

El desafío; ofrecer vivienda a todos los mexicanos



Lic. Jesús Humberto Torres Padilla
Director General de Asesores Integrados de
Monterrey, S. A. de C.V.

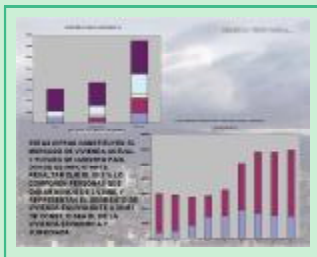
- Uno de los problemas prioritarios de la construcción de vivienda, son las reservas territoriales, cada vez más escasas, dispersas, con precios excesivos y falta de regulación normativa; elementos que indudablemente afectan el mercado y, por lo tanto, las metas que impone una demanda cada vez mayor de vivienda urbana; para la población de menores ingresos principalmente.
- En su intervención el Ing. Torres Padilla realizó algunas reflexiones sobre el tema del suelo desde la perspectiva histórica, jurídica y social. Habló acerca del proceso de urbanización en el país y la consecuencia que éste tiene en la demanda de vivienda
- Las políticas públicas son instrumentos del Estado para resolver, con racionalidad, las necesidades colectivas y el logro de sus objetivos.

Teniendo como marco de referencia que vivimos en un país en donde la industria de la vivienda está apuntalando fuertemente la economía nacional; que el número de viviendas que se desarrollan en México es más de tres veces lo que se construye en Centroamérica y América del Sur juntos, incluyendo Argentina, Brasil y Chile; y por supuesto, que en lo que va del año se han invertido cerca de 80 mil millones de pesos en este sector, generando empleos para 2.5 millones de personas, cifra equivalente a la que, en su momento, generó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El 47 por ciento del total de la población vive en 178 comunidades de más de 50 mil habitantes y en donde hay 30 centros urbanos con más de 500 mil habitantes, de las cuales destacan por su tasa de crecimiento Tijuana, con el ocho por ciento; Cancún, con el 7.7 Nuevo Laredo, 5.64 y Juárez 5.6.



RESERVAS TERRITORIALES



Dentro de la meta de 750 mil viviendas que se proyectan construir para el 2006; se requiere desarrollar tierra a precios suficientes para alentar el desarrollo de la vivienda básica y/o lotes con servicios al alcance de la población de más bajos ingresos.

Para proseguir presentó una retrospectiva desde la aparición de la humanidad, la formación de las sociedades y la búsqueda de condiciones para subsistir hasta concebirse como organizaciones sociales constituidas por tres elementos esenciales territorio, población y poder.

Dijo: "Del asentamiento de una sociedad humana en un lugar determinado—el territorio—, y de su autodeterminación; debe sujetarse a una serie de reglas impositivas—las jurídicas— surge el derecho que constituye una serie de reglas obligatorias que regulan la convivencia social.



Uno de esos derechos es el de propiedad. El artículo 27 de nuestra Constitución define el derecho de propiedad sobre la tierra. En dicho artículo, consecuentemente, se hace la distinción clara y precisa de la propiedad originaria de la nación, de donde se derivan las tres formas de propiedad de la tierra: la pública, la privada y la social.

La propiedad social en México ocupa el 52 por ciento del territorio nacional. De los 205 millones de hectáreas aproximadamente que mide nuestro país, 103.5 millones corresponden a lo que es la propiedad social. Esto es igual a las superficies de países como España, Francia, Holanda y Dinamarca, todos ellos unidos. Esta superficie, constituida por tierra para el asentamiento humano, de uso común y parcelada, le corresponde a cerca de 30 mil ejidos y comunidades y a un poco más de 3.5 millones de familias campesinas, quienes se ostentan en propiedad.

A partir de las reformas al artículo 27 constitucional, en 1992, se reconoció el derecho de propiedad de los ejidos y comunidades, quienes la puedan transferir a propiedad privada, a favor de sus integrantes, previa autorización de la asamblea ejidal y mediante el procedimiento denominado adopción del dominio pleno, requiriendo para ello de un largo y complicado procedimiento ante el Registro Agrario nacional, quien finalmente autoriza la transferencia y expide los títulos individuales correspondientes, para que se inscriban en el Registro Público de la Propiedad.

Existe, en esa forma de propiedad, una enorme posibilidad para construir reserva territorial, destinada a la construcción de vivienda para todos los segmentos sociales. Lo que se requiere, son programas de ordenamiento territorial; desincorporación del suelo social a través de procesos de desregulación y simplificación administrativa, que inhiben la inversión privada o pública en proyectos inmobiliarios. Es indispensable promover políticas públicas que orienten la incorporación de suelo para esos fines, que son de inminente interés público.

