

# *Políticas públicas y mercados de suelo. Incorporación de suelo ejidal a usos urbanos en Aguascalientes*

EDITH JIMÉNEZ HUERTA

**RESUMEN.** Aguascalientes es un caso de singular importancia que prueba que la intervención del Estado a través de políticas públicas, aun en un contexto de pobreza como el que se vive en la mayoría de las ciudades de América Latina, puede tener gran influencia en los mercados del suelo. Tal puede ser su injerencia que podrían anticiparse al crecimiento irregular de la ciudad. Este trabajo presenta algunas de las políticas públicas más importantes que tuvieron éxito en Aguascalientes durante dos décadas. Finalmente, cuestiona si verdaderamente la cristalización del objetivo vale la pena o si no sería mejor buscar soluciones distintas.

**ABSTRACT.** *Aguascalientes constitutes a peculiar case in importance that proves that the intervention of the state through public policies even on an economic disadvantage context such as the one experienced on the majority of Latin American cities can have a great impact on the market for and use of land. This influence can induce to the irregular growth of cities. This work presents some of the most important public policies that were successful on Aguascalientes during two decades. Finally, it questions if the crystallization of the object is worth it or even better, to look for other solutions.*

## **Introducción**

Aguascalientes<sup>1</sup> es una de las pocas ciudades donde el sector público ha sido capaz de adelantarse a la urbanización informal,<sup>2</sup> ofreciendo suelo barato, legal y urbanizado a la población, así como vivienda con esas mismas características.<sup>3</sup> Esto no se debe a la falta de oportunidades para quienes desarrollan asentamientos irregulares en los ejidos que colindan con las zonas

---

Este trabajo se basa en información obtenida en el desarrollo de un proyecto de investigación financiado por el gobierno del estado de Aguascalientes y Conacyt. Se llevó a cabo entre 1993 y 1999 y se aplicaron 742 cuestionarios. Asimismo, se incluyó información sobre la ubicación y las características generales de todos los asentamientos irregulares identificados en el estado hasta abril de 1998. Además, se aplicaron múltiples entrevistas semiestructuradas a informantes clave en los asentamientos humanos y a funcionarios públicos, líderes y fraccionadores formales e informales.

<sup>1</sup> Aguascalientes es uno de los estados más pequeños del país. Su población en 1995 era de 862 720 habitantes y el 62 por ciento de ella se concentraba en su capital (INEGI, 1995). Su economía empezó a desarrollarse en los años sesenta, unas décadas después de otros estados que empezaron a desarrollarse en 1940. Su dinámica industrial es sorprendente y se mantuvo incluso en tiempos de crisis en el país.

<sup>2</sup> En este trabajo se utilizarán indistintamente los términos informal e irregular.

<sup>3</sup> Este es un importante logro ya que es una excepción no sólo en el país, sino también en el contexto de los países en desarrollo. Uno de los otros pocos lugares donde la ocupación ilegal de terrenos no es un problema generalizado es Chile a partir de 1975, poco después del golpe militar contra el gobierno del presidente Salvador Allende (1970-1973) (véase Ducci, 1997).

urbanas, pues existen suficiente terreno ejidal y facilidades para hacerlo. Alrededor de la capital, en un radio de ocho kilómetros, el 31 por ciento de la superficie es tierra ejidal. Algo similar ocurre en los demás municipios del estado, aunque en algunas cabeceras municipales el porcentaje de suelo ejidal es mucho mayor, como ocurre en el caso de San José de Gracia, donde en un radio de 1.5 kilómetros el 86 por ciento de la superficie es ejidal. En Aguascalientes el 67 por ciento de los asentamientos irregulares del estado se desarrollaron sobre suelo ejidal, el 31 por ciento en suelo privado y el 2 por ciento en suelo perteneciente al sector público.

