos en México.

Es recomendable valorar si es posible revertir los mercados irregulares bien desarrollados y establecidos en una localidad. Pues en Aguascalientes la intervención se hizo cuando el mercado informal apenas iniciaba.

La regularización masiva de suelo está comprobado que tiene una relación directa con el desarrollo de los asentamientos irregulares, por ello se debe evitar si lo que se quiere es alentar el mercado formal de suelo.

Una vez expuesto algunos de los límites que pueden encontrar las políticas públicas aplicadas en Aguascalientes al tratar de aplicarlas en otros lugares, es posible resumir cuatro políticas y acciones gubernamentales que se pueden rescatar para evitar que se desarrolle rápidamente el mercado informal de suelo para los habitantes de escasos recursos, y son repetibles en otros países.

La primera política se refiere a la constitución de reservas territoriales, una de las políticas sobre la que se basó el éxito de la entidad. Aunque actualmente no es posible partir como lo hizo Aguascalientes, de la modalidad de que el gobierno compre las tierras, pues no hay los recursos disponibles para hacerlo. Sin embargo, sí es posible que el gobierno a través de los diferentes instrumentos de planeación, designe los usos de suelo, lleve a cabo las negociaciones necesarias para que se cumplan, aplique la ley a quienes no los cumplan y aliente no sólo la construcción de casas terminadas, sino que mantenga una amplia oferta de suelo y diferentes opciones de vivienda a precios accesibles para más el del 60 por ciento de la población que gana menos de tres salarios mínimos y son excluidos de los programas actuales.

Vinculada con la propuesta anterior, la segunda política rescatable es continuar con la oferta masiva de suelo habilitado y de una amplia variedad de opciones de vivienda, y no ofrecer principalmente vivienda mercantil terminada, como se está haciendo actualmente, a la cual no puede acceder la población pobre de las ciudades.

La tercera política rescatable es volver a hacer de la planeación y la ordenación territorial una política de estado, y así, normar la expansión urbana que se ha llevado a cabo desde 2000 hasta 2012 por parte de los fraccionadores, en menor medida por parte también de los ejidatarios.

En cuarto lugar, es preciso que no se continúe con la regularización de la tenencia de la tierra como la principal política para abatir la irregularidad. Aunque la garantía de la seguridad de la tenencia de la tierra, e incluso la titulación, debe continuar no deben ser las políticas centrales, ni utilizarse como un mecanismo clientelar, algo difícil de lograr, pero que como se muestra en Aguascalientes es posible hacerlo, si no totalmente, sí disminuir su magnitud.

Hay otros dos aspectos que sólo aplican en el contexto mexicano pues se relacionan con la modificación al artículo 27 constitucional y a la nueva Ley Agraria de 1992. En primer lugar, es importante señalar la necesidad de que se norme la regularización por parte de los propios ejidatarios, por parte del municipio y del sector público. Pues como se ya se puntualizó anteriormente, los cambios al artículo 27 constitucional al posibilitar la privatización de las tierras ejidales, también abrieron la posibilidad a que muchos más agentes puedan intervenir en la regularización de las tierras ejidales. Antes sólo se hacía a través de la CORETT. En segundo lugar, el sector público en México puede aprovechar el derecho de preferencia que tiene el sector público en cualquier suelo desincorporado del régimen ejidal que se quiera vender. Es en estos lugares en donde se puede adquirir al menos un pequeño porcentaje del suelo que se requiere para el desarrollo urbano.

Tal vez no sea posible que el sector público pueda ofrecer a todas las personas pobres el suelo habilitado y la vivienda barata que requieren, pero es todavía menos factible que el sector

privado de manera formal y voluntaria lo haga. Lo que sí es seguro es que si el estado no interviene y se continua con la política *laissez faire*, como la que ha primado por más de una década, se continuará con el incremento sustancial del número de asentamientos irregulares en Aguascalientes y en México, como en otros países de América Latina. Actualmente, excepto contados casos, la mayoría de la población urbana de escasos recursos sigue siendo sistemáticamente excluida de los programas de vivienda que se están desarrollando en las afueras de las ciudades.

