

Reseñas y comentarios bibliográficos

Eibenschutz Hartman, Roberto y Pablo Benlliure (coords.) (2009), *Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades*, México, Cámara de Diputados / Sedesol / UAM-X / Miguel Ángel Porrúa*

Gustavo Garza**

El sistema urbano nacional evolucionó de 223 ciudades con 40.9 millones de habitantes en 1980, a 399 ciudades con 79 millones de personas en 2010. Se estima que en 2020 la población urbana alcanzará 105 millones de individuos. En la presentación del libro que nos ocupa se calcula que para enfrentar las necesidades de espacio de tal dinámica urbana, en las próximas dos décadas se requerirán 500 mil hectáreas de suelo urbanizadas. Una primera recomendación de política urbana es que la densidad considerada de 41 habitantes por hectárea al menos se eleve en 50%, con lo cual los requerimientos de suelo serían un tercio menores, esto es, de alrededor de 340 mil hectáreas. Lógicamente si se lograra duplicar la densidad a 80 habitantes por hectárea los requerimientos bajarían a 250 mil hectáreas, esto es 50% menos que lo originalmente proyectado. Veamos qué nos dicen los coordinadores de este trabajo sobre la situación habitacional que se vislumbra en este contexto de hegemonía urbana del país.

El libro se basa en un trabajo realizado en 2007 en la UAM-X –con financiamiento del Banco Mundial y supervisión de la Sedesol–, que se titula “Costos y beneficios de los mercados formal e informal de suelo para familias de bajos ingresos”. El centro de la investigación es el análisis del mercado de suelo de ocho ciudades del país: Tijuana, Tampico, Mérida, Colima, Durango, Chilpancingo, Los Cabos y Ciudad de México. El propósito del estudio fue “contribuir a la creación de instrumentos de gestión local en la materia” (p. 8).

La obra está constituida por dos breves preámbulos, una introducción y siete capítulos:

* Versión ampliada y modificada de un comentario sobre el libro realizado en un acto de homenaje a Roberto Eibenschutz Hartman, que se efectuó el 28 de junio de 2012 en la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

** Profesor investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Correo electrónico: <ggarza@colmex.mx>.

1. Metodología y conceptos fundamentales
2. Situación de la planeación urbana; oferta y mercado de suelo por ciudad
3. Las ciudades y sus suelos: oferta, demanda y precios de suelo
4. El mercado formal de suelo / vivienda
5. El mercado informal de suelo / vivienda
6. Formación de precios y costos y beneficios de los mercados
7. Revisión de hipótesis y propuestas en materia de políticas de suelo

En una reseña es imposible comentar en detalle un trabajo con la profundidad conceptual y empírica que caracteriza a este libro, por lo que me limitaré a enfatizar sus principales aportaciones y hallazgos.

La introducción no sólo se refiere a los aspectos de procedimiento de la investigación: hace una interesante síntesis de las acciones federales en materia de suelo urbano en las últimas dos décadas, centradas en las funciones de la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (Corett). Destaca que a pesar de haber logrado expropiar dicha comisión, a lo largo de su existencia y hasta 1994 “aproximadamente 97 000 hectáreas, superficie suficiente para acomodar planificadamente a más de 5.6 millones de familias”, se produjo el “periodo de urbanización anárquica y descapitalizada más acelerado del que se tenga memoria en la historia del país” (p. 13).

En ese contexto el estudio se plantea como propósito general “definir una nueva estrategia de atención del suelo urbano, que establezca una política clara y precisa de generación de oferta al alcance de los distintos segmentos del mercado” (p. 18). Para perseguir lo anterior parte de la premisa que el “desarrollo urbano no debe ser regulado por el mercado inmobiliario” (p. 18), de lo cual se deriva la hipótesis de trabajo sobre la incapacidad del mercado formal de suelo “de ofrecer en cantidad y precio tierra / vivienda adecuados a las necesidades y posibilidades de compra de una proporción importante de la población” (p. 20). Tal es, agregaríamos, la raíz de la insolubilidad del problema habitacional en México.