La ocupación informal de suelo en Aguascalientes es mínima si se le compara con los porcentajes entre el 30 y el 90 de otras ciudades (UNCHS, 1996). En promedio, en las 11 cabeceras municipales sólo el 1.1 por ciento de sus habitantes vivían en asentamientos irregulares y ocupaban el 4.5 por ciento de la superficie. En la capital las proporciones eran similares (el 0.9 por ciento de la población de la capital, que ocupaban el 3.9 por ciento de la superficie) (Jiménez, 2000).

#### Localización de los asentamientos irregulares en el estado

Hasta 1998 habían sido identificados 119 asentamientos irregulares en el estado, los cuales ocupaban una superficie de 890.30 hectáreas; en ellos vivían 13 160 personas. Puesto que existe una concentración muy marcada de la población estatal en el municipio de Aguascalientes (68 por ciento), no sorprende que en él se halle una tercera parte de todos los asentamientos irregulares del estado ni que concentre el 69 por ciento de la superficie comercializada en el mercado informal de suelo del estado y el 67 por ciento de todas las personas que viven en ellos. En el municipio de Jesús María se halla el 13 por ciento de los asentamientos irregulares de la entidad. Esta cabecera municipal está conurbada con la capital y sus políticas de suelo son menos estrictas que las de esta última, por lo que su crecimiento en los últimos años ha sido acelerado.

Al analizar la distribución de los asentamientos irregulares en cada municipio se encontró que el único caso del estado en que el mayor número de asentamientos del municipio se concentra en su cabecera es el de la capital (69 por ciento, como ya se dijo) y no en otros núcleos urbanos.

En los otros municipios la distribución de asentamientos irregulares se comportó de manera diferente. En promedio, el 72 por ciento de los asentamientos irregulares de los otros nueve municipios, sin contar el de Aguascalientes ni el de San José de Gracia —del que no se cuenta con información suficiente—, se ha desarrollado fuera de la cabecera municipal. En algunos municipios todos los asentamientos irregulares se localizan fuera de su cabecera.<sup>4</sup>

Si antes el fenómeno de la irregularidad se presentaba en las capitales del país y de los estados, éste ya no es el caso. Ahora la irregularidad en algunos municipios puede ser mayor en localidades urbanas que no sean la cabecera municipal, por lo que al diseñar políticas públicas es importante tomar en cuenta sus patrones de localización. En Aguascalientes sería mucho más redituable para el ordenamiento territorial dirigir dichas políticas a la zona conurbada del municipio de Jesús María y a los asentamientos irregulares que se encuentran fuera de las cabeceras de los nueve municipios y no concentrarse principalmente en la capital.

La tendencia al crecimiento de los asentamientos irregulares aporta indicios de que puede presentarse un cambio en el futuro. A partir de las modificaciones hechas al artículo 27 constitucional, que abrieron la posibilidad de privatizar el ejido, el número de asentamientos irregulares se incrementó en forma sustancial. De los 1 176 asentamientos irregulares de la entidad surgidos a lo largo de tres décadas,<sup>5</sup> la cuarta parte se desarrolló en un lapso de 31 años, mientras que en sólo siete se generaron las otras tres cuartas partes. Esta tendencia se acentuó a partir de 1999, cuando el número de asentamientos irregulares fuera del municipio de Aguascalientes se duplicó en sólo un año y medio (1999 y la mitad de 2000).

<sup>4</sup> El porcentaje de asentamientos irregulares ubicados fuera de la cabecera municipal de cada uno de los 11 municipios era: Aguascalientes, 31 por ciento; Asientos y El Llano, 100 por ciento; Calvillo y Cosío, 50 por ciento; Jesús María, 59 por ciento; Pabellón de Arteaga, 62 por ciento; Rincón de Romos, 67 por ciento; San Francisco de los Romo, 87 por ciento, y Tepezalá, 82 por ciento. Para San José de Gracia no hay datos.

<sup>5</sup> Sin tomar en cuenta dos para los que no se tiene información del año en que se originaron.

