

00182

3  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
FACULTAD DE ARQUITECTURA



**"PROPIEDAD, URBANIZACION Y LA PERIFERIA RURAL EN LA  
ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO."**

Tesis que para obtener el grado de:  
Doctora en Urbanismo presenta:

**Ma. Soledad Cruz Rodríguez**

**1999**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

271806



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Directora de Tesis: Dra. Blanca Rebeca Ramírez Velázquez**

**Sinodales:**

**Dr. Jorge Cervantes Borja  
M. en C. Mario Robles Báez  
M. Arq. Horacio Landa Castañeda  
Dr. Fernando Green Castillo  
Dr. Emilio Duhau López  
Dr. Javier Delgado Campos.**

PASINACION

DISCONTINUA.

**PROPIEDAD, URBANIZACION Y LA PERIFERIA RURAL**  
**EN LA**  
**ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO**

*I PARTE*

*La propiedad, el desarrollo económico y la estructura territorial de la ZMCM.*

<b>INTRODUCCION</b>	<b>I</b>
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>La propiedad territorial.</b>	<b>1</b>
1.1 Los antecedentes. De la consolidación al embate vs la propiedad comunal.	1
1.2 La revolución, el artículo 27 constitucional y la propiedad de la tierra.	13
1.3 El reparto agrario y la legislación ejidal a partir de 1917.	22
1.4 El proyecto ejidal de Cárdenas (1935-40)	26
1.5 El declive de la reforma agraria, hacia la consolidación de la "pequeña propiedad".	31
<b>Capítulo 2.</b>	
<b>Industrialización, modernización y política agraria.</b>	<b>37</b>
2.1 El inicio del proyecto industrializador.	37
2.2 La reforma agraria, el ejido y la propiedad privada en la industrialización.	40
2.3 El fin del "milagro", la crisis agraria de los sesenta.	44
2.4 La industrialización, el territorio y la relación campo ciudad.	48
2.5 El agotamiento del modelo de desarrollo económico y el impacto en el sector industrial agrario.	53
2.6 El cambio de rumbo de la política económica. Hacia la globalización.	59
2.7 La política agraria neoliberal y la propiedad de la tierra	63
<b>Capítulo 3.</b>	
<b>La estructura de la propiedad territorial en la ZMCM.</b>	<b>71</b>
3.1 La reforma agraria y la propiedad territorial.	71
3.2 El reparto agrario, la creación de núcleos agrarios en la ZMCM.	74
3.3 La heterogeneidad de la propiedad privada.	83
3.4 Propiedad y urbanización en la primera mitad del siglo XX.	87

## *II PARTE*

### *EL PROCESO DE URBANIZACION Y LA TENENCIA DE LA TIERRA*

<b>Capítulo 4.</b>	
<b>La dinámica urbana de la ZMCM.</b>	<b>92</b>
4.1 Acerca de los conceptos para analizar el crecimiento urbano.	93
4.2 El patrón de urbanización: la expansión - densificación de la Cd. de México.	99
4.3 La dinámica demográfica de la ZMCM.	103
4.4 La evolución del crecimiento urbano de la ZMCM.	109
4.5 El poblamiento otra dimensión del análisis del territorio.	126
4.6 La ZMCM en la década de los noventa.	132
<b>Capítulo 5.</b>	
<b>La tenencia de la tierra y la dinámica de la ZMCM.</b>	<b>136</b>
5.1 La propiedad de la tierra y el crecimiento urbano.	136
5.2 Las tendencias recientes.	144

## *III PARTE*

### *EL POBLAMIENTO POPULAR Y LA PROPIEDAD.*

<b>Capítulo 6.</b>	
<b>La urbanización popular</b>	<b>158</b>
6.1 Los antecedentes. De las colonias para los trabajadores a las colonias proletarias.	158
6.2 La metropolización y las colonias populares.	163
6.3 Las características recientes del poblamiento popular.	166

<b>Capítulo 7.</b>	
<b>La propiedad ejidal y privada en el poblamiento popular</b>	<b>176</b>
<b>7.1 La tierra ejidal y las colonias populares</b>	<b>177</b>
7.1.1 La urbanización ejidal. La confrontación del proceso agrario y el urbano.	178
7.1.2 La zona urbana ejidal como mecanismo de incorporación del ejido a la urbanización popular.	180
7.1.3 El patrón de urbanización de los ochenta. El modelo Chalco.	185
7.1.4 La política estatal. La regularización	190
7.1.5 La diversidad de los procesos de urbanización popular para los años recientes.	195
<b>7.2 La propiedad privada y la urbanización popular.</b>	<b>199</b>
7.2.1 Los antecedentes.	199
7.2.2 La heterogeneidad de la propiedad privada y la urbanización.	203
7.2.3 Las modalidades de la propiedad privada y la urbanización popular.	206
7.2.4 La irregularidad y los problemas de tenencia.	221