Capítulo 1: metodología y conceptos fundamentales

La investigación es eminentemente aplicada, por lo que se explica el procedimiento metodológico seguido para seleccionar las ocho ciuda-

des del estudio según la región donde se localizan, su base económica, tamaño y dinámica demográfica, el porcentaje de población en situación de pobreza, la existencia de barreras geográficas y la velocidad de la expansión urbanística. Se trata de un acercamiento verdaderamente pormenorizado que sigue con gran acuciosidad cinco etapas: 1) delinear las tendencias históricas del crecimiento de las ciudades; 2) delimitar las zonas homogéneas interurbanas asociadas a las colonias existentes; 3) revisar mediante un corte hermenéutico los documentos jurídico-administrativos que norman el desarrollo urbano; 4) realizar el trabajo de campo para recolectar la información actualizada del mercado de suelo y vivienda de los asentamientos irregulares seleccionados; y 5) capturar y procesar toda la información. Una vez cubiertas estas cinco etapas se realiza el momento de la verdad de toda investigación: analizar e interpretar la información y plasmar los resultados en forma de libro.

Lejos de limitarse a desarrollar el proceso técnico dado el carácter empírico de sus propósitos principales, la segunda parte del capítulo 1 del libro introduce con gran rigor lo que denomina *conceptos fundamentales sobre el mercado de suelo y vivienda* –que se utilizan a lo largo de todo el estudio–, tales como: mercado de suelo; demanda de tierra; demanda de vivienda; necesidades de tierra / vivienda; oferta de suelo y vivienda; agentes participantes de los mercados; valores, precios y rentas del suelo; plusvalía, proceso de ocupación del suelo y formación de precio; financiamiento y subsidios; y peculiaridades generales del mercado formal e informal de vivienda. A pesar de que se advierte que lo anterior “no pretende ser un marco conceptual completo sobre los mercados de suelo y vivienda” (p. 38), cabe mencionar que podría haber sido pertinente englobar a este submercado urbano en el proceso de producción social del espacio construido en su conjunto, pues muchos de los determinantes del mercado de suelo se subordinan a la construcción general de los grandes ensambles infraestructurales y de equipamiento urbano.

Capítulo 2: planeación y mercado de suelo por ciudad

Se trata del capítulo más sencillo y breve de la publicación, pues únicamente tiene siete páginas. En ellas se presenta una apretada síntesis de los principales ordenamientos jurídico-administrativos en materia de desarrollo urbano y vivienda en los tres niveles de gobierno de las

entidades donde se localizan las ocho ciudades estudiadas. En general las constituciones locales les otorgan a los municipios las atribuciones conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, centradas en su función de autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo en sus jurisdicciones. En esta dirección destaca la Constitución del estado de Durango, que incorpora explícitamente su facultad de expropiar terrenos ociosos cuando su uso sea de utilidad pública e interés social.

Un segundo propósito del capítulo es analizar la planeación urbana en las ocho ciudades referidas, para lo cual se consultó a diversos actores que intervienen en el mercado de suelo, entre los que destacan: las autoridades encargadas de la planeación; los promotores y los constructores inmobiliarios, y los líderes sociales de los grupos demandantes de suelo o vivienda.

Capítulos 3 y 4: cuestiones básicas sobre el mercado de suelo / vivienda

En el capítulo 3, después de estimar la demanda de viviendas nuevas por ciudad según número y rango de ingreso (necesidades, siguiendo el marco conceptual), así como su oferta entendida como el número de viviendas producidas, se concluye que “las necesidades de suelo para la vivienda económica [...] representarán poco mas de 40% del suelo que deberá ser incorporado al desarrollo urbano” (hasta 2012) (p. 75), así como que los esquemas “informales para acceder a un lote urbano, con y sin servicios, seguirán representando una cantidad entre 30 y 35% del suelo urbano de las ciudades del país” (p. 76). En síntesis, agregaríamos, un tercio de la trama urbana de las ciudades mexicanas continuarán sentenciadas a mantenerse en el cuarto mundo, al menos dentro del sistema económico-social prevaleciente.

Como corolario del anterior planteamiento y después de realizar un innovador análisis de la distribución intrametropolitana de los precios del suelo, en el capítulo 4 se afirma que “la oferta formal de suelo / vivienda cubre cerca de 65% de la demanda” (p. 115), pero no se sigue una “lógica de crecimiento urbano eficiente”, sino acorde con el mercado.

Capítulo 5: el mercado informal

El estudio del mercado informal de la vivienda se realizó mediante la selección de cinco asentamientos irregulares en cada una de las ocho ciudades investigadas. Específicamente se analizaron las características sociodemográficas de sus pobladores, las modalidades del proceso de ocupación de los predios, el tipo de la tenencia de la tierra original y actual, así como las formas de intervención de las instancias gubernamentales, y si se logró o no su regularización.