Las políticas públicas son instrumentos del Estado para resolver, con racionalidad, las necesidades colectivas y el logro de sus objetivos.

La construcción de vivienda es una necesidad colectiva y, por lo tanto, de interés nacional; y constituye también un derecho natural del ciudadano, consagrado en el artículo 4º constitucional. Ofrecerla y promoverla no es sólo obligación del gobierno. En ello debe participar también la sociedad en su conjunto, los sindicatos, las corporaciones, las organizaciones patronales, los desarrolladores privados, los estados y municipios entre otros. Por esa razón, dijo, que el estado mexicano debe de contar con una política pública de incorporación de suelo al desarrollo urbano y la vivienda, en el que participen gobierno y sociedad.

Conclusiones

1. La seguridad jurídica y la certeza documental son valores esenciales para garantizar la propiedad del suelo necesario para el desarrollo inmobiliario y el mercado de tierras para la construcción de vivienda.
2. El territorio es un elemento sustancial del estado moderno y sobre él se constituyen las tres formas de propiedad: privada, pública y social.
3. El derecho a una vivienda digna, constituye también un derecho fundamental de los mexicanos consagrado en la constitución general de la República.
4. Para acceder a ella se requiere suelo, cualquiera que sea su régimen de tenencia.
5. La propiedad social, representa aprox. El 52% del territorio nacional; la Propiedad Privada el 38% y la pública el 10%.
6. 10 mil 800 ejidos y comunidades están aportando tierra para el crecimiento urbano de 125 ciudades grandes y medianas a un ritmo de 49 mil hectáreas por año.
7. En consecuencia, la propiedad social y su transferencia a privada constituye una gran reserva territorial para el desarrollo urbano y la vivienda en el país.
8. Estado y sociedad deben adecuar el uso del suelo de propiedad social al desarrollo urbano y la vivienda, a través de políticas públicas en las que participen los sectores público, privado y social para generar bienestar, empleo, seguridad jurídica y paz social.
9. La incorporación de suelo social al desarrollo urbano, ofrecerá tierra ordenada, segura y titulada para los desarrolladores, combatiendo así la invasión, especulación e intermediación que desalientan la inversión privada o pública en proyectos inmobiliarios.
10. Así se logrará que sea: La "vivienda generador de desarrollo nacional".

Los desafíos

- Establecer programas institucionales para incorporar esa tierra al desarrollo urbano y la vivienda, programas expeditos bien diseñados, congruentes con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano, como el de "mi casa avanza con tierra segura", que estableció el gobierno del estado de México.
- Hacer efectiva y congruente la propiedad social, pública y privada, con el derecho a la vivienda digna.
- Que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se beneficien de la plusvalía que le generan a sus tierras el crecimiento y desarrollo de las grandes y medianas ciudades con los que están conurbados.
- Establecer programas de incorporación de suelo al desarrollo urbano que eliminen la especulación y el intermediarismo que encarecen el suelo en beneficio de los especuladores.
- Que la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción promueva ante los gobiernos, federal, estatales y municipales este programa de incorporación de suelo y suscriba con ellos convenios marco en lo que queden claras y transparentes sus reglas de operación.
- Que el estado integre un catálogo de la propiedad social en México a través de estudios que determinen la vocación productiva de cada núcleo. Apoyándose para esto en empresas y organismos especializados que inventarían en estos estudios. Ya que los 30 mil núcleos agrarios de nuestros países, son unidades con potencial económico real, como ejemplo tenemos que:
 - de cada 3 ejidos tienen minas de materiales de construcción.
 - 605 ejidos cuentan con acceso al mar a través de 6 mil 600 km de litorales que son propiedad social.
 - 10 mil 800 ejidos están en posibilidad de aportar tierra para el crecimiento urbano en las 125 ciudades grandes y medianas del país.
- Identificación del suelo dentro de los umbrales de crecimiento de en las ciudades de más de 80,000 habitantes a través de sobreposición de polígonos sociales, públicos o particulares, sobre los planes de desarrollo municipales con objeto de calificarlos según la infraestructura y el crecimiento poblacional esperado.
- Establecer a la brevedad un banco central de información de la vivienda en nuestro país, el cual uniformice la información generada por el sector, proveniente de: INFONAVIT, FOVISSSTE, SHF, SEDESOL, bancos, sofoles, Catastros Públicos y del R.A.N., Cámaras, Desarrolladores, etc., lo que redundará en menor riesgo y mejores resultados en la toma de decisiones para estos mismos actores.
- Fomentar la constitución de sociedades de desarrollo mercantiles o civiles, con la participación de los titulares de la tierra y los desarrolladores inmobiliarios, en términos de equidad y beneficio común para ambas partes y representen una alternativa a los inmobiliarios ejidales existentes.