#### *IV PARTE*

#### *LA ZONA PERI URBANA DE LA CIUDAD DE MEXICO*

<b>Capítulo 8.</b>	
<b>La regulación de la propiedad ejidal en el marco del proceso de urbanización</b>	<b>227</b>
8.1 La nueva Ley Agraria y el ámbito urbano la incorporación regulada del ejido al suelo urbano.	228
8.2 El impacto urbano de la Ley Agraria y los actores sociales del proceso.	232
8.3 La regulación de la propiedad ejidal en el marco de la planeación.	248
<b>Capítulo 9</b>	
<b>La periferia rural de la ZMCM.</b>	<b>267</b>
9.1 La nueva relación campo ciudad	268
9.2 La frontera peri-urbana de la Zona Metropolitana de la Cd. de México en los 90.	279
9.3 La "nueva ruralidad" en la periferia de la ZMCM.	295
9.4 La periferia rural, el proceso de urbanización y la protección ecológica	302
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>305</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>323</b>

## INTRODUCCION

Inicialmente, el proyecto con base en el cual se realizó la presente investigación tuvo como punto central el objeto de profundizar en el análisis de la relación entre el proceso de urbanización y la tenencia de la tierra. Gran parte de la argumentación se basó en los supuestos generales, aceptados por la gran mayoría de los estudiosos urbanos de que la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) había tenido un importante crecimiento urbano que se extendía en la periferia, y que tendía a incorporar tierras de diferentes tipos de propiedad anteriormente dedicadas a las actividades agropecuarias. Se reconoció que la presión de la urbanización hacia la periferia determina la continua movilidad de los límites del área no urbanizada, así como la presencia de procesos sociales que tienden a modificar la tenencia de la tierra, los usos del suelo y las características de los campesinos que aún existen en los alrededores de la gran urbe; estos problemas se identificaron como los fundamentales para abordar en la investigación.

La revisión de la bibliografía acerca de los rasgos generales del crecimiento urbano sobre la tenencia de la tierra permitió identificar dos hipótesis prevalecientes entre los especialistas urbanos. Una se centró en el planteamiento de la existencia de una creciente urbanización en tierras propiedad ejidal; la segunda hace referencia a sus formas de urbanización, por lo que se aseguraba que el principal mecanismo a través del cual se incorporaba la tierra ejidal a la ciudad era a través de la formación de colonias populares. Todo esto suponía la existencia de una superficie importante de tierras ejidales y comunales, que se concebían como las reservas de suelo para la urbanización popular y en general para el crecimiento urbano. Estos supuestos y la centralidad de la problemática ejidal en los estudios urbanos, que resaltaban la importancia de profundizar en la temática, orientaron la decisión de privilegiar en el trabajo de investigación la urbanización ejidal.

El estudio de las características recientes de la incorporación del suelo ejidal y comunal al suelo urbano se justificó en el hecho de que durante los últimos años se habían presentado cambios importantes en la política estatal que generarían transformaciones tendientes a modificar la estructura de los ejidos y su relación con la urbanización. De esta manera, la problemática a investigar consideró tres aspectos fundamentales: uno que alude al marco de la urbanización en el que se considera al ejido como el lugar de encuentro entre el proceso agrario y el urbano; otro, que se refiere a la existencia de zonas rurales en la ZMCM donde todavía existen relaciones agrarias; y un tercero, que llama la atención sobre el papel de las modificaciones al artículo 27 constitucional en el futuro de las tierras ejidales y comunales.

En lo que se refiere al primer aspecto, se afirmó que la coincidencia del proceso urbano y el agrario en el ejido es un fenómeno complejo y diverso. Por una parte, se identifica una fuerte tendencia hacia la dominación de los actores sociales específicos del proceso de urbanización sobre los ejidos (colonos, fraccionadores etc). Sin embargo, las relaciones internas al ejido imponen características específicas a los procesos urbanos, como el control del proceso de poblamiento por parte del Comisariado Ejidal ó la creación de zonas urbanas ejidales que enmascaran a las colonias populares. En este sentido la coincidencia de lo urbano y lo rural en el ejido se entendió como un proceso de transición mediado por instituciones de regularización de la tenencia, a través de las cuales las tierras se desincorporan del régimen ejidal por medio de la expropiación para convertirse en tierras urbanas particulares, proceso que lleva a la desaparición del ejido.

Por otra parte, y entrando de lleno al segundo aspecto, en las zonas periféricas de la urbe también se observa la persistencia de las relaciones agrarias al interior del ejido. Las oportunidades de empleo que ofrece la ciudad, en gran medida se utilizan para mantener el ejido no sólo como un área cultivable sino como un núcleo corporativo. Así, las relaciones entre la ciudad y el campo coinciden para mantener un espacio presumiblemente agrario donde es difícil identificar las fronteras entre lo rural y lo urbano.

A los dos aspectos anteriores hay que agregar un tercero que marca el contexto del posible desarrollo de los ejidos periféricos, la nueva Ley Agraria. Las modificaciones al artículo 27 constitucional, aprobada en 1992, introdujeron elementos que se pensaba tendrían repercusiones en la problemática ejidal. De las reformas a la legislación agraria destaca el cambio sustancial de las características de

la propiedad ejidal que lleva a la posibilidad de privatizar este tipo de propiedad, y por otro lado, la intencionalidad por parte del Estado de regular su incorporación al desarrollo urbano.