## Bibliografía

- Azuela, Antonio, y Emilio Duhau. 1998. Tenure Regularization, Private Property and Public Order in Mexico. En *Illegal Cities: Law and urban change in developing countries*, eds. Edésio Fernandes, y Ann Varley, 57–171. Londres y Nueva York: Zed Books Ltd.
- Bassols, Mario, y Javier Delgadillo. 1987. La ciudad de Aguascalientes: desarrollo regional y políticas urbanas (1970–1985). En *México: problemas urbano regionales*, coord. Guillermo Boils. México: Instituto de Investigaciones Sociales–UNAM, García Valdés Editores.
- Bennett, Vivienne. 1996. *The Politics of Water: Urban Protest, Gender, and Power in Monterrey, Mexico*. Pittsburg, Penn: University of Pittsburg Press.
- Brooks, Nick. 2003. Vulnerability, risk and adaptation: A conceptual framework. Working Paper 38. Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research, <http://www.tyndall.ac.uk/sites/default/files/wp38.pdf>
- Calva, José Luis. 1995. Problemas fundamentales de la economía mexicana. En *Problemas macroeconómicos de México. Diagnóstico y alternativas*, vol. 1, 25–54. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco y Unidad Iztapalapa, Juan Pablos Editor, Guadalajara, Jal, Universidad de Guadalajara.
- Castells, Manuel. 1979. *The urban question*. Londres: Edward Arnold.
- Connolly, Priscilla. 2004. The Mexican National Popular Housing Fund. En *Empowering Citizen: Local Government, Civil Society and Urban Poverty Reduction*, eds. David Statterwaite, y Diana Miltin. Londres: Earthscan Publications Limited.
- Cymet, David. 1991. El proceso de urbanización de los ejidos suburbanos a la luz de la reforma al artículo 123: posibles limitaciones. Ponencia presentada en la conferencia: La reforma al artículo 27 y su impacto en la urbanización del ejido en México, Austin: Universidad de Texas (fotocopia).
- De la Rosa, Martín. 1974. *Nezahualcóyotl. Un fenómeno. Testimonios del Fondo*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Ducci, María Elena. 1997. El lado oscuro de una política de vivienda exitosa. En *La política habitacional en México y América Latina, México*, (Colección Memorias) coords. Emilia Herrash, y Judith Villavicencio 55–179. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana–Azcapotzalco.
- Durand–Lasserve, Alain, y Valerie Clerc. 1996. Regularization and integration of irregular settlements: Lessons from experience. Urban management and land. Working Paper No. 6. Nairobi: United Nations Development Programme, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), World Bank. (mayo).



- Fausto Brito, Adriana comp. 1977. *Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano*. Guadalajara, Jal: Sistema Regional de Investigación José María Morelos, CONACYT, Universidad de Guadalajara.
- Fernandes, Edésio, y Martim Smolka. 2007. Regularización de la tierra y programas de mejoramiento. En *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, eds. Martim O. Smolka, y Laura Mullahy, 143–153. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Foweraker, Joe, y Ann L. Craig ed. 1990. *Popular Movements and Political Change in Mexico*. Londres: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Gobierno del Estado de Aguascalientes. 1992. *La huella y el sendero*. Aguascalientes, Ags: Instituto de Vivienda de Aguascalientes.
- Gobierno del Estado de Aguascalientes. 1981. *Informe de Gobierno 1981–1986*. Aguascalientes, Ags: Gobierno del Estado de Aguascalientes.
- Gobierno Federal de México. 1994. *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1994–2001*. México DF: Gobierno Federal de México.
- Gobierno Federal de México, 1998. SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). México DF: Gobierno Federal de México.
- Holston, James, y Arjun Appadurai. 1999. Introduction: Cities and Citizenship. En *Cities and Citizenship*, ed. Holston James, vi–vii. Londres: Duke University Press Books.
- Huamán Herrera, Elías A. 1995. *Políticas de regularización y acceso popular al suelo urbano*. México: El Colegio Mexiquense, AC.
- INEGI (Instituto Nacional de Geografía e Informática). 1995. *Conteo de población y vivienda 1995. Resultados definitivos*. Aguascalientes, México: INEGI.
- . 2010. *Censo de Población y Vivienda*. Aguascalientes, México: INEGI.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X. 1997. *Planeación y Desarrollo. Una visión del futuro*. México: Plaza y Valdez.
- IVEA (Instituto de Vivienda de Aguascalientes). 1992. *Vivienda en Aguascalientes: una experiencia institucional*. Aguascalientes: Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes.
- . 1998. *Memoria institucional. La nueva política de vivienda en Aguascalientes 1992–1998*. Aguascalientes: Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes.