- Abatir costos en la habilitación de tierra con servicios para la vivienda económica (hasta 3 vsmm) de nuestro país, celebrando convenios marco de colaboración entre el estado en sus tres niveles y la CMC en donde los primeros se conviertan en facilitadores inmobiliarios, subsidiando y aportando hasta donde la ley les permite: licencias, permisos, autorizaciones, derechos por conexión a redes de servicios, uso de suelo, para fraccionamientos sociales. A cambio de que se genere una oferta de suelo urbanizado a precios reducidos que son materia prima para vivienda económica.
- El programa "mi casa avanza con tierra segura" en el estado de México que pretende desarrollar 100,000 lotes económicos con servicios, es un modelo actual.
- Generar políticas públicas que estimulen la financiación en infraestructura básica de servicios por parte de la banca de desarrollo a particulares organizados y promovidos por el estado a través de "sociedades de desarrollo inmobiliario" en áreas donde previamente se hayan determinado planes maestros regionales que regulen y ordenen el crecimiento; utilizando como garantía la plusvalía inmobiliaria resultante.
- Implementar políticas públicas de financiación para el desarrollo y adquisición de lotes con servicios.
- La vivienda se ha manejado operativa y financieramente como un producto único, siendo que tiene dos componentes distintos como son el lote servido y la edificación, es importante que se tenga la alternativa de resolver en forma independiente estos dos elementos, cuando menos en la referente a vivienda económica.
- Crear consejos ciudadanos de desarrollo urbano y vivienda con composición mixta donde participen los actores del sector (incluyendo los 3 órdenes de gobierno), los cuales en concordancia con la normatividad vigente pero considerando el interés público autorizan los planes maestros regionales, con lo cual el suelo dentro de estos planes maestros se considera afirmativa ficta a los 15 días por parte de las autoridades, para cada uno de los trámites siguientes del procedimiento de autorización de fraccionamiento (aut. Proyecto urbanístico, aut. Proyecto ejecutivo, registro catastral/c.p.p. y permiso de ventas).
- Reformar el marco jurídico que regula la adopción del dominio pleno en el caso de la propiedad social ya que, si el legislador introdujo el reconocimiento a los ejidatarios de la plena propiedad de sus parcelas, considerándolo como un acto de justicia y para otorgarles certeza y seguridad jurídica, porqué entonces sujetarlos a un procedimiento complicado y tardado

ante el Registro Agrario Nacional que aún cuando es gratuito, los ejidatarios no tienen los conocimientos necesarios para realizarlo, propiciando la intervención de especuladores intermediarios y gestores, cuyo costo recae necesariamente en el titular de la tierra, a quien se le impide el ejercicio de su libertad de decidir. La contribución que el gobierno en sus 3 órdenes (federal, estatal y municipal), los sectores productivos, los académicos y demás actores podemos hacer para reflexionar y actuar sobre los caminos y alternativas que deberán de construirse para lograr superar el desafío que nos impone la sociedad de ofrecer vivienda a todos los mexicanos, será de un valor inestimable para nuestro país.

Integración de acciones en el Sector Agrario

- La tenencia de la tierra de los ejidos adyacentes a las ciudades, provocó la especulación con terrenos de propiedad social, forzando su cambio de rural a urbano de una manera total o parcial, afectando no sólo los intereses de los sujetos agrarios, sino también los de los acaudalados, provocando con esto la inseguridad en sus aspectos legal y urbano agravado por la deficiencia presupuestaria de la federación, estados y municipios para prestar los servicios públicos en lugares al margen de la ley y de la planeación urbana.



Agrónomo Abelardo Escobar Prieto
Director en Jefe del Registro Agrario Nacional

- En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se encuentra contemplado el programa de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, bajo la rectoría de SEDESOL
- En este marco, se sientan las bases de la acción interinstitucional y se plantean las estrategias indispensables para orientar, con mayor equidad, el desarrollo nacional.
- En este sentido orientó su exposición el agrónomo Escobar Prieto quien dió a conocer las acciones que contempla el Programa Sectorial Agrario 2001-2006
- PROCEDE: Programa de Certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos.