Con base en todo lo anterior en el proyecto se planteó como objetivo general el análisis de la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, a partir de dos elementos fundamentales: la relación entre los procesos urbano y agrario en el ejido, y el impacto de la nueva ley agraria en los ejidos periféricos.

En lo que respecta a la relación entre los dos procesos que interesan hay que señalar la coincidencia de lo urbano y lo rural en el ejido, no sólo como un proceso de transición de las relaciones agrarias a los procesos urbanos, sino también como una serie de relaciones que permiten en gran medida la sobrevivencia de las actividades rurales y la implementación de estrategias que ayudan a la persistencia del núcleo ejidal. En este sentido es importante preguntarse ¿Cuáles son las características de los campesinos que sobreviven en los ejidos periféricos? ¿Cómo han logrado sobrevivir? ¿De qué manera han enfrentando el embate del crecimiento urbano? ¿Cuáles son sus perspectivas para el futuro ante la nueva ley agraria? Para contestar a algunas de estas interrogantes se pensó en considerar entre otros elementos, las actividades agropecuarias del ejido, la distribución del empleo en la población ejidal, la composición familiar, los ingresos, etc.

Un elemento que no puede dejar de estar presente en este problema es el que alude a los cambios en la definición jurídica de la propiedad ejidal. De aquí que una de las interrogantes del trabajo sea indagar ¿De qué manera la nueva ley agraria permite la pulverización de los ejidos o la sobrevivencia de los mismos? En este sentido se parte de la hipótesis de que la sobrevivencia de la organización ejidal, definida por la antigua y nueva ley agraria, da unidad y cohesión al ejido, lo que le permite resistir ante el intenso crecimiento urbano. Esto se pensó que podría observarse a partir del análisis de los proyectos a futuro de los ejidatarios en los que se identificaría la persistencia o no del ejido como organización corporativa.

En lo que se refiere al proceso agrario surge una pregunta importante ¿Es posible delimitar la periferia rural? Para responderla es necesario definir las líneas respecto a las tendencias de la urbanización ejidal, ellas permitirán identificar el rumbo del crecimiento urbano y por ende, aquellas zonas donde se intensificará el proceso de urbanización de los ejidos. En este sentido habría que

indagar sobre el funcionamiento de los ejidos y sondear las expectativas de los ejidatarios con respecto al cambio del uso del suelo.

En el marco de la urbanización ejidal, las nuevas disposiciones agrarias nos plantean las siguientes preguntas: ¿Cuál será el papel de las instituciones agrarias que controlaban la regularización del suelo ejidal para colonias urbanas? ¿Qué tipo de relaciones se establecerán entre los ejidatarios, avecindados y colonos? ¿Que cauces seguirá el proceso de urbanización ejidal? ¿Qué posibilidades tendrán los gobiernos locales de determinar la transformación de los usos del suelo ejidal? ¿Existe un interés real del capital inmobiliario de asociarse con ejidatarios?

Los objetivos específicos iniciales fueron los siguientes:

- Realizar un diagnóstico de la urbanización ejidal en la ZMCM que permitiera avanzar hacia la definición espacial de la periferia rural.
- Indagar las estrategias sociales y económicas que favorecieron la sobrevivencia de los ejidos que conforman la periferia rural.
- Definir las características de los campesinos de la periferia rural.
- Observar el impacto de la nueva ley agraria en la periferia rural a partir de los agentes sociales que participaban en el proceso: ejidatarios, colonos, agentes inmobiliarios, gobiernos locales, así como instituciones agrarias y de planeación urbana.

Para lograr los objetivos anteriores y dar respuesta a las interrogantes arriba planteadas se considero:

- la consulta de fuentes hemerográficas.
- la obtención de información de las instituciones agrarias, como la Procuraduría Agraria, que además de ser la instancia que recibe los proyectos ejidales para formar asociaciones es el lugar donde se ventilan los conflictos con avecindados y otros agentes sociales involucrados en la problemática ejidal.

- la identificación de tres ejidos en diferentes partes de la zona metropolitana, y realizar un trabajo de campo en cada uno de ellos que permitiera observar las características actuales y las perspectivas a mediano plazo del ejido.
- la consulta de fuentes de información estadísticas a partir de las cuales se pudiera realizar un análisis general de las características de la periferia rural en la ZMCM, como el Censo de Población, Censos Agropecuarios, Censos ejidales, Monografías delegacionales y de municipios conurbados.
- la utilización de cartografías que pudieran permitir la visualización de la periferia rural a partir de la actual mancha urbana y de la tenencia del suelo.

Como sucede en toda investigación, conforme avanzó el trabajo se realizaron cambios y reorientaron los objetivos. El trabajo inicial se organizó en tres vertientes: una que buscaba la caracterización y definición de los diferentes tipos de propiedad; la segunda se planteó la búsqueda de información pertinente para conocer los primeros impactos de la ley agraria en los ejidos periféricos; y la tercera se centró en el análisis de la cartografía agraria de la ZMCM y su sistematización con la cartografía urbana reciente.