- Jiménez Huerta, Edith R. 1982. Different forms of participation in squatter settlements. The case of Colonia proletaria Ruben Jaramillo in Morelos State, Mexico. Tesis de maestría presentada en la Development Planning Unit. Londres: Universidad de Londres (septiembre).
- . 1999a. Políticas públicas y reservas territoriales en Aguascalientes. *Revista Ciudades* 44: 37–42.
- . 1999b. Mercado del suelo residencial en Aguascalientes 1975–1996: su dimensionamiento y segmentación. En *Servicios y marco construido. 2º Congreso RNIU: Investigación urbana y regional. Balance y perspectivas*, comp. Elsa Patiño Tovar, y Jaime Castillo Palma. AC, Puebla, Pue: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco y Red de Investigación Urbana.
- . 2000. *El principio de la irregularidad. Mercado de suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975–1998*. México, DF: Universidad de Guadalajara, Juan Pablos Editor, Centro de Investigaciones, Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes.
- Jiménez, Edith, y María Luisa García. 2007. Public policies for the management of irregular settlements in Guadalajara, Mexico: A method for building consensus (Irregular Land: Public Policies in the Making), Fourth Urban Research Symposium: Papers and Presentations, Day 3: Wednesday, May 16, Understanding Slums.
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/0,,contentMDK:22512223~menuPK:2573901~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:337178~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html>
- Martínez Flores, Syderma. 1998. Aspectos sociales de los asentamientos irregulares de Aguascalientes. Cuadernos de Trabajo, 94. Mayo–junio. Aguascalientes, México: Gobierno del Estado de Aguascalientes.
- Orozco, Juan José. 1997. La regularización de asentamientos por vía de la asamblea ejidal: El ejido San Ignacio. Aguascalientes. En *Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano*, ed. Adriana Fausto Brito, 123–133. Guadalajara, Jal: Universidad de Guadalajara, CONACYT.
- Ramírez Rosell, Eduardo. 1997. Incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano. En *Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano*, ed. Adriana Fausto Brito. Guadalajara, Jal: Universidad de Guadalajara, CONACYT.
- Rébora Togno, Alberto. 1994. Notas sobre la acción gubernamental en el combate al precarismo urbano en terrenos ejidales. Presentación en el seminario internacional: La Reforma al artículo 27 y su impacto en la urbanización del ejido en México, 1–49. Universidad de Texas en Austin TX. (fotocopia).

- Reyes Sahagún, Carlos. 1993. *El movimiento obrero cetemista en Aguascalientes 1937–1962*. Aguascalientes, Ags: Instituto Cultural de Aguascalientes.
- Rodríguez Gutiérrez, Arturo N. c. 1998. PROCEDE: *Conceptos básicos y un perfil sobre sus avances*. <http://www.pa.gob.mx/publica/pa071003.htm>
- Rojas Nieto, Antonio. 1993. El desarrollo reciente: un perfil. En *Aguascalientes en los noventa: estrategias para el cambio*, coord. Claudio H. Vargas, 21–62. Aguascalientes, Ags: Instituto Cultural de Aguascalientes.
- Salmerón Castro, Fernando I. 1996. *Intermediarios del progreso. Política y crecimiento económico en Aguascalientes*. México, DF: CIESAS, Ediciones de la Casa Chata.
- UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements). 1996. *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*. Oxford: Oxford University Press.
- Varley, Ann. 1999. A New Model of Urban Land Regularisation in Mexico? The Role of Opposition Government. *The European Journal of Development Research* 11 (2): (diciembre): 235–261.