En los ocho casos de estudio el “círculo de la informalidad” se inicia con los ejidatarios o dueños originales del terreno, continúa con los compradores o invasores que habitan los predios, para culminar con la intervención de diferentes instancias de gobierno, entre las que se incluye la Comisión Federal de Electricidad, la Corett y las autoridades estatales y municipales.

Obviamente quienes habitan los asentamientos irregulares pertenecen a los estratos más bajos de la población; en general son pobres. En los ocho casos de estudio se trata de migrantes del interior de la república que tienden a tener ocupaciones semejantes; destacan los que tienen microcomercios, los autoempleados en talleres, y los obreros y albañiles (aunque en la ciudad de Durango se encontró un contador público) (p. 131).

Las colonias informales que se originaron a partir de los años noventa han logrado regularizarse en un periodo menor de diez años, si bien actualmente se ha reducido el tiempo que tardan las autoridades en su regularización (p. 172).

Capítulo 6: la formación del precio y la plusvalía

En el capítulo 3 se presentan los resultados de una muestra de ofertas de suelo por colonias, con lo cual se obtuvieron los precios por m² para cuadros de una malla de 50 por 50 metros (p. 173). Mediante un levantamiento de campo siguiendo el método del “comprador misterioso”, se identificaron los precios promedio de las viviendas y la superficie del terreno, así como la estructura de costos por tipo de proyecto. Este interesante enfoque de microeconomía urbana muestra que los factores que determinan el precio de la vivienda son cuatro: 1) el uso de suelo, que corresponde en el mercado formal al precio de compra del predio; 2) el costo del proyecto y licencias de construcción; 3) la

inversión en infraestructura; 4) la “plusvalización” (*sic*, p. 194) derivada de las inversiones públicas y privadas fuera del fraccionamiento que le otorgan economías externas de diversa índole.

En el mercado formal de la vivienda la plusvalía representa más de un tercio del precio de la tierra en las casas de tipo residencial, la cual es menor en la vivienda económica (p. 195).

Capítulo 7: hipótesis y propuestas en materia de políticas de suelo

La obra culmina en el capítulo 7, donde se aborda el propósito específico de la investigación, esto es, proponer acciones concretas para enfrentar el problema de la marginación de las clases populares del mercado formal de la vivienda.

Hipótesis

La hipótesis principal establece que el “mercado formal” del suelo urbano “es incapaz de ofrecer en cantidad y precio productos tierra / vivienda adecuados a las necesidades y posibilidades de compra de una proporción importante de la población, principalmente la de menores ingresos” (p. 211). Este planteamiento –que puede extenderse para todo tipo de bienes, principalmente los durables– es aún más evidente en la vivienda, pues se trata de una mercancía muy peculiar tanto en su oferta como en su demanda, además de ser un elemento fundamental para la reproducción de la fuerza de trabajo. Aunque la hipótesis ha sido comprobada por numerosos estudios, el libro que comentamos demuestra que éste es un proceso persistente por lo menos hasta 2007, año en que se realizó el trabajo de campo. Seguramente la situación se extiende al presente y probablemente hacia el futuro, salvo que ocurriera un viraje del modelo neoliberal que desde hace tres décadas se ha seguido en México, con muy pobres resultados para la nación en su conjunto.

A partir de lo anterior en el primer inciso del capítulo se analizan las cuatro hipótesis específicas que se habían planteado en la introducción, relacionadas con la forma en la que los estratos más desfavorecidos de la población resuelven su problema habitacional en el “mercado informal” de la tierra, donde los factores de formación de su precio la hacen ser hasta 90% más barata.