La tercera vertiente presentó varios problemas para avanzar en la investigación. Se tropezó con la dificultad de poder contar con toda la cartografía agraria necesaria para recrear la estructura de la propiedad territorial de la ZMCM. Es notable que a pesar de que todos los planos agrarios tienen que contar con su registro en la Secretaría de la Reforma Agraria, en ninguna institución agraria o urbana se concentra este tipo de documentos. Se recorrieron varias dependencias, la Secretaría de Reforma Agraria ubicada en el Distrito Federal y en el Estado de México, el D.D.F., la Comisión Coordinadora del Desarrollo Rural (COCODER), Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México, y otras instituciones académicas como el Colegio Mexiquense. A pesar de esta intensa búsqueda no se logró conseguir la totalidad de los planos de propiedad, se alcanzó a cubrir las delegaciones del Distrito Federal y el 90% de los municipios conurbados.

Una vez que se obtuvo la información cartográfica se tuvo que enfrentar el reto de trabajar los planos para poder iniciar la sistematización de la información. El trabajo no fue fácil, las escalas eran diferentes entre sí y había que traducir la nomenclatura de la Reforma Agraria a unidades de análisis urbano. La participación en esta época con el equipo de investigación del Observatorio de la Ciudad

de México (OCIM), que cuenta con investigadores de la UAM-Azcapotzalco y del Centro de la Vivienda, ayudó de manera fundamental en esta tarea. El OCIM estaba preparando una extensa base de datos con las variables sociodemográficas por AGEB para toda la ZMCM con el objeto de expresar su análisis en planos digitalizados. Esto abrió amplias posibilidades para esta investigación, ya que se pudo incorporar a cada AGEB urbana la variable “tenencia de la tierra” y con ello realizar un análisis digitalizado de toda la ZMCM, así como cruces estadísticos con las variables trabajadas por el Censo de Población y Vivienda. El realizar este tipo de análisis no tenía precedentes en la investigación urbana, ya que los estudios sobre la relación entre el crecimiento urbano y la tenencia de la tierra se habían fundamentado en estudios de caso; sólo existían estudios generales que abordaban la situación hasta la década de los setenta con cartografía agraria para el Distrito Federal y algunos de los municipios conurbados. Desde entonces no se había monitoreado la evolución general del tema que nos ocupa.

La oportunidad no podía despreciarse así que se trabajó conjuntamente con el equipo de arquitectos del OCIM en la homogeneización de las escalas, en la interpretación de la nomenclatura y en su digitalización. El resultado fue un plano general de la estructura de la propiedad de la tierra que abarcó 16 delegaciones y 35 municipios conurbados. Dado que se podía utilizar la base de datos generada por el OCIM se optó por retomar la metodología empleada por este equipo, para definir los límites de la ZMCM, del área urbana y los rasgos generales del desarrollo urbano reciente (la explicación pormenorizada de este marco metodológico se realiza en la segunda parte de este trabajo). Con estos instrumentos se realizaron cruces con las variables “tenencia de la tierra”, “área urbanizada” y “tipo de poblamiento”.

Todo lo anterior permitió realizar el análisis global de la relación entre la estructura de la propiedad del suelo y el proceso de urbanización periférica en la ZMCM. Se pudieron identificar las tendencias generales del proceso de urbanización por tenencia de la tierra y por tipo de poblamiento. Los primeros resultados de este trabajo cuestionaron seriamente los supuestos de partida del trabajo de investigación. Las tendencias recientes de urbanización mostraron que la ZMCM no creció fundamentalmente en tierras propiedad ejidal y comunal, sino en propiedad privada; si bien, el tipo de poblamiento con mayor importancia espacial en el crecimiento urbano fue el de las colonias populares, éstas tampoco se habían formado mayoritariamente en ejidos y comunidades sino también en propiedad privada.

Los hallazgos anteriores obligaron a realizar una reflexión sobre la pertinencia de mantener los objetivos de la investigación. Si la urbanización ejidal no representaba la mayor significación del crecimiento urbano, entonces ¿cómo justificar un estudio que planteaba como prioridad analizar sus características recientes? Las novedades encontradas me llevaron a plantear nuevas preguntas relacionadas no sólo con la conveniencia del análisis de ejidos y comunidades sino de las mismas peculiaridades del crecimiento urbano reciente en propiedad privada. Así la pregunta central ya no sería por que se urbanizan los ejidos sino más bien ¿Qué elementos contribuyen a explicar los cambios en las tendencias de crecimiento sobre la tenencia de la tierra? ¿Cómo entender las iniciativas derivadas de las modificaciones al art. 27 constitucional que privilegian la tierra ejidal como elemento central para regular el crecimiento urbano? ¿Por qué no se urbanizan los ejidos? ¿Qué sucede en la estructura ejidal que permite la sobrevivencia de este tipo de propiedad? ¿Qué pasa con la propiedad privada? ¿Cuál es su estructura? ¿Cuáles son las características del poblamiento popular en este tipo de propiedad? ¿Qué condiciones han permitido la creciente urbanización de tierras propiedad privada?

