

Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO)

Como consecuencia del acelerado crecimiento poblacional de las principales ciudades del país en las décadas recientes, se han manifestado una serie de problemas generados por los asentamientos humanos que, de manera irregular, se han establecido en áreas que por su naturaleza no son aptas para el crecimiento urbano. La carencia secular de mecanismos legales adecuados para la incorporación ágil del suelo de propiedad social al mercado inmobiliario, explica buena parte del desorden y la ilegalidad que han caracterizado el desarrollo urbano de nuestro país.

Este desorden urbano ha alcanzado un punto crítico en el que se requiere tomar decisiones e instrumentar políticas públicas que permitan no sólo corregir el problema ya existente, sino también prevenir, mediante la instrumentación de mecanismos idóneos posibilitados por la legislación vigente, el surgimiento mismo del problema atacando sus causas fundamentales.

La dimensión de este problema se ilustra con bastante claridad en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano. En este documento se señala que entre 1995 y el año 2000 el crecimiento urbano de nuestro país demandará, para las cuatro grandes zonas metropolitanas y las 116 localidades medias, un total de 150 mil hectáreas de suelo libre para satisfacer necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional, de las cuales 105 mil serán de origen ejidal o comunal.

El actual marco legal agrario permite que dichas superficies sean desincorporadas del régimen ejidal o comunal sin necesidad de recurrir a la expropiación por causa de utilidad pública. Mediante la aportación de tierras de uso común al patrimonio de sociedades mercantiles y civiles, así como a través de la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas, las propias asambleas de los núcleos agrarios pueden incorporar tierra a proyectos inmobiliarios que resulten congruentes con los planes y programas de desarrollo urbano que definan las autoridades locales. Esto implica la posibilidad de que tanto los ejidos como las comunidades se transformen en interlocutores efectivos del gobierno para diseñar y aplicar estrategias que permitan imprimirle orden y legalidad al futuro crecimiento de los principales centro urbanos del país.

En este contexto, fue creado en 1996 el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), como un instrumento del Gobierno Federal destinado a promover el desarrollo ordenado y sustentable de nuestras ciudades mediante la incorporación de suelo apto de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano e inmobiliario, aplicando para tal efecto los procedimientos previstos en las legislaciones vigentes tanto en materia agraria como en materia de asentamientos humanos.

En virtud de lo anterior, se debe entender el programa PISO como un instrumento de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y de concertación con la sociedad civil, orientado a facilitar la incorporación ágil y legal de suelo apto de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano. Mediante este programa, los núcleos agrarios estarán en condiciones de poner en oferta legal suelo al servicio de las instituciones públicas, privadas y sociales de la vivienda y desarrollo inmobiliario, de organizaciones sociales y personas físicas y morales en general, que deseen acceder a la tierra para la construcción, promoción, venta y utilización de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional.

Dentro de sus objetivos destaca el contar con disponibilidad legal y suficiente suelo en cada ciudad para satisfacer ordenada y anticipadamente, a costos razonables, las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional, y así estar en condiciones de poder abatir la ocupación anárquica de tierra ejidal y comunal, evitando la necesidad de incorporación de suelo al desarrollo urbano por la vía de la irregularidad.

Esta incorporación de suelo social al desarrollo urbano mediante el PISO, cuidará en todo momento el orden urbano, la justicia campesina, el acceso popular a la vivienda, el desarrollo comunitario y la inversión privada. Además, vigilará las mejores condiciones de participación de los núcleos agrarios en las operaciones de incorporación de suelo.

En el Programa participan el Gobierno Federal por medio de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), como instancias normativas, y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), como coordinadora nacional. A nivel de las entidades federativas participan los gobiernos estatales como coordinadores y rectores del PISO en su estado, con el apoyo de las representaciones federales involucradas directamente que son: SRA, Sedesol, Corett, Procuraduría Agraria (PA), Registro Agrario Nacional (RAN), Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe) e Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), así como de las instituciones federales, estatales y municipales que estén relacionadas con la vivienda, el suelo, el medio ambiente y el desarrollo urbano.

Para el Gobierno Federal es un Programa obligatorio. Para los gobiernos locales y municipales su participación es concurrente entre los tres órdenes de gobierno, mediante la firma de convenios que definan sus responsabilidades y obligaciones, así como atribuciones de dirección local y municipal. Para la sociedad su participación es voluntaria, concertada y convenida, y para los núcleos agrarios también lo será de acuerdo al mandato de sus propias asambleas.

En materia de financiamiento, el PISO es un Programa de inducción y promoción, no de compra y venta de suelo. Es decir, su propósito central es promover que los núcleos agrarios que tengan suelo apto, si lo desean, lo oferten a quien lo necesite, cuidando que en el proceso se respete la normatividad agraria y urbana aplicable, se desalienten los procesos especulativos, procurando que los núcleos de población agrarios participen en tiempo, cantidad y calidad de los productos inmobiliarios y se garanticen superficies y precios accesibles de suelo o vivienda a los consumidores urbanos de escasos recursos.