El rápido crecimiento de los asentamientos irregulares no necesariamente es un problema, lo es cuando llega a un punto —desconocido hasta el momento— en el que el acelerado proceso de urbanización propicie el quebranto de las bases de su buen funcionamiento: las relaciones de confianza que existen entre comprador y vendedor. El buen funcionamiento del mercado informal en Aguascalientes, que se sustenta en este tipo de relaciones, se traduce en buenas condiciones de venta para compradores y vendedores. En el primer caso, hasta ahora, la gran mayoría de los habitantes de los asentamientos irregulares tienen seguridad en la tenencia de la tierra aunque sea ilegal, el precio inicial es accesible, se ubican en zonas que no ponen en peligro la salud o la vida de sus habitantes, tienen acceso a créditos informales con los que han podido cubrir su deuda en menos de dos años; además, no tienen limitaciones de movilidad como en el mercado formal, ya que pueden rentar, vender, presar y subdividir sin que el vendedor lo impida.

Teniendo en cuenta esta experiencia, se puede ver que un mercado informal reducido, con menos intermediarios «comerciales» y en el que los dueños o quienes tienen la posesión (ejidatarios) viven cerca de las tierras que venden, lo que propicia que se establezcan relaciones de confianza mutua; y eso disminuye la posibilidad de que se presenten fraudes, como la venta múltiple de un mismo lote.

#### Procedencia de las personas que habitan y de las que no viven en los asentamientos irregulares

La investigación hecha para este trabajo indica que la mayoría de las personas que habitaban en los asentamientos irregulares del estado eran originarias de la misma entidad,<sup>6</sup> particularmente de zonas urbanas. Los asentamientos irregulares se han conformado sobre todo por medio de un proceso de migración urbana interna que ha tenido lugar en todos los municipios, incluyendo el de Aguascalientes, donde se encuentra la capital. La migración rural directa a los asentamientos irregulares se da en una proporción mucho menor. Sin embargo, aunque en menor proporción, tam-

bién existe migración rural de otros estados a la ciudad, mientras que las cabeceras del resto de los municipios están reteniendo, en una proporción similar, la migración de su propia población rural. Esto indica que se podrían diseñar políticas públicas de suelo para reforzar la tendencia a retener en el municipio de origen a la migración proveniente de sus propias zonas rurales. Una de tales políticas podría ser el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las cabeceras municipales. Por lo que toca a la capital, es necesario considerar que la pobreza de los estados vecinos es una de las externalidades que las políticas públicas del estado de Aguascalientes no pueden controlar. El éxito económico de la ciudad capital ejerce una atracción inevitable sobre la población de entidades como Zacatecas.

Entender la razón principal de la migración podría dar pautas para orientar las políticas públicas del gobierno. El Instituto de Vivienda de Aguascalientes (IVEA), para hacer menos atractiva la migración a la capital, incluyó entre los requisitos para solicitar suelo o vivienda subsidiada que los solicitantes tuvieran por lo menos tres años de residir en la ciudad. El problema es que este requisito raramente deja fuera del mercado formal del suelo a los migrantes, con lo que alienta el desarrollo del mercado informal. El problema se puede tornar más agudo, pues los migrantes buscan suelo o vivienda a través de sus coterráneos que llegaron antes que ellos: si éstos residieron antes en asentamientos irregulares, lo más probable es que los futuros migrantes lleguen a ellos también como resultado de las redes sociales existentes. Por ello sería conveniente reducir la antigüedad a un año o quitar este requisito por completo. Posiblemente los beneficios que se obtengan por ello sean mayores que los perjuicios, ya que la migración no es atraída por la vivienda, sino fundamentalmente por la disponibilidad de fuentes de trabajo.