Al considerar todo lo anterior la decisión fue reorientar el proyecto original. Se optó por realizar un trabajo que analizara los rasgos generales de la dinámica de la ZMCM relativizando la importancia de la urbanización ejidal; se trata de profundizar los rasgos de la estructura de la propiedad privada y de su urbanización; y se busca estudiar las características de la periferia urbana a partir del poblamiento popular, de la iniciativa de regular la incorporación de tierra ejidal al suelo urbano, y de considerar su estructura agraria. Las preguntas iniciales referentes a los efectos de las reformas a la legislación agraria se mantuvieron, así como las de las características internas de la estructura de los ejidos periféricos, cuyo conocimiento tenían ahora mayor relevancia. Finalmente se descartó el planteamiento de considerar el análisis de tres estudios de caso en tierra ejidales, y se prefirió la perspectiva general apoyada en estudios de casos ya realizados y en fuentes estadísticas.

Se marcaron tres vertientes de trabajo: la primera se abocaría a distinguir las diferencias y matices en los municipios de la ZMCM de la importancia espacial de la urbanización en los diferentes tipos de propiedad; la segunda profundizaría en las características generales del poblamiento popular tratando de enfatizar en las peculiaridades y diferencias de este tipo de urbanización de acuerdo al tipo de propiedad; y la tercera, abordaría el análisis de la zona periurbana de la ZMCM a partir de la posible

ordenación del crecimiento urbano a partir de las tierras ejidales y de las características de la periferia rural de la ZMCM, en ambas dimensiones se trataría de mantener la perspectiva del papel de la propiedad ejidal y privada.

Desde mi punto de vista los resultados de investigación que se presentan ahora lograron contestar a las preguntas que guiaron su realización, pero también dejaron planteadas otras. La relativización del análisis de la propiedad de la tierra no se consiguió del todo, la centralidad sobre el estudio de la urbanización ejidal no pudo evitarse, aunque sí quedaron establecidos los rasgos que sigue la urbanización en propiedad privada y los problemas que representa para la posible ordenación del suelo urbano.

La presentación del trabajo se organizó en cuatro secciones y nueve capítulos. La primera parte se titula "La propiedad, el desarrollo económico y la estructura territorial de la ZMCM" abarca del primero al tercer capítulo. Esta constituye no sólo el marco contextual que engloba los antecedentes de la problemática de la propiedad de la tierra, también se plantean los presupuestos fundamentales de partida de los siguientes capítulos. Se enfatiza en la definición de los tipos de propiedad, los cambios recientes al artículo 27 constitucional (así como sus posibles implicaciones), y en el papel del ejido en el desarrollo económico de México. Se da particular importancia a la relación campo-ciudad en el marco de la ZMCM, en la que se destaca la diversidad de la propiedad y sus especificidades en su primer encuentro con el proceso urbano.

La segunda sección se titula "El proceso de urbanización y la tenencia de la tierra" y contiene los capítulos 4 y 5. Aquí se realiza la exposición del marco metodológico, se privilegian las definiciones de conceptos básicos como zona metropolitana, área urbana y municipios conurbados; y se presentan los resultados del análisis de la cartografía digitalizada. Se explica con detenimiento la metodología del OCIM, especialmente la propuesta de "tipo de poblamiento" como una categoría útil en el análisis territorial. Se presentan los resultados del análisis general de la tenencia de la tierra y de las tendencias recientes de urbanización para toda la ZMCM. Así mismo se realiza un diagnóstico global de la metrópoli que da cuenta de las características de la expansión urbana en los diferentes tipos de propiedad y de las diferentes formas de poblamiento. Al final de esta parte se presentan los planos que la investigación produjo.

La tercera parte se denomina "El poblamiento popular y la propiedad" y esta constituida por los capítulos 6 y 7. Tal como sugiere el título en estas cuartillas se aborda como centro del análisis las peculiaridades del poblamiento popular, elemento que caracteriza de manera primordial a la periferia de la urbe. Se realiza una revisión general de sus antecedentes para identificar los rasgos que los estudiosos urbanos han señalado como los más importantes, entre los que resalta las características del mercado de suelo popular y la dinámica de poblamiento de estos asentamientos. Así mismo, se hace un tratamiento de las especificidades propias de las colonias populares por tipo de propiedad, se busca desmitificar las tendencias generales del proceso de urbanización ejidal, así como enfatizar las peculiaridades del poblamiento popular en propiedad privada. Con respecto a este último aspecto se plantea la existencia de modalidades al interior de la propiedad privada y, la amplia gama de mecanismos y de agentes urbanizadores que inciden en la formación de asentamientos irregulares.

