

Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México

Segundo Seminario Internacional “China, América latina y el Caribe: condiciones y retos en el siglo XXI”

Participantes: Dr. Liu Xuedong y Mtro. Zhang Qiang

Título de ponencia: **Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México**

Fecha: 26, 27 y 28 de mayo de 2013,

Centro de Estudios China México, División de Estudios de Posgrado,
Facultad de Economía,
UNAM, México, D.F.

Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México

Tres secciones conforman el presente análisis:

- En la primera parte, es una descripción breve sobre el sistema dual que ha prevalecido desde el final de los años de cincuenta hasta la fecha en la administración del suelo en China.
- La segunda parte tratará de detallar el mecanismo recién aprobado por el gobierno central relacionado con la participación del suelo de propiedad colectiva en el mercado de tierra para usos urbanos.
- Finalmente para concluir se presentan algunas reflexiones y las implicaciones para México.

Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México

1. Sistema dual en la administración del suelo

- Durante las últimas 6 décadas el proceso de urbanización en China pasó de una etapa del lento crecimiento a la actual con urbanización acelerada, para ubicarse en 52% aproximadamente en la actualidad; sin embargo, la incorporación del suelo rural a usos urbanos se ha realizado casi exclusivamente a través del mecanismo de expropiación estatal.
- La población urbana está conformada por dos parte: la población residentes con registro de categoría urbana que puede tener el acceso a los servicios básicos proporcionados por las autoridades de cada ciudad; la población emigrada desde campo con registro de categoría de campesino pero lleva más de 6 meses viviendo en las ciudades sin tener el acceso a los servicios básicos. La primera parte tiene en el alrededor de 500 millones de personas mientras que la segunda con 200 millones para sumar un total de 700 millones aproximadamente.

Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México

- Las dos categorías de población están vinculadas con el sistema dual en la administración del suelo.
- De acuerdo con el Artículo 10 de la Constitución, “la tierra localizada en las ciudades es de la propiedad estatal; la ubicada en el campo y en las áreas conurbanas es de la propiedad colectiva con excepción de la parte regulada por la ley; el área para vivienda, la parcela propia que sea de uso agrícola o de montañosa también es de propiedad colectiva; el Estado puede expropiar y usar el suelo de propiedad colectiva cuando lo requiere para interés común mediante el pago de indemnización; están prohibidas la ocupación, las compra-ventas y cualquiera forma de transferir la tierra”.
- Aquí explícitamente relaciona la ciudad con el suelo de propiedad estatal y relaciona el campo con el suelo de propiedad colectiva, consecuentemente el suelo de propiedad colectiva se tiene que transformar en propiedad estatal y posteriormente se puede destinar al uso urbano.

Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México

- Al nivel nacional, la tierra accesible para los cultivos representa en el alrededor de 10% dentro del territorio total, 2.8% se encuentra dedicada a los asentamientos humanos (2 puntos porcentuales para los campesinos principalmente y 0.8 puntos para las ciudades), más de 80% está ocupada por montañas, desiertos, agua, pastos, etc.
- Por su parte, el suelo colectivo está conformado por tres partes: la parte accesible para los cultivos; el área de bosques, montañas, pastos y agua, etc.; y el suelo para construcción.
- Dentro del suelo para construcción, se encuentra también formado también por 3 secciones, cuyos destinos respectivos son: asentamientos humanos, infraestructuras para bienestar público de la comunidad, tales como pavimentos, escuelas, entre otros; y usos comerciales.

Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México

- En primer lugar, la expropiación es un proceso de convertir el suelo colectivo en la propiedad estatal y por lo tanto, los campesinos automáticamente se transforman desde propietarios hacia trabajadores sin tierra.
- Al principio, este mecanismo como una parte integral de la planificación centralizada funcionaba con perfección, ya que el proceso de urbanización era lento y la ocupación del suelo de propiedad colectiva era escasa, sobre todo los campesinos afectados estaban interesados en transformarse en habitantes con categoría urbana.
- En segundo lugar, ante las dificultades crecientes para llevar a cabo la expropiación del suelo colectivo con propósito de enfrentar las necesidades de urbanización, las autoridades han tenido que implementar este mecanismo a través del pago creciente por concepto de indemnización a los campesinos afectados como compensación única.

Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México

- Con el transcurso del tiempo, el pago por concepto de indemnización ha venido creciendo; hasta la fecha, la cifra con frecuencia ha rebasado 30 veces. Sin embargo los campesinos siguen inconformes y renuentes de dejar su propiedad colectiva; en varias ocasiones, los enfrentamientos entre los campesinos y las autoridades locales llegaban a explotarse a extremo
- Al mismo tiempo, también coexisten otros caminos en la incorporación del suelo colectivo al proceso de urbanización, entre los cuales destaca la modalidad conocida como urbanización proactiva protagonizada por Zheng Gezhuang, una localidad ubicada cerca a la ciudad de Beijing.

Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México

2. Medida nueva en la Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México
 - Con propósito de reformar el sistema dual en la administración del suelo, se alcanzó un acuerdo en la 3era Sesión Plenaria del 18vo Congreso del Partido Comunista Chino sobre el suelo colectivo para usos comerciales, en el sentido de que se puede ser utilizado para usos urbanos sin necesidad de modificar su propiedad.
 - En otras palabras, esta parte del suelo colectivo se puede entrar a los mercados de bienes raíces y ser explotada para distintos usos urbanos con el mismo trato que el suelo de propiedad estatal manteniendo la propiedad colectiva. Sin duda, la coexistencia de las propiedades colectiva y estatal abre una nueva opción del suelo de propiedad colectiva al uso urbano.

Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México

- A pesar de proporcionar alternativas para aliviar las presiones derivadas de la escasez de tierra destinada al proceso de urbanización acelerada registrada durante las últimas décadas, la implementación práctica de la recién aprobada medida todavía queda al menos tres pendientes por resolverse. Concretamente, se pueden resumir:
 - 1) Cómo determinar la participación de cada uno de los miembros de la localidad en los ingresos generados por el cambio en el uso del suelo.
 - 2) Cómo homologar los distintos plazos en el uso del suelo entre las dos propiedades de tierra, y consecuentemente homogenizar los suelos de distintas propiedades en el mismo mercado del suelo urbano.
 - 3) Cuál es el mecanismo para determinar la extensión de tierra colectiva para usos comerciales en caso de que esa parte del suelo no es una constante.

Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México

3. Consideraciones finales e implicaciones para México

- La nueva medida aprobada recientemente de permitir la incorporación del suelo de propiedad colectiva al uso urbano sin necesidad de cambiar su régimen de tenencia, es una renovación importante. Al menos parcialmente reconoce que tanto el suelo de propiedad tanto estatal como colectiva pueden coexistirse en las zonas urbanas.
- En otras palabras, se ha roto los límites del binomio que se ha construido desde la época de planificación centralizada, que por un lado, la tierra de propiedad colectiva, campesino y las actividades agrícolas forman un conjunto; por otro lado, la tierra de propiedad estatal, habitantes urbanos y las actividades no agrícolas conforman el otro.
- A pesar de estos ajustes, el uso del suelo urbano, sobre todo la construcción de viviendas todavía no han podido eliminar las informalidades y las ilegalidades.

Incorporación del suelo de propiedad colectiva a la urbanización en China y sus implicaciones para México

- En contraste, la incorporación del suelo de propiedad colectiva al uso urbano iniciaba con la ocupación ilegal e informal en México ante la expansión incontrolada de la mancha urbana y el crecimiento acelerado de los habitantes urbanos. En 1973 cuando se creó la Corett (Comisión para la Regulación en la Tenencia de la Tierra) para tratar este problema.
- Hasta en 1992, año que marcó el punto de partida en la incorporación del suelo de propiedad colectiva al uso urbano, pues, la reforma del Artículo 27 y la consecuente promulgación de la nueva ley agraria han permitido la privatización del suelo de propiedad social.
- Después de más de dos décadas de la aplicación, la informalidad en el uso de suelo urbano sigue vigente, además se han surgido nuevos retos al respecto, tales como la expansión sin orden de la mancha urbana, los conjuntos habitacionales construidos lejanos de los centros de trabajo y de dudosa calidad, las infraestructuras y los servicios básicos de poca existencia y de baja eficiencia, entre otros.