Las tendencias anteriores obedecen a una variedad de circunstancias que no sería oportuno discutir aquí. Sin embargo, el hecho de que la población que vive en los asentamientos irregulares de los municipios provenga de una migración interna que no se dirige a la capital posiblemente se deba, aunque sólo parcialmente, a una relación que han establecido las fábricas de la capital con la mano de obra que llevan de fuera. Esta relación consiste en que empresas como Nissan recogen diariamente trabajadores que habitan fuera de la mancha urbana de la capi-

<sup>6</sup> El 78 por ciento de los hombres y las mujeres cabezas de hogares que habitaban en asentamientos irregulares en los municipios, y el 54 por ciento de la capital, eran originarios del estado de Aguascalientes.

tal, en otros municipios del estado y de estados como Zacatecas y Jalisco, y los regresan a sus casas al terminar la jornada de trabajo. Todos los días entran en la capital de Aguascalientes unos 1 500 autobuses.

Esto significa que unas 54 000 personas que trabajan en la capital no demandan vivienda para ellas ni para sus familias en este lugar. Me parece que el arreglo entre habitantes de otros municipios cercanos al de Aguascalientes y algunas empresas ubicadas en esta localidad puede explicar, a manera de hipótesis que tendrá que probarse en campo, que exista una baja migración a la capital de población procedente de los municipios y que no se haya desarrollado más el mercado informal. Sin embargo, es importante considerar que este arreglo depende del sector privado, que lo puede cambiar cuando le convenga, por ejemplo en la eventualidad de que las empresas cierren o cambien su ubicación para localizarse fuera del estado. Si esto sucediera, el volumen de personas que buscan dónde vivir en la zona conurbada del estado y sus alrededores podría incrementarse con personas que quisieran vivir cerca de sus fuentes de trabajo. Y tal vez, también a corto plazo, los trabajadores jóvenes se casen y deseen establecer su hogar en la ciudad, lo cual también ejercería mayor presión en el mercado informal.

#### Políticas públicas que han propiciado el crecimiento en suelo formal más que en el informal

El movimiento popular de toma de tierras de Las Huertas, el más connotado en su ámbito, causó en 1978 un profundo impacto en las políticas habitacionales y de suelo en el estado, y fue factor determinante en el impulso que el gobierno estatal dio a los ambiciosos proyectos habitacionales y de suelo. En el sexenio de Landeros, que siguió al de la toma de tierras, se regularizó la tenencia de los terrenos ejidales de Las Huertas y se les asignó el nombre de colonia Insurgentes,<sup>7</sup> dando por sentado que con estas acciones se habían terminado los asentamientos irregulares en el estado y que, por lo tanto, el mercado informal del suelo era prácticamente inexistente. Incluso a nivel federal se reconoció que en Aguascalientes no existían asentamientos irregulares (Rébora, 1994).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> A la colonia Insurgentes se le conoce más con el nombre de Las Huertas.

<sup>8</sup> Desde luego que en Aguascalientes sí había algunos a...

Hasta 1993, por primera vez en 12 años, el sector público reconoció abiertamente, aunque con reticencia, que existía el mercado informal de suelo en la entidad. En septiembre de 1996, el gobierno del estado creó la Comisión Estatal para la Prevención y el Manejo de los Asentamientos Humanos Irregulares.<sup>9</sup> Esta comisión tenía la función de discutir la problemática de los asentamientos irregulares para tomar medidas conjuntas entre dependencias federales, estatales y municipales, con el fin de controlar la expansión del mercado informal y evitar problemas que afectaran la seguridad de la población o las finanzas de las autoridades locales.

Esta experiencia fue útil porque a raíz de ella se hizo evidente entre los funcionarios que las diversas instituciones que actúan en el estado alientan o desalientan el desarrollo de los asentamientos irregulares en su territorio. También se evidenció que existe un profundo desconocimiento del proceso de conformación de los asentamientos irregulares, del funcionamiento de los mercados del suelo y del papel que cada institución debe cumplir.

