

una línea dominante de interpretación.

- La gestión estratégica de las ciudades puede convertirse en una herramienta útil para el desarrollo urbano.

La conformación de esta investigación constituye un esfuerzo por relacionar diversas variables de manera metodológicamente coherente; es muestra condensada de una investigación de más de 10 años que permite visualizar de modo armónico actores e instituciones en el proceso de conformación de resultados.

En este sentido, a diferencia de muchos estudios de gestión pública que *retratan* problemáticas y actores en una situación determinada, el estudio de Cabrero vendría siendo toda una “película”, donde es posible observar a los actores en su movimiento y evolución (secuencia), articulando sus intereses y adecuando las diversas capacidades institucionales para generar resultados eficaces y observar sus movimientos dinámicos en el tiempo, así como establecer los diversos elementos que configuran el espacio público en el que se desenvuelven y sobre el cual pretenden generar acciones relevantes. Sin duda, el libro *Acción pública y desarrollo local* se convertirá en una referencia obligada de los estudios de gestión pública local, gracias a sus importantes aportaciones metodológicas, así como por la innovadora visión en la que se articulan la

gestión de lo público, el cambio institucional, el desarrollo local y la participación de los actores de la sociedad civil.

.....
Legalizando la ciudad: asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana, de Tito Alegría y Gerardo Ordóñez (Baja California, El Colegio de la Frontera Norte, 2005, 170 p.)

Matías Durán Quintanar

El tema de la irregularidad en la tenencia de la tierra urbana es un fenómeno que caracteriza a los países latinoamericanos. Las causas que le dan origen tienen que ver con factores económicos, sociales, políticos y jurídicos. En México, estos factores han influido de manera diferente en la ambigüedad sobre los derechos de propiedad de la tierra. Sin embargo, es posible observar que la irregularidad se ha asociado a la expansión de la urbanización que se dio en las ciudades virreinales consolidadas hace tres o cuatro siglos.

Legalizando la ciudad: asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana presenta características muy particulares del tema: aceleradas tasas de crecimiento geográfico y poblacional de la ciudad; la creciente necesidad de suelo y vivienda y el crecimiento económico, influido en gran medida por el hecho de tratarse de

una ciudad fronteriza. Incorpora características de tipo histórico, como el que Tijuana sea una ciudad “joven”, así como la manera en que se repartieron títulos primordiales en el siglo XIX, todo lo cual hace que la irregularidad en Tijuana sea *sui generis*. Por consiguiente, comprender el fenómeno en esa localidad se vuelve un tema obligado.

El libro de Tito Alegría y Gerardo Ordóñez es resultado de una extensa investigación realizada entre junio de 2001 y mayo de 2002. La estructura del libro responde a los objetivos que los autores se plantearon en el proyecto. El primer capítulo lo dedica a localizar y dibujar digitalmente los asentamientos irregulares, así como a estimar sus dimensiones en términos de superficie, valor y volumen de población; en el segundo, exploran las implicaciones del fenómeno en la calidad de las viviendas, los servicios públicos y la infraestructura urbana, así como en los mercados de vivienda; en el tercer capítulo abordan el tema institucional relacionado con la resolución de los asentamientos irregulares y destacan sus alcances y límites. Por último, el libro cierra con un capítulo en el que los autores presentan recomendaciones de política orientadas a acelerar la regularización y a detener el crecimiento urbano irregular; propuestas que se centran en la capacidad institucional para tratar el problema.

En la introducción se destacan varias ca-

racterísticas que ponen en contexto al problema. Una de ellas es el acelerado crecimiento poblacional que experimentó Tijuana en los últimos 100 años a causa de un alto flujo migratorio, al pasar de 242 a 1 148 681 habitantes. Se sostiene que la condición de ciudad fronteriza y concretamente las diferencias estructurales entre México y Estados Unidos explican el gran crecimiento y flujo migratorio. Es decir, las diferencias en la manera de acumular capital en ambos lados de la frontera y en la distribución social de los ingresos traen como resultado altos flujos transfronterizos de capital, bienes y personas.

