Tito Alegria Olazábal y Gerardo Ordóñez

**Legalizando la ciudad.
Asentamientos informales
y procesos de regulación
en Tijuana**

Tijuana: El Colegio de la Frontera (2005).

¿Por qué regularizar la tenencia del suelo? La respuesta a esta pregunta es la justificación que sirve de plataforma para determinar los objetivos y la dirección del trabajo de investigación que se presenta en el libro *Legalizando la ciudad. Asentamientos informales y procesos de regulación en Tijuana*. En este sentido, existe una razón de ser del libro, no sólo por la necesidad de estimar la superficie urbana en estado irregular, sino también por las repercusiones negativas que conlleva la ilegalidad de la tenencia en el bienestar de la población (principalmente respecto a la vivienda e infraestructura) y en las condiciones necesarias para un desarrollo urbano integro que facilite el avance de las actividades económicas en Tijuana, ciudad fronteriza del norte de México.

Los objetivos de la investigación son cuatro, a partir de los cuales se deriva la estructura del libro.

Primero, los autores plantean construir una base cartográfica actualizada de los asentamientos irregulares en la ciudad, con la que se puedan estimar superficies, valores y población residente. Este puede parecer un objetivo sencillo; sin embargo, como se enuncia a lo largo del libro, la desactualización de información en las diferentes dependencias que participan en las acciones de regularización y registro dificulta la uniformidad y veracidad de los datos.

Segundo, investigar las implicaciones de la irregularidad del suelo en las condiciones de calidad de la vivienda, en la disponibilidad de servicios públicos y de infraestructura urbana.

Como tercer objetivo se plantea conocer los alcances y limitaciones de las instituciones públicas responsables de resolver el problema de la irregularidad de la tenencia del suelo, tanto en la prevención y control como en lo referente a los procesos de regulación.

El cuarto y último objetivo es proponer recomendaciones de política para incrementar la capacidad institucional para abatir a corto plazo la irregularidad del suelo.

A partir de los objetivos establecidos, en el capítulo inicial del libro se establece la metodología con la cual se definen y delimitan los asentamientos irregulares en la ciudad como fuente de información a las diferentes dependencias que están involucradas en el proceso de regulación de predios. Considerando solamente las zonas irregulares censadas en el 2000, se estima que 43% de la población de Tijuana reside en predios irregulares, cifra que permite establecer con fundamentos la escala actual de la problemática.

El primer capítulo inicia con un aspecto muy importante de la investigación, y se refiere a la particular ubicación espacial de las zonas irregulares de la ciudad de Tijuana con respecto al patrón latinoamericano. La mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas presentaron un crecimiento urbano explosivo a partir de la mitad del siglo XX, proceso en el cual se originaron grandes asentamientos irregulares en la periferia de las ciudades, mientras que el espacio construido anteriormente (el cual data de la época colonial) eran terrenos legalmente conformados. Este modelo periférico de predios irregulares no se presentó en el caso de Tijuana. Esta ciudad fronteriza del norte de México, fundada a finales del siglo XIX, no llegó a conformar un núcleo urbano consolidado para mediados del siglo XX, presentando problemas tanto en la falta de infraestructura como en la legalización de los predios urbanos; al momento que la ciudad creció rápidamente hacia diferentes direcciones, la ilegalidad de la tenencia del suelo no sólo se dio en las periferias sino que ya existía en el casco urbano, es por ello que los asentamientos irregulares se encuentran dispersos en la mancha urbana de Tijuana.

Bajo ciertos procedimientos estadísticos y utilizando datos censales del 2000, los autores establecen estimaciones de variables que les permiten aclarar algunas hipótesis relacionadas con los asentamientos irregulares. Primeramente, el fenómeno migratorio no explica la existencia de asentamientos irregulares como fenómeno general urbano; los asentamientos irregulares de Tijuana no están caracterizados por ser habitados por población migrante de otro estado de la república, ya que la proporción de población no nativa del estado en dichos asentamientos es similar al de las zonas regulares de la ciudad. Al establecer los niveles de ingreso de la población, los datos muestran que en los asentamientos irregulares existe población con diferentes niveles de ingreso, lo cual es un indicio de que la irregularidad en la tenencia de la tierra no necesariamente es sinónimo de pobreza. Según los autores, esto permitiría que la aplicación de una política eficiente de regularización de terrenos pudiera salvar al obstáculo del pago por el valor del terreno.

Los autores realizan un ejercicio geográfico donde analizan las condiciones topográficas de los asentamientos irregulares con respecto al resto de la ciudad y concluyen que la topografía no es una condicionante de la localización de los predios irregulares ya que las condiciones de las pendientes de los suelos son, en general, similares a las zonas de tenencia regular. Sin embargo, un aspecto distintivo que encuentran los autores es que el bajo precio del suelo de los predios irregulares es resultado de su localización relativamente alejada de los empleos y servicios.