La cuarta y última sección se intitula "La zona periurbana de la ZMCM" y está conformada por dos capítulos el 8 y el 9. Aquí el espacio de estudio es la periferia que se aborda a partir de dos aspectos: la regulación urbana y la periferia rural. En lo que respecta al primero, se realiza un balance del impacto de la Ley Agraria aprobada en 1992 considerando a los agentes sociales involucrados, las iniciativas estatales y el ordenamiento urbano. El objeto de este capítulo es relativizar las expectativas de consolidar la planeación de la ZMCM a partir de la regulación del suelo ejidal y de llamar la atención sobre la ausencia de la propiedad privada en este tipo de iniciativas. El último capítulo entra de lleno en el estudio de la periferia rural, se abordan las características de las actividades agropecuarias, su relación con la propiedad de la tierra y con la urbanización. Se realiza una reflexión sobre los conceptos que explican la relación campo-ciudad en los años recientes y, a partir de este marco se analizan las peculiaridades de los ejidatarios y se indaga sobre los factores que explican que los ejidos no se urbanicen, y que la propiedad privada se constituya como la más susceptible a la urbanización. Finalmente, se llama la atención sobre la necesidad de revisar la concepción de una política ecológica basada sólo en la preservación de los recursos naturales y que no reconozca el papel económico de la periferia rural y los riesgos de no regular la propiedad privada.

Antes de terminar con esta parte introductoria, es importante resaltar que la culminación de una investigación como la que se presenta se hace posible gracias al apoyo y colaboración de también investigadores urbanos que siempre buscan ayudar en la producción de nuevos conocimientos sobre

la gran Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Quiero agradecer de manera muy especial a la Dra. Blanca Rebeca Ramírez su asesoría permanente durante los cuatro años que llevó realizar este trabajo. Ella siempre estuvo dispuesta a revisar hasta los mínimos avances y me mostró, sin reservas, su interés personal en el desarrollo de esta investigación. Agradezco su actitud abierta y respetuosa para mis intereses sobre los rumbos planteados, sus atinados comentarios y sugerencias, así como las críticas que realizó a algunas partes del estudio, todas ellas enriquecieron en mucho el trabajo; por otra parte, su comprensión y amistad hicieron mucho más llevadera la difícil tarea de elaborar una tesis doctoral.

Reconozco también el interés mostrado por el Dr. René Coulomb, coordinador del Observatorio de la Ciudad de México, para la realización de este trabajo. Su disponibilidad para acceder a la base de datos generada por este equipo de investigación y la ayuda prestada para contar con los recursos humanos especializados para llevar a cabo la digitalización de los planos agrarios fueron invaluable para el buen fin de este estudio. La interlocución con él sobre las hipótesis y los resultados del análisis cartográficos dieron lugar a cuestionamientos de su parte hacia algunos puntos del trabajo, la discusión de los mismos en algunas sesiones ayudaron de manera importante a redefinir los alcances y rumbos de esta investigación, esto es una aportación que también le quiero agradecer.

Por otro lado, no quiero dejar de expresar mi gratitud al equipo de arquitectos del OCIM que hicieron posible el tratamiento del trabajo cartográfico y la digitalización del mismo, ellos me proporcionaron una parte importante de los planos que se analizaron en este trabajo. También quiero agradecerle a José Castro, de la Maestría en Planeación Metropolitana, la ayuda prestada para la elaboración de los planos referentes a las tendencias de urbanización por tenencia de la tierra en los diferentes municipios que constituyen la ZMCM, así como los que ilustran la urbanización por tipo de poblamiento. Finalmente también quiero reconocer el apoyo y estímulo que siempre me brindaron dos amigas entrañables y compañeras de trabajo, Ana Ma. Durán y Cristina Sánchez Mejorada.

**I PARTE**

**LA PROPIEDAD, EL DESARROLLO ECONOMICO Y LA  
ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LA ZMCM.**

## CAPITULO 1

### LA PROPIEDAD TERRITORIAL

La propiedad de la tierra ha sido el punto de partida para el análisis de diferentes problemáticas que van desde la estructura agraria hasta el papel que juega en la determinación de los procesos urbanos. Su conformación, ha pasado por un largo proceso histórico que ha determinado la definición de diferentes tipos de tenencia: privada, federal y, ejidal y comunal, que conllevan a la formación de diversas relaciones sociales en torno a ella, y con ello, a la presencia también de actores sociales disímiles. En esta evolución, las particularidades específicas de cada tipo de propiedad han sido delimitadas de acuerdo al proyecto económico - político y social en cada una de las etapas de nuestro país. El debate en torno a ello ha tenido como eje fundamental el papel de la propiedad "colectiva", y en este caso me refiero particularmente a la propiedad de los indios y campesinos.

En este marco, la revisión general de los antecedentes históricos y legales de la propiedad territorial es un punto de partida importante no sólo para abordar el estudio de la trascendencia de las transformaciones del ejido, sino también para identificar las posibles repercusiones de estos cambios en la propiedad privada, puntos centrales de análisis en este trabajo de investigación.

#### *1.1 Los antecedentes. De la consolidación al embate vs la propiedad comunal.*

Las tierras comunales de los indios tuvieron sus orígenes antes de la llegada de los españoles y sus antecedentes inmediatos se encuentran en el "calpulli", que era la célula de la organización social azteca. El "calpulli" era el barrio de una agrupación humana que tenía como elemento común la pertenencia a un linaje antiguo y que contaba con un jefe (el "calpulle"). Su organización superaba las características del clan tradicional ya que se encontraba subordinada a un poder central muy importante: el Estado Azteca (Chevallier, 1974:41-43).