Así, también se debe concebir como un Programa autofinanciable no lucrativo para las instituciones públicas que, por sus funciones, participan en adquisición, expropiación o desarrollos, por lo que deberá contar con sistemas de facilitación y mecanismos de recuperación, aunque se podrá operar, según disponibilidades, proyectos sociales con recuperación parcial o diferida.

El PISO podrá, por medio de la Corett y a cuenta de operaciones futuras de realización garantizada, hacer anticipos recuperables a los núcleos que los soliciten, para que los oferentes sociales con debilidad económica no estén desprotegidos ante la intermediación inmobiliaria y la ocupación irregular precaria.

Tratándose de proyectos de desarrollo rentables auspiciados por inmobiliarias puramente ejidales, el Ficonafe podrá financiar, con capital de riesgo, infraestructura y servicios, así como urbanización secundaria. El propósito será apoyar la autogestión ejidal con inversión sencilla recuperable.

En su operación sólo participarán los municipios que tengan autorizados e inscritos sus programas y planes de desarrollo urbano y los núcleos de población agrarios que tengan certificados sus derechos. Asimismo, sólo podrán participar como adquirentes de tierras o socios de los campesinos en inmobiliarias, aquellas personas que garanticen solvencia, seriedad, probidad y no tengan antecedentes negativos.

En todos los casos de incorporación de suelo, se deberá contar con la aprobación del municipio respectivo y se deberá garantizar la introducción de los servicios urbanos básicos en las tierras de que se trate.

El PISO está operando ya en algunos estados de la República como: Tamaulipas, Nuevo León, México, Campeche, San Luis Potosí, Querétaro, Durango y Chihuahua, dentro de lo que se ha denominado *programa piloto*, en el que se están probando los sistemas de coordinación y los esquemas de trabajo, comprobando hipótesis y al mismo tiempo recibiendo retroalimentación basada en la experiencia local. En 1997 se pretende cubrir el resto del país.

Los métodos de incorporación de suelo social utilizados por el PISO son la expropiación concertada por áreas de crecimiento de poblados en regularización y

para incorporación de suelo libre; la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias; y la adopción de dominio pleno sobre tierras parceladas para comercialización autogestionaria o institucional.

Este Programa representa el primer paso hacia el nuevo milenio con una óptica diferente; además, representa la acción fundamental para la correcta regulación del uso del suelo y al mismo tiempo, el PISO permitirá prever la orientación en el crecimiento de las ciudades hacia zonas aptas para el desarrollo urbano, tomando en cuenta las actividades productivas de la región, la dotación de servicios públicos y la posibilidad de integrar estas áreas de crecimiento a las estructuras de la mancha urbana.

Presentación del Programa

- Se ha efectuado la promoción en 15 entidades federativas, presentando los objetivos, características, estrategias, mecánica y acciones del Programa, que es nuevo instrumento para convertir suelo ejidal y comunal en suelo urbano.
- Para los gobiernos estatales y municipales se propone una participación convenida y si aceptan sumarse, se deberá firmar un Acuerdo de Coordinación.
- La promoción se ha efectuado en Coahuila, San Luis Potosí, Durango, Tamaulipas, Estado de México, Yucatán, Nuevo León, Querétaro, Chihuahua, Jalisco, Baja California Sur, Veracruz y Aguascalientes.

Suscripción de Acuerdo de Coordinación

- El Ejecutivo Federal –representado por las secretarías de Desarrollo Social, la Reforma Agraria, así como la Procuraduría Agraria y la Co-rett– ha suscrito con los gobiernos estatales el Acuerdo del PISO, con el fin de incorporar tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano y vivienda.
- Los estados que han suscrito el Acuerdo son: Coahuila, San Luis Potosí, Durango, Tamaulipas, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Nayarit y, en la segunda quincena de abril, se incorporaron Campeche y Michoacán; al mes de junio, Veracruz, Chihuahua, Jalisco, Oaxaca y Baja

California Sur. En julio se espera signar el Acuerdo con los estados de Agascalientes, Sinaloa y Guanajuato.

Comités Estatales de Incorporación de Suelo

- El Programa prevé en cada estado la integración de un Comité Estatal en donde el Presidente es el Gobernador del estado; Secretario técnico, el Delegado estatal de la Corett; Vocales ejecutivos, los funcionarios estatales y municipales involucrados, así como los representantes de la Sedesol, SRA, PA, RAN y Fifonafe.
- Las entidades federativas que cuentan con dicho Comité son: Coahuila, Campeche, San Luis Potosí, Durango, Tamaulipas, Estado de México, Yucatán, Nuevo León y Querétaro.