En el tercer capítulo se analiza el papel que han tenido las diferentes dependencias públicas de los niveles de gobierno municipal, estatal y federal, en disminuir la superficie urbana irregular de la ciudad. Para analizar cómo las instituciones han manejado el problema de la irregularidad, el capítulo es dividido en tres partes. Primeramente, se aborda el problema desde el

punto de vista de los organismos reguladores, revisando su origen, responsabilidades, estado actual y, ante todo, el desempeño y los problemas que han tenido en la aplicación de políticas de regulación. Los organismos pertenecen a diferentes niveles de gobierno y la causa de esta fragmentación organizativa es, primordialmente, debida a los tipos de propiedad original de los terrenos donde se formaron los asentamientos irregulares. Con el propósito de darle una mayor claridad al lector sobre la existencia y funciones de las distintas organizaciones, se presenta atinadamente una descripción detallada de los antecedentes de cada organismo. Al revisar las funciones, coberturas y recursos de las diferentes dependencias, los autores puntualizan que dichas dependencias atraviesan por momentos distintos que se reflejan en problemas particulares y en grados de avance diversos en las metas de regularización de predios. Sin embargo, independientemente de dichas particularidades, es evidente que de continuar el ritmo de regularización que se ha dado en los últimos años, será poco probable abatir el rezago a corto plazo, más aún si se toma en cuenta el dinámico crecimiento de predios irregulares.

En una segunda parte de este capítulo tercero, se analiza la capacidad del Ayuntamiento de Tijuana para controlar el crecimiento urbano y en la consistencia y cobertura de los sistemas de registro de la propiedad. Aquí se puntualiza el estado de retraso en que se encuentra la legislación municipal ya que, por un lado, no se han hecho las adecuaciones necesarias a la legislación estatal para delegar las facultades que le corresponden al municipio en materia de desarrollo y control urbano, y por otro lado, se ha dado una lenta adecuación de sus estructuras organizativas con pocos recursos financieros y una falta de capacitación de recursos humanos y técnicos. En cuanto a los sistemas de registro de la propiedad existen dos fuentes primordiales; el catastro municipal de Tijuana y el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del gobierno estatal, dependencias que desarrollan funciones complementarias y juegan un papel fundamental en la regulación de la expansión territorial de la ciudad; sin embargo, en los últimos años los esfuerzos que han realizado las diferentes administraciones municipales y estatales por ampliar coordinadamente las capacidades de respuesta de ambas dependencias no han dado resultado, ya que persisten los problemas internos y la falta de comunicación entre las dependencias.

Al final de este capítulo tercero, los autores analizan los planes y programas que el gobierno está diseñando o aplicando y que tienen como objetivo acelerar los avances en la reducción de los rezagos en la regularización de los predios y propiciar un crecimiento ordenado en la ciudad. A partir de los planes existentes elaborados por las tres instancias de gobierno, los autores aclaran que una de las fortalezas de dichos instrumentos es el reconocimiento de los problemas de suelo y vivienda, y la similitud de las propuestas planteadas para hacer frente al rezago y a la futura demanda. No obstante los esfuerzos y resultados que se han obtenido en el ámbito de la planeación, la dimensión crítica del problema de la irregularidad obliga a acelerar las acciones y a ubicar en las agendas los proyectos importantes y necesarios, entre los que se tendrán que considerar la reestructuración de los organismos regularizadores y la ampliación de las reservas territoriales adecuadas para el desarrollo urbano y la vivienda. Para establecer una escala de la problemática, se cita el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006, en donde se establece que las reservas territoriales de los estados, en general, son de seis años, sin embargo para el caso de Baja California las reservas son para seis meses solamente.

Los autores establecen una serie de conclusiones y recomendaciones puntuales en el cuarto y último capítulo del libro. Con respecto a las conclusiones señalan que los dos mecanismos de coordinación del enlace entre población y suelo, el mercado y las instituciones han fallado en el 43% del área urbana de la ciudad de Tijuana, que actualmente es irregular. El mercado falla cuando la población que demanda suelo no puede solventar el precio de un lote con servicios y tiene acceso limitado a los créditos inmobiliarios. La coordinación institucional falla cuando no hay instrumentos legales ni recursos económicos para establecer y ejercer reservas de suelo para población de escasos recursos; e igualmente falla al no implementar anticipadamente acciones urbanas para evitar futuros asentamientos irregulares.

Respecto al análisis de la relación entre indicadores socioeconómicos e irregularidad del suelo, destaca, como se mencionó anteriormente, que la población migrante no es una característica determinante de los asentamientos irregulares; sin embargo, en los de más reciente creación existe una mayor proporción de población no nativa del estado. Igualmente importante, el estudio resalta que la irregularidad de la tenencia de la tierra tampoco es sinónimo de pobreza, pero esto no es un aspecto que se debe generalizar para las ciudades latinoamericanas ya que Tijuana presenta de manera excepcional mejores niveles de ingreso y empleo en relación con el contexto latinoamericano.