A instancias del gobierno estatal, que actuaba de manera claramente centralista, al menos hasta que inició la alternancia política en el estado (1996), se instrumentaron una serie de políticas complementarias entre sí que dieron como resultado el logro de una urbanización predominantemente formal en la ciudad y en las otras 10 cabeceras municipales del estado. Aquí sólo presentaré tres de estas políticas: la introducción mínima de servicios públi-

... sentamientos irregulares, pero eran tan pocos que pasaban inadvertidos.

<sup>9</sup> Miembros de la Comisión para la Prevención y el Manejo de Asentamientos Humanos Irregulares: el gobernador del estado de Aguascalientes, los presidentes municipales, la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (Sedesol), el Comiré de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade), el Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes (IVEA), la Secretaría de Obras Públicas del Estado, la Procuraduría General de Seguridad Pública y Vialidad del Estado, la Dirección General de Seguridad Pública del Municipio de Aguascalientes, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal (Sedesol) y la Comisión Nacional del Agua (CNA).

cos a los asentamientos irregulares, el freno a las ventas irregulares de los fraccionadores intermediarios «comerciales» y, la más importante, la creación de reservas territoriales y la oferta masiva de suelo y vivienda.

### La introducción mínima de servicios a los asentamientos irregulares

Una política estatal y municipal que ha contribuido a frenar el desarrollo de los asentamientos irregulares es la de introducir un mínimo de servicios públicos (agua, drenaje y electricidad); es una política deliberada que se aplicó en Aguascalientes a lo largo de veinte años. La cobertura de servicios en el estado es de cerca del 100 por ciento, lo que contrasta marcadamente con la baja cobertura que tienen los asentamientos irregulares. De los estudiados sólo el 30 por ciento contaba con todos los servicios.<sup>10</sup>

Lo rescatable de la experiencia de Aguascalientes es que la introducción de servicios como resultado de relaciones clientelares no es la regla, sino la excepción. Por ello, aunque no se aplica rigurosamente, la política de introducir un mínimo de servicios ha contribuido a desalentar el mercado informal de suelo.

Con la posibilidad de regularizar la tenencia de la tierra utilizando procedimientos menos burocráticos que los empleados por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETI) (véase Jiménez, 1999) se facilitará el camino legal para que los municipios puedan introducir servicios sin infringir la reglamentación vigente y con recursos provenientes del Ramo 33. Con ello se podrán introducir servicios en forma paulatina pero consistente a los asentamientos regularizados, para de esta forma seguir con la política de desaliento al mercado informal.

### Freno de fraccionadores informales de suelo

Entre 1993 y 1998 se aplicó exitosamente una política que consistió en frenar el desarrollo de asentamientos irre-

<sup>10</sup> Desde luego que hay excepciones y que la política de no introducir servicios no se ha aplicado en forma rigurosa; además, en algunos casos, cuando se han introducido servicios sí ha existido una relación clientelar. Un ejemplo típico es la introducción de servicios a través de la política federal del programa Solidaridad durante el sexenio de Salinas de Gortari, entre 1991 y 1994.

gulares promovidos por fraccionadores privados,<sup>11</sup> mediante la compra de suelo y su comercialización entre la población de escasos recursos. Generalmente pertenecía a algún partido político que no respetaba la legislación vigente. Por ejemplo, no introducía servicios y fraccionaba sin dejar áreas de donación. Además, comercializaba algunos lotes en zonas de riesgo, bajo líneas de alta tensión, en zonas inundables o en el área de restricción de poliductos de Pemex, carreteras y vías del ferrocarril.

Esta política pública de frenar el desarrollo de asentamientos irregulares resultó efectiva y frenó el desarrollo de los mismos en terrenos comprados por líderes de partidos políticos como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Revolucionario Institucional y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), especialmente los desarrollados en zonas riesgosas o que representarían altos costos de urbanización.