A pesar de que las tasas de desempleo, marginalidad y niveles de ingreso son superiores al resto del país, los autores argumentan que el desarrollo socioeconómico ha superado la capacidad de los órdenes de gobierno para satisfacer las necesidades de equipamiento, infraestructura y servicios públicos urbanos. La irregularidad se convierte en un problema urgente por su magnitud y consecuencias: 57% de las viviendas tienen un origen irregular. Los autores sostienen que este problema genera, para los habitantes, medios informales de vivienda, carencia de acceso a los servicios públicos, inadecuada infraestructura urbana e inaccesibilidad a créditos inmobiliarios; mientras que el municipio se enfrenta a bajas recaudaciones y altos costos sociales y económicos.

En la misma parte introductoria, los autores presentan un acercamiento conceptual del tema, el cual incluye una definición de la *regulación* en la tenencia de la tierra; asimismo, destacan la importancia del concepto sobre los *derechos de propiedad*. También ponen en perspectiva la regulación de los predios: desde una visión del estado y desde el punto de vista de los dueños. Con la revisión de estos conceptos, los autores proponen una definición de *irregularidad* en la tenencia de la tierra que rige su investigación. En esta parte de la obra es donde se cuestionan las razones por las que la irregularidad es un problema que merece la atención de la sociedad. Sus respuestas se reflejan en la estructura que sigue el libro, pero de manera preliminar destacan, por un lado, las orientaciones de los estudios del subdesarrollo en el crecimiento irregular urbano y, por tanto, la dificultad de convertir los activos en capital. Por otro lado, bajo la perspectiva del Nuevo Institucionalismo, observan que la existencia de un marco institucional inadecuado afecta el desempeño económico, debido a la alta incertidumbre en la tenencia de la tierra, y eleva los costos de transacción.

El primer capítulo delimita muy claramente aspectos de localización, dimensión, población y valor de los asentamientos irregulares. Por ejemplo, para el tema de la localización, los autores mencionan que los

asentamientos irregulares presentan una expansión de tipo disperso. Explican las razones por las que Tijuana, a diferencia de la mayoría de las ciudades latinoamericanas, no presenta las características comunes del crecimiento irregular urbano. Con ayuda de los organismos reguladores, se estimó la dimensión geográfica de los asentamientos irregulares. De esa manera, se menciona que existe una área total de 12 258.2 has., con un promedio de 41.3 has. por polígono definido y presentado en los mapas de digitalización. Al abordar el tema de la población en los asentamientos irregulares, los autores ponen a prueba diferentes hipótesis y obtienen conclusiones interesantes. Después de analizar los datos, concluyen que la migración no explica la existencia de asentamientos irregulares. Sostienen que existen indicios para afirmar que la irregularidad no es sinónimo de pobreza. Consideran entonces que cualquier política institucional puede salvar el obstáculo del pago del terreno. Finalmente, respecto del valor de los asentamientos, los autores presentan dos conclusiones generales: *a)* el bajo precio del suelo irregular se debe a lo alejado de los recursos urbanos y a la precaria consolidación legal de sus viviendas; *b)* el inicio del proceso de regulación explica los precios de suelo de estas viviendas.

En el segundo capítulo, se abordan las implicaciones de la irregularidad en la con-

solidación del hábitat urbano. Introducen el concepto de *consolidación urbana* para explicar la relación entre la regularización en la tenencia de un terreno y la mejora de las condiciones sociales y económicas de los residentes. Consideran dos argumentaciones en contrasentido respecto de esa relación. Por un lado, el acceso y la tenencia irregular del suelo son limitaciones para que los poseionarios puedan consolidar su hábitat. Por el otro, la limitada consolidación urbana se debe al escaso presupuesto de las familias. Lo anterior les permite explorar la hipótesis de que tanto la irregularidad como los bajos salarios son factores que limitan la consolidación de las viviendas en los terrenos irregulares. Por último, presentan tres conclusiones generales: *a)* la formalización de la propiedad de los predios irregulares mejora la condición de vida de sus habitantes (consolidación urbana); *b)* en cuanto a la acumulación económica de los residentes en el acceso a los mercados inmobiliarios, el limitado ejercicio de los derechos de propiedad no constituye un obstáculo para participar en los mercados de vivienda; *c)* la tenencia irregular del suelo tiene poco efecto en el valor de los derechos de propiedad.