Por otro lado, la irregularidad afecta negativamente y de manera indirecta los precios del suelo debido a que es un factor para la pobre consolidación del hábitat. En la ciudad de Tijuana la forma irregular de ocupación de terreno ha contribuido de manera significativa al crecimiento de la mancha urbana, pero en los últimos años han aparecido nuevos agentes responsables del crecimiento irregular que son los propietarios de terrenos, ejidales o privados, que fraccionan y venden lotes de manera ilegal. Referente a los organismos reguladores, los autores resumen que independientemente de los esfuerzos que se han realizado para regularizar predios, el rezago aún es grande. Las causas pueden ser diversas, desde problemas jurídicos hasta manejo ineficiente de información estadística en las dependencias responsables de regularizar.

Ahora bien, respecto al tema del control urbano, el municipio no cuenta con los recursos humanos y técnicos suficientes para ejercer un auténtico control sobre el crecimiento dinámico de la ciudad, pero además persisten áreas de competencia estatales que limitan las acciones del ayuntamiento aún más. En los dos sistemas de información inmobiliaria de mayor importancia para la ciudad (el catastro municipal y el registro de la propiedad del estado) presentan un rezago considerable en la cobertura del padrón catastral; existe incompatibilidad en sus respectivas bases de datos y una descoordinación en el intercambio de información.

Para finalizar las conclusiones los autores señalan que la planeación urbana, en todos los niveles gubernamentales, ha sido ineficiente para promover la expansión ordenada de la ciudad. Las deficiencias que se detectaron fueron las siguientes: falta de información sistematizada, actualizada y georeferenciada para elaborar estudios y diagnósticos adecuados y completos; falta de mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones aplicadas; desvinculación de fuentes de financiamiento público, social y privado, y poca articulación intergubernamental para gestionar de manera coordinada programas y proyectos urbanos.

Con base al diagnóstico presentado en el libro, se define una serie de recomendaciones las cuales están estructuradas en tres apartados: a) Bases para la reestructuración de los organismos regularizadores; b) El control de la expansión urbana y los sistemas de registro de la propiedad; y c) La planeación del crecimiento urbano y el fomento de suelo y vivienda.

En el primer apartado se remarca la necesidad de modernizar los sistemas de información estadística, así como de implementar un sistema de información geográfico; de generar indicadores específicos para medir problemas, avances y desempeños; de fomentar el uso de información entre los jefes de departamento; de promover el trabajo en equipo en los departamentos; de asignar recursos para solucionar problemas jurídicos, fiscales o técnicos; de poner a disposición de los poseedores esquemas de financiamiento según la capacidad de pago de las familias.

En el segundo apartado, los autores aclaran que para ejercer un auténtico control sobre el crecimiento dinámico de la ciudad de Tijuana se requiere acelerar los trabajos para la actualización de la normatividad urbana, estatal y municipal con el fin de contar con una legislación condensada que integre las normatividades de diferentes materias. Por otro lado, es importante otorgar facultades exclusivas al municipio que permitan tener un mayor control sobre la autorización de fraccionamientos y venta de lotes. De igual forma se enfatiza la necesidad de modernizar el seguimiento de crecimiento de la ciudad por medio de imágenes de satélite y mejorar la capacitación del personal de las dependencias reguladoras.

En el último apartado de las recomendaciones los investigadores sugieren que el municipio instrumente, de manera compartida o exclusiva, un conjunto de programas, proyectos y acciones que concreten los objetivos de los planes. Para ello se presenta un listado de recomendaciones puntuales y específicas referentes a la elaboración y actualización de planes, ya sea en el ámbito municipal, estatal o compartido.

En general, el libro presenta dos cualidades importantes de mencionar. Primero, trata de dimensionar y caracterizar el problema del suelo urbano irregular en Tijuana, que se ha caracterizado por su rápido crecimiento urbano y una total ausencia de información estadística y cartográfica actualizada y veraz, lo cual le da un valor agregado a la investigación. Segundo, dada la magnitud y complejidad del problema es importante contar con investigaciones interdisciplinarias que puedan abarcar diferentes matices del fenómeno y aportar un diagnóstico lo más completo y actualizado del suelo irregular de Tijuana. Esto es lo que nos aportan oportunamente los autores en su investigación.

*Guillermo Álvarez**

* Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California.

Correspondencia: Guillermo Álvarez, Edificio de Investigación y Posgrado, Campus Mexicali, Blvd. Benito Juárez s/n, Mexicali, Baja California, México. E-mail: galvarez@uabc.mx