### Creación de reservas territoriales y oferta masiva de suelo y vivienda

En Aguascalientes 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 ciudad capital. Entre 1972 y 1998 se expropió en Aguascalientes una superficie cuatro veces más grande para reservas territoriales que para regularizar la tenencia de la tierra.<sup>12</sup> Este logro es único en el país. En este suelo se construyó vivienda de interés social y se urbanizó suelo barato para la población de escasos recursos. Durante tres sexenios el sector público ha sido el principal ofertante de suelo y vivienda de interés social para la población de escasos recursos.

<sup>11</sup> Esta forma de ocupación del suelo consiste en que un líder organiza a un grupo de personas, les pide un anticipo, compra un predio, lo subdivide con rayas de cal y organiza su ocupación con los adquirentes.

<sup>12</sup> En la capital mientras que se expropiaron 1 679.88 hectáreas para la constitución de reservas territoriales entre 1981 y 1998, sólo se expropiaron 298.40 para regularizar la tenencia de la tierra desarrollada por el mercado informal (Informes de gobierno 1981-1986 e Instituto de Vivienda de Aguascalientes, 1998).

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), razón por la cual el mercado informal está muy desarrollado en otras entidades. Las reservas territoriales han sido instrumentos más formales que reales (López, 1997: 17; véase también Fausto Brito, 1997) y en ocasiones se ha cuestionado su destino argumentando que con ellas se ha beneficiado a grupos sociales de ingresos medios y altos (Rébora, 1994, menciona los casos de Mérida y Morelia). La constitución de reservas territoriales ha dado pie a fuertes contradicciones entre los sectores agrario y urbano. Como dice Azuela (2001), las políticas de conformación de reservas territoriales han perdido consistentemente frente a las de regularización de la tenencia de la tierra, lo cual se debía al mayor interés del sector agrario por expropiar para regularizar, ya que podía establecer y fortalecer las relaciones clientelares durante el proceso de expropiación y tramitación de un segundo pago por la tierra que ya habían vendido los ejidatarios.

Uno de los logros más grandes de Aguascalientes es que se ha mantenido fuera del círculo vicioso de la ocupación irregular y la posterior regularización. La CORETT ha intervenido muy poco en el estado porque ha sido poca la superficie que se ha tenido que regularizar por el desarrollo de asentamientos irregulares en tierras ejidales. Esto significa que se han generado pocos intereses alrededor de la regularización de la tenencia de la tierra. Tal vez esta sea una de las razones por las cuales en Aguascalientes han surgido nuevas formas de regularización sin mayores conflictos sociales (Jiménez, 1999). La regularización de la tenencia de la tierra se podría realizar al margen de la CORETT, por métodos más directos, que convienen tanto a los compradores como al sector público. Existen grandes posibilidades de que esto suceda, considerando que a la CORETT se le cambió del sector agrario al urbano en 1999, con lo que disminuyen todavía más las presiones del sector agrario para que se utilice la regularización de la tenencia de la tierra como principal vía para transformar suelo de uso agrícola a usos urbanos.

Aguascalientes también difiere del resto del país en que los conflictos entre los ámbitos urbano y agrario no han caracterizado al proceso para constituir reservas territoriales. En Aguascalientes, a diferencia de otras entidades del

país, ha prevalecido la negociación. Cuando se iniciaron los programas de expropiación para conformar reservas territoriales, el sector público pagó un precio mayor que el recomendado por la federación y lo hizo a tiempo, con lo cual se evitaron inconformidades con los ejidatarios que eran comunes en otros estados.

Tomando en cuenta el caso de Aguascalientes, es posible considerar que la política de constitución de reservas territoriales puede ser exitosa, pues por medio de ella el Estado puede seguir desempeñando su papel rector en el ordenamiento territorial urbano y como principal proveedor de suelo barato para la población de escasos recursos.