El tema sobre el manejo institucional del problema de la irregularidad se aborda en el tercer capítulo. De entrada, se alerta respecto del gran énfasis que se ha puesto

en la regularización y, en menor medida, en los temas de control y planeación. Las secciones en las que se divide el capítulo corresponden a temas que, para los autores, constituyen los ejes de la actuación gubernamental, sobre los cuales se estructuran las instituciones de los órdenes de gobierno. En cada uno de ellos se exponen alcances y límites de la intervención pública para el contexto local de Tijuana.

En la sección “Organismos reguladores y los procesos de regulación”, se describen los antecedentes de los organismos reguladores y su ámbito de actuación. Los autores destacan la fragmentación organizativa que existe entre los organismos, pero sobre todo dejan entrever la inadecuada estructura de incentivos que ofrece el marco institucional. En esta misma sección, se señalan los avances y rezagos en los procesos de regularización. Demuestran el avance asimétrico que tienen los diversos organismos reguladores y lo atribuyen a los problemas técnicos, jurídicos y fiscales que encuentran. Sobre esta base, aseguran la baja probabilidad que tienen los organismos para abatir el rezago en la regularización en el corto plazo.

La segunda sección del capítulo analiza los sistemas de registro de la propiedad y el control del crecimiento urbano. En este último tema, los autores destacan el limitado control que se tiene sobre el crecimiento, debido a las contraposiciones legales de di-

ferentes órdenes de gobierno y la lenta adecuación de las estructuras organizativas. A pesar de ello, se mencionan algunas de las acciones que se están realizando para corregir esas fallas y otros planes del ayuntamiento, como la descentralización de la facultad a las delegaciones para otorgar licencias de control y usos de suelo. En cuanto a los sistemas de registro de la propiedad, destacan la importancia de lograr una adecuada coordinación entre el catastro, que pertenece al municipio, y el registro público de la propiedad, del ámbito estatal. Se presentan pruebas que demuestran algunos de los problemas que tienen los mecanismos de coordinación para su consolidación.

El capítulo finaliza con la sección que revisa el tema de la planeación del crecimiento urbano. En general, se pone énfasis en la poca efectividad de los planes y programas de desarrollo. Por ejemplo, se destaca la falta de visión hacia el futuro y su comprensión de crecimiento, así como la desincorporación de la participación social. Se enlista también una serie de temas de incorporación en la agenda de los tres niveles de gobierno. Los esfuerzos apuntan a la mejoría de la gestión intergubernamental y a la modernización de las organizaciones, todo ello marcado por una clara voluntad política; sin embargo, habrá que esperar para observar los resultados.

El libro cierra con un capítulo dedicado

a retomar las conclusiones y presentar una serie de recomendaciones. Las conclusiones se recuperan de manera muy clara y apuntan, en general, a destacar la falla que existe en la coordinación del enlace entre población y suelo, es decir, entre mercado e instituciones. Las recomendaciones se hacen sobre la base del diagnóstico que se realizó, y las acciones de gobierno que se proponen están orientadas a tres grandes objetivos: primero, disminuir el rezago en la regulación; segundo, dotar de instrumentos y recursos a las instituciones para articular de manera puntual las demandas de suelo y vivienda; tercero, salvar los obstáculos que limitan el funcionamiento de los mercados de suelo y vivienda. Las acciones para cada organismo y objetivo se presentan de manera puntual y congruente con referencia a las conclusiones obtenidas.

Legalizando la ciudad: asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana se presenta como una aproximación sistemática del problema que nos permite entender con profundidad los costos sociales y económicos que afectan la calidad de vida, el funcionamiento urbano y el potencial productivo individual y empresarial. Es un estudio exacto que se sustenta de manera sólida, gracias al adecuado manejo de una gran cantidad de datos y a la definición de la temática que se investiga. Al incorporar estos temas, el libro hace una

inmersión profunda en la problemática de la irregularidad de Tijuana y ofrece los aspectos que son relevantes e indispensables para encontrar soluciones al tema. Se con-

vierte, así, en una lectura obligada para entender la dinámica de los asentamientos irregulares.