Resultados relevantes

Una de las aportaciones más interesantes del libro es la articulación del análisis microeconómico para la determinación del precio de la tierra / vivienda en las ocho ciudades consideradas, con los planteamientos macroestructurales de la serie de recomendaciones para intentar resolver la problemática habitacional y la organización del espacio urbano. En forma sintética se pueden mencionar los siguientes hallazgos:

- Los factores de formación del precio del suelo están asociados a las fases de ocupación de la tierra y de producción del espacio urbanizado (p. 217).
- La formación del precio de la oferta formal e informal es producto de la combinación de factores semejantes en secuencias y tiempos diferentes (p. 218).
- Una vez realizada la regularización, “el resto de la formación de precios estará determinada por: *a*) los niveles de introducción de servicios posteriores, y *b*) la localización del asentamiento en la ciudad (p. 220).
- La diferencia en los precios de adquisición entre los mercados formal e informal de la tierra “condiciona a la población de bajos ingresos a recurrir al mercado informal de suelo / vivienda” (p. 220).
- El sector formal “ha aumentado su participación en el mercado de suelo / vivienda hasta 65%” (p. 221). El 35% restante corresponde a la producción social de vivienda.
- La búsqueda de suelos acordes con los precios máximos de cada tipo de vivienda, al ser fundamentalmente periféricos, no sigue una lógica de crecimiento urbano eficiente y distorsiona severamente la expansión de las ciudades (p. 221).

A partir de ello, en la parte final del último capítulo se detallan las propuestas en materia de políticas e instrumentos para enfrentar la problemática habitacional en México. Antes de pasar a ello es pertinente agregar que los desajustes en la vivienda no sólo se refieren al submercado informal pues también existen en el formal. Por ejemplo, el martes 26 de junio de 2012 el Frente Mexiquense en Defensa para una Vivienda Digna, A.C., en un desplegado titulado “El megafraude hipotecario en México y el proceso electoral de 2012”, argumentó que “durante los dos sexenios panistas 5 millones de familias mexicanas

perdieron sus casas, al ser abandonadas por no poder pagar los créditos hipotecarios sobrevaluados por el megafraude hipotecario". En el punto 6 del documento agrega que en el estado de México "se otorgaron 669 052 créditos hipotecarios sobrevaluados en 50%, distribuidos en 352 conjuntos habitacionales construidos durante los años 1999-2011 en las administraciones de Enrique Peña Nieto y Arturo Montiel Rojas. Enrique Peña Nieto fue el principal beneficiario del *megafraude inmobiliario e hipotecario*, obteniendo millones de ganancias ilícitas" (*La Jornada*, 26 de junio, 2012: 9). Lo anterior evidencia que existen otros elementos enraizados en la mundialmente conocida idiosincrasia del sistema político mexicano, que hay que considerar para tener una visión más completa de la formación de precios de la tierra / vivienda y de los grandes desequilibrios en la morfología de las ciudades en México.

Propuestas en materia de gestión del mercado habitacional

Las sugerencias de política en materia de vivienda se orientan hacia dos problemas principales: *a)* la exclusión de las clases populares del mercado formal y, *b)* la generación de una urbanización desordenada con grandes inconvenientes para la calidad de vida de la población.

En materia de programas de suelo y planeación urbana "se requiere que se promuevan, autoricen y/o generen, por parte de las autoridades, fraccionamientos o conjuntos urbanos que garanticen una localización segura y legal, que en el futuro se integre funcional y armoniosamente a la estructura de la ciudad". Se requeriría ofertar suelo con precios de \$100 por m² en pesos de 2007 (p. 223).

En términos programáticos se plantea instrumentar acciones de producción social de suelo como: estar en suelo seguro y legal; contar con licencias de urbanización progresiva; apoyarse en instrumentos de financiamiento con pagos de entre 350 y 750 pesos; tener un impuesto predial que capte parte de la "plusvalización" (plusvalorización, diríamos), que constituye hasta 30% del precio final; instrumentar planes de desarrollo urbano con programación obligatoria para la utilización del suelo que garantice una oferta suficiente para toda la población; introducir "polígonos de urbanización forzosa"; regular el precio del suelo en zonas de nuevo desarrollo; incorporar el concepto de intensidad de utilización del suelo mínimo obligatorio (Cusmin), así como el de provisiones de suelo para los grandes conjuntos habitacionales (pp. 222-225).

RESEÑAS Y COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICAS

En materia de vivienda se sugiere aplicar subsidios para la compra de suelo o vivienda focalizados en los hogares más necesitados, en polígonos especiales así como en ciudades prioritarias o estratégicas.

En esta investigación participaron varios investigadores de la UAM-X, entre los que se encuentran Eduardo Preciat y Pablo Benlliure, quienes trabajaron bajo la coordinación general de Roberto Eibenschutz. La obra constituye un notable esfuerzo intelectual articulado con una serie de recomendaciones de utilidad práctica que deseáramos hicieran suyas los responsables federales, estatales y municipales de las políticas urbanas en México.