Desafortunadamente, es inevitable que haya un cambio sustancial en estas políticas a partir del año 2000. Las condiciones favorables que han permitido que Aguascalientes haya conformado reservas territoriales están cambiando. A raíz de los cambios que trajeron consigo las modificaciones al artículo 27 constitucional, y ante la incapacidad de los gobiernos municipales y estatales de adaptarse a dichos cambios, el futuro no se ve tan prometedor. Esto quiere decir que terrenos que antes se hubieran desarrollado para la población de escasos recursos ahora se utilizan para vivienda de clase media (en el oriente de la ciudad) y para las clases altas (en el poniente de la misma). Los ejidatarios, especialmente los que tienen mayor experiencia, están adoptando el dominio pleno sobre sus terrenos y los están vendiendo a desarrolladores privados (para una descripción más detallada de este proceso véase Jiménez, 2000, y para una confirmación de esta tendencia a nivel nacional, Azuela, 2001).

### Conclusiones

Aguascalientes es una ciudad con problemas de pobreza similares a los de otras ciudades del país a pesar de que su economía entre 1970 y 2000 fue a menudo más dinámica que la nacional. Esto se refleja por ejemplo en el deterioro salarial que sigue un patrón similar al nacional. En 1980 el 40 por ciento de la población ganaba menos de dos salarios mínimos y en 1995 esta población se incrementó a 58 por ciento. Sin embargo, ha logrado anticiparse a la irregularidad a través de la oferta legal del suelo y la vivienda a precios accesibles. Esta experiencia es importante porque es un logro que nin-

gún otro estado o gobierno democrático de América Latina ha logrado. Es importante rescatar esta experiencia para poder aplicarla en otros contextos, cuestionar algunas políticas o simplemente dar fe de que es posible la urbanización formal en ciudades latinoamericanas. A continuación planteo algunas reflexiones sobre esta experiencia, sus virtudes y limitaciones.

La primera es que la irregularidad no es resultado únicamente de la pobreza, sino también de políticas públicas que desempeñan un papel crucial para evirla.

La segunda es que la creación de reservas territoriales por parte de los gobiernos es una política central para ofrecer suelo y vivienda a bajo precio. Inevitablemente, la expropiación, como se ha venido practicando en Aguascalientes, tendrá que cambiar a otras modalidades. Por ejemplo, es posible que para que los gobiernos federal, estatal y municipal puedan intervenir a gran escala en el mercado del suelo tendrán que vincularse con los ejidatarios y desarrolladores.

La tercera es que si los gobiernos no adaptan sus legislaciones locales a los cambios constitucionales, como el artículo 27, su incidencia en el mercado del suelo disminuirá drásticamente, lo que traerá una mayor participación del sector privado.

La cuarta es que ya es un hecho lo que se planteaban los académicos antes de los cambios al artículo 27 constitucional: el mercado del suelo a disposición de los pobres se está encogiendo y están quedando fuera del mercado informal las mejores áreas (Aguilera, 1993; Nava, 1993; Palafox, 1993; Pradilla, 1993). Importantes canchales de suelo mejor ubicado los está adquiriendo legal e ilegalmente el sector privado para desarrollar suelo para las clases media y alta (véase Jiménez, 2000, para un planteamiento detallado del caso de Aguascalientes, y Azuela, 2001, para conocer las tendencias generales).

La quinta reflexión es que el mercado informal de Aguascalientes funciona muy bien. Esto indica que la irregularidad por sí misma no necesariamente es negativa para los pobres ni para la ciudad. Al contrario, presenta condiciones positivas para el Estado, compradores y vendedores. El mercado informal funciona ventajosamente porque es un mercado pequeño que no había venido creciendo de manera acelerada, lo que permite que se conformen, mantengan y renueven las estructuras sociales basadas en redes de apoyo mutuo entre la población.