Programa Sectorial Agrario 2001-2006

- I. Instrumentar mecanismos de sensibilización y organización que resulten idóneos y que estén dirigidos a los sujetos agrarios, propietarios de tierras de origen social inmersas en el crecimiento de las ciudades consideradas en los programas de desarrollo urbano.
- II. Consolidar los esquemas de incorporación de tierra social al desarrollo urbano, procurando con ello el mayor beneficio de los sujetos agrarios.
- III. Contar con la disponibilidad legal y suficiente de suelo libre, para satisfacer ordenada y anticipadamente las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional.
- IV. Abatir la necesidad de incorporación de suelo al desarrollo urbano por vía de la irregularidad, rompiendo el ciclo invasión-regularización.
- V. Incorporar el crecimiento urbano y de manera concertada suelo de origen ejidal y comunal de cada ciudad de acuerdo a los planes de desarrollo en la materia.

La Procuraduría Agraria, organismo descentralizado del sector agrario tiene una tarea muy importante de organizar para que los propietarios de la tierra social encuentren un camino ágil para integrar ese suelo al desarrollo urbano. Debe cumplir las siguientes responsabilidades:

- Orientación y asesoría en la integración de expe- dientes y actividades inherentes.
- Sensibilización, capacitación y organización de los sujetos agrarios propietarios de tierras inmersas en las áreas de crecimiento de los centros urbanos.

El Programa implica una participación convenida a través de la suscripción de un acuerdo de coordinación en donde participan Gobiernos estatales y municipales.



A once años de la aplicación de la vigente legislación agraria, la incorporación del suelo social al desarrollo urbano, ha impactado en 152 mil 320 hectáreas, correspondientes a parcelas ejidales de las que se adoptó el dominio pleno, mismas que fueron desincorporadas del régimen agrario, correspondientes a 368 núcleos agrarios, de los 840 que fueron considerados en su oportunidad por la Secretaría de Desarrollo Social, como conurbados a los principales centros urbanos. Respecto a la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles con objetos sociales inmobiliarios, han sido aportadas 12 mil 184 hectáreas, de 20 ejidos para la constitución de 27 sociedades.

Las anteriores cifras son importantes si se considera que hace poco más de una década, antes de las reformas constitucionales de 1992, en materia agraria no existía dicha posibilidad, lo que permite reflexionar que la transición de la tierra social al desarrollo urbano, puede verse como una alternativa viable para contrarrestar las deformidades que presentan los asentamientos humanos irregulares y la demanda de la tierra para el desarrollo urbano en general.

En cuanto al catastro rural refirió: "estamos empeñados en integrar, actualizar y modernizar el catastro de la propiedad rural, que nos sirve como instrumento estratégico de apoyo para la planeación de las políticas del uso de suelo, que podrá ser aprovechado para la toma de decisiones del gobierno y de particulares, al relacionar la ubicación geográfica de los predios con los propietarios, poseedores y usufructuarios, así como la topografía, la infraestructura, las vías de comunicación, la hidrología, la ecología, la calidad y uso del suelo, los atributos de la tierra y su vocación productiva".

En relación a los trámites ante el registro Agrario Nacional señaló: "nos propusimos una vigilancia directa de todos los procesos internos inherentes a nuestras funciones registrales; para que se lleven a cabo con honradez, con eficacia y transparencia, uno de los procesos que ya hemos logrado eficientar es el de la adopción del dominio pleno, anteriormente la tardanza en el trámite, inhibía a los ejidatarios para tomar esta decisión y nos impulsaba a realizar operaciones comerciales de sus tierras en forma irregular y en condiciones altamente desventajosas, hoy es un trámite mucho más rápido y transparente, que les permitirá la asociación o participación en inmobiliarias".

El sector agrario tiene entre sus premisas promover dentro de las posibilidades a su alcance que el recurso "tierra", de que son titulares los sujetos de derecho agrario, transiten al desarrollo urbano con orden, legalidad y en circunstancias de equidad en beneficio de ellos y de la sociedad en general.

La política de la Secretaría de la Reforma Agraria y de las instituciones agrarias que coordina, no es inducir a que se adopte el dominio pleno de las parcelas ejidales o se aporten tierras de uso común a sociedades mercantiles.

Sin embargo las reformas legislativas de 1992 en materia agraria, entregaron a los hombres del campo los instrumentos jurídicos y organizativos para que con libertad optaran por las alternativas contractuales, asociativas y de

inversión que mejor respondieran a sus expectativas.

La certidumbre jurídica de la tenencia de la tierra no es en sí misma un objetivo final, es un instrumento indispensable que será el detonador del desarrollo

Sin embargo el recurso económico, para los sujetos agrarios, como para cualquier empresa es muy importante y en esto podemos percibir uno de nuestros grandes retos.

Avanzar juntos estableciendo la alianza de los factores de la producción, como son la tierra y el capital, que redundará seguramente en beneficio de todos, pero esencialmente en beneficio de México, es la gran responsabilidad que nos corresponde asumir.