Las tierras del calpulli se denominaban "calpullalli" y pertenecían a la comunidad que formaba el barrio. En su organización se encontraban tierras comunes y parcelas individuales. Las primeras eran trabajadas en "común" para satisfacer las necesidades del "calpulli" como el pago del tributo al Estado azteca, sufragar los gastos de los templos y sacerdotes, etc. Las segundas eran parcelas que se entregaban a cada familia y que se denominaban "tlalmilpa". La parcela se daba en usufructo y se transfería de padres a hijos; ninguna parcela podía venderse pero sí era lícito arrendar las tierras sobrantes. La familia perdía la posesión si no se trabajaba o si se trasladaba a otra parte (Gibson, 1967:273-277).

Estas características se modificaron una vez culminada la conquista. La colonización española en general aprovechó la estructura socio-económica de los indios y en los primeros años sólo sustituyó a la teocracia indígena. Esta situación implicó para la organización de la tierra de los indios pocos cambios, pero esto no implicó la ausencia de la violencia y el despojo en la reorganización de la nueva sociedad.

La sociedad novohispana se organizó a partir del criterio de la separación racial. Desde el primer siglo de dominación española se pretendió la existencia de dos repúblicas, la de indios y la de españoles, ambas con lugares determinados para habitar, con instituciones de gobierno diferentes y ordenamientos legales distintos. A pesar de la intensificación del mestizaje y de la complejización de las estructuras sociales y económicas, el criterio de la segregación étnica se mantuvo fundamentalmente en el plano ideológico y en el jurídico. En este último campo las leyes novohispanas mantuvieron la existencia de instituciones de gobierno para indios y españoles, de tribunales diferenciados para defender los intereses de los españoles o de los indígenas y, de establecimientos hospitalarios bajo el principio de la segregación racial.

La separación de indios y españoles en los diferentes ámbitos de la sociedad colonial determinó también las características de la propiedad de ambos grupos sociales. Los españoles obtuvieron mercedes, estancias y encomiendas, estas primeras instituciones coloniales tuvieron una clara connotación del usufructo del trabajo de los indios y de la tierra. La encomienda fue una institución que se daba como recompensa a los conquistadores, ella consistía en entregar uno o varios pueblos a españoles autorizándoles a recibir tributos y trabajo de los indios encomendados; no se otorgaba la propiedad de la tierra ni jurisdicción judicial. Las mercedes, al igual que las encomiendas, tuvieron

como objetivo recompensar a los conquistadores. El título de "merced" implicaba la concesión del disfrute de una determinada extensión de tierra, ya sea para estancia de ganado o unidades agrícolas, que no podía enajenarse a favor de instituciones eclesiásticas y que no podía otorgarse a costa de las tierras de indios<sup>1</sup>. Estas concesiones fueron los primeros antecedentes de la propiedad privada, con el tiempo se dio paso a la formación de las haciendas y a la constitución de la propiedad española con títulos legales que permitían su intercambio (Chevallier, 1974 y Florescano, 1976).

Para los indios, desde el primer siglo colonial, la Corona española implementó una política de protección a los pueblos indígenas. Se reunieron a los indios en pueblos de traza europea y se les organizó en función de instituciones comunitarias (cajas de comunidad, cofradías, etc.). En distintas regiones las comunidades indígenas obtuvieron estancias inalienables de ganado menor, se les dio tierras de cultivo, se les concedió el derecho de construir molinos movidos por corriente de agua y llegaron a obtener licencias para obrajes (Chevalier, 1974:240-244).

Por otra parte, se crearon diversas disposiciones legales que tenían como objeto proteger las tierras de los pueblos de indios. En ellas se encontraba la prohibición de mercedar tierras a españoles si éstas afectaban las tierras de los indios; se les reconocía a los pueblos de indios los mismos derechos que a las villas españolas de poseer tierras, ejidos y dehesas; finalmente se creó el fundo legal para las comunidades<sup>2</sup> (Florescano, 1976:45-46).

De esta manera las tierras de los pueblos de indios fueron concedidas por la Corona española a los indígenas. El Soberano concedía sólo el dominio útil de las tierras reservándose la Corona el dominio directo a las mismas. La propiedad indígena tenía diferentes modalidades, las tierras podían ser individuales o comunales. Las primeras estaban en manos de los caciques de los pueblos quienes estaban facultados para adquirir o vender tierras, éstas se obtenían por dotación de la Corona, por concesión de los caciques o por compra venta a otras comunidades o propietarios (Rivera, 1983).

Las tierras comunales fueron otorgadas por la Corona a los pueblos de indios para que pudieran sembrarlas y vivir de ellas. Se respetó en términos generales la organización de la tierra de las comunidades de los indios, sólo que ahora el tributo lo recaudaría el Estado español. Una de las

---

<sup>1</sup> Estas instituciones también se concebían como instrumentos de poblamiento (como en el caso del Norte) y explotación de los recursos naturales.