La sexta y última reflexión se refiere al escenario que planificadores y académicos han considerado como crecimiento ideal de las ciudades: legal, ordenado, en suelo barato y urbanizado, y con acceso al crédito para que la población pueda adquirir su lote, construir una vivienda o pagar por una vivienda ya construida total o parcialmente (véase Lincoln Institute of Land Policy, 2002). Es decir, tal como ha sucedido en Aguascalientes. Sin embargo, el aspecto negativo de este logro es que los pobres viven en casas pequeñas, en lotes que generalmente no sobrepasan los 100 metros cuadrados y con créditos a diez años que se incrementan con la inflación. Además, la población que las habita tiene restricciones, ya que no puede vender, rentar o prestar mientras dure su crédito (diez años para quienes compraron vivienda), so pena de perderla. Finalmente, por errores de diseño y de rendimiento del desarrollo urbano, los fraccionamientos carecen de áreas verdes y son homogéneos porque son construidos para la población pobre (aunque ya se sabe que nunca son totalmente para pobres).

Dada esta situación, es conveniente evaluar cómo lograr el ideal que se ha venido planteando, para no llegar a él y cometer otros errores de política pública que harán que el ideal se torne nuevamente una pesadilla.

### Bibliografía

- AGUILERA Ortega, Jesús, «Implicaciones de las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva reforma agraria en el ámbito urbano e industrial», en *Implicaciones de las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria*, Universidad Autónoma del Estado de México-Coordinación General de Investigación y Estudios Avanzados, Toluca, 1993, pp. 253-256.
- AZUELA, Antonio, «El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos. A diez años de la reforma», texto preparado para el Banco Mundial como contribución al estudio *Mexico low income housing: issues and options*, 2001.
- DUCCI, María Elena, «El lado oscuro de una política de vivienda exitosa», en Emilia Herrash y Judith Villavicencio (coords.), *La política habitacional en México y América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1997, pp. 155-179 (colección de memorias).
- GOBIERNO DEL ESTADO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. Informes de gobierno de 1981 a 1996.

- INSTITUTO DE VIVIENDA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (IVEA), *Vivienda en Aguascalientes: una experiencia institucional*, Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes, 1992.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Conteo de población y vivienda 1995. Resultados definitivos*, Aguascalientes, 1995.
- FAUSTO Brito, Adriana (comp.), *Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano*, Sistema Regional de Investigación José María Morelos-Conacyt/Universidad de Guadalajara, México, 1997.
- IRACHETA Cencorta, Alfonso, *Planeación y desarrollo. Una visión del futuro*. Plaza y Valdez, México, 1997.
- JIMÉNEZ Huerta, Edith, "Políticas públicas y reservas territoriales en Aguascalientes", *Ciudades*, núm. 44, pp. 37-42.
- *El principio de la irregularidad. Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes 1975-1998*, Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes, Gobierno del Estado/Conacyt, Aguascalientes, 2000, pp. 891-893.
- UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS (UNCHS), *An urbanizing world. Global report on human settlements*, Oxford University Press, 1996.
- LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY, *Round table 2002. Access to land by the urban poor*. Lincoln Institute of Land Policy, 2000.
- LÓPEZ Moreno, Eduardo, en Adriana Fausto Brito (comp.), *Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano*. Sistema Regional de Investigación José María Morelos-Conacyt/Universidad de Guadalajara, México, 1997.
- NAVA, Telésforo, «La contrarreforma al artículo 27», *Ciudades: efectos urbanos de la reforma agraria*, 19, México, 1993, pp. 15-24.
- PALAFox García, Alfonso, «Implicaciones de las reformas al artículo 27 constitucional y el desarrollo urbano», en *Implicaciones de las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria*, Universidad Autónoma del Estado de México-Coordinación General de Investigación y Estudios Avanzados, Toluca, 1993, pp. 257-263.
- PRADILLA Cobos, Emilio, «La contrarreforma agraria y la cuestión territorial», en *Implicaciones de las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria*, Universidad Autónoma del Estado de México-Coordinación General de Investigación y Estudios Avanzados, Toluca, 1993, pp. 239-252.
- REBORA Tognó, Alberto, *Notas sobre la acción gubernamental en el combate al precarismo urbano en terrenos ejidales*, Austin, Texas, 1994, pp. 1-49.