<sup>2</sup> Estas se explicarán con detalle más adelante.

transformaciones más importantes fue la disposición virreinal de 1554 en las que se disponía que las tierras de los indios debían de trabajarse en común (Gibson, 1967:269). Con esto se subordinó el trabajo de la parcela individual y la medida prevaleció durante toda la colonia. Los recursos que se obtenían por el trabajo de estas propiedades se destinaban al pago del tributo y a las necesidades comunitarias del poblado, la administración de los bienes se realizaba a partir de cajas de comunidad o cofradías.

Otras características de la propiedad de los pueblos se detallaban en las leyes coloniales (Libro 1º de la Recopilación de Indias). En ellas también se establecía las formas de la organización de la comunidad, los servicios que los indígenas tenían que prestar, los derechos de los naturales y las obligaciones de los indios. De esta manera las tierras de los pueblos de indios no sólo quedaron definidas por el tipo de aprovechamiento de las tierras, también se integraban otro tipo de relaciones que tenían que ver con las costumbres y relaciones comunitarias de los pueblos. Estos elementos marcaron históricamente las particularidades de la propiedad de los pueblos (Orozco, W., 1975).

A diferencia de la propiedad española, las tierras comunales no podían venderse ni enajenarse sin la previa autorización de las autoridades reales competentes. Si bien la propiedad indígena no podía venderse, sí era factible de rentarse a españoles o mestizos con el objeto de obtener ingresos suficientes cuando el pueblo pasaba por crisis económica. Esta práctica se generalizó rápidamente, estudios sobre la propiedad indígena durante la dominación española muestran que para el siglo XVIII gran parte de las tierras comunales se encontraban arrendadas (Gibson, 1967).

Como ya se mencionó anteriormente los pueblos de indios también fueron favorecidos con la dotación de ejidos, dehesas y fundos legales. El ejido, que en esta época no tenía nada que ver con la forma de propiedad que actualmente se conoce, era aquella extensión de tierra concedida a los pueblos, villas y ciudades para uso común y gratuito de sus habitantes, su superficie no debía de estar ocupada por casas o edificios públicos. Es importante notar que los ejidos no eran tierras de labranza, ni se trataba de tierras de comunidad, más bien se identificaban como parte de las tierras "comunes" dedicadas a satisfacer las necesidades colectivas del pueblo (como el pastoreo y la recolección de leña). La dehesa era una superficie cualquiera de terrenos acotada por cercas, vallas y paredes, destinada para el pastoreo de ganado.

El fundo legal estaba constituido por tierras de resguardo que servían de asiento a la población, se incluían las casas de los moradores, los edificios públicos, los mercados y escuelas de la comunidad, su superficie se señalaba a partir de la Iglesia del pueblo (Rivera, 1983 y Orozco, 1975). De esta manera todos los pueblos de indios debían tener un fundo legal, una vez señalado éste se determinaban las tierras ejidales y dehesas (si es que las segundas existían) y finalmente las tierras labrantías de los vecinos. Los ejidos, dehesas y tierras laborables eran inalienables y debían administrarse por las instituciones del pueblo.

A pesar de las disposiciones reales que intentaban evitar la pérdida de las tierras de los pueblos de indios, éstas fueron objeto de acaparamiento, sobre todo durante el siglo XVI y parte del XVII. Los mecanismos más frecuentes a través de los cuales los pueblos perdieron sus tierras fueron fundamentalmente dos. El primero tuvo relación con la capacidad de la nobleza indígena de tener posesiones personales. Los caciques de los pueblos de indios podían tener propiedades que eran susceptibles de venderse. La venta de tierras de la nobleza indígena a colonos españoles fue un mecanismo ampliamente utilizado para traspasar tierras de indios a propietarios españoles (Pérez-Rocha, 1982:43-48).

El segundo mecanismo se refiere al impacto de las epidemias en la población indígena durante el siglo XVI. La creciente mortandad en los pueblos de indios, causada por las enfermedades, aceleró la venta de tierras de indígenas difuntos y ocasionó en muchos lugares el despoblamiento de pueblos completos. Estas tierras, al ser abandonadas, pasaban a formar parte de las propiedades españoles a través de la invasión o solicitud de mercedes a las autoridades reales.

A pesar de que durante la dominación española siempre existieron formas para despojar a los indios de sus tierras, las leyes para los indígenas fueron lo suficientemente efectivas como para permitir la sobrevivencia de las comunidades. La práctica de aislar a los grupos sociales más importantes de la colonia (indios y españoles) a partir de reglamentaciones diferenciadas, tuvo como uno de sus efectos más importantes que los pueblos de indios se hicieran cargo de la administración de sus propios bienes y patrimonios. Esto permitió en gran medida a los indígenas contar con recursos suficientes para pagar los tributos y sufragar los gastos de la comunidad y de sus fiestas religiosas, pero sobre todo logró la autonomía de los gobiernos de los pueblos. Al finalizar el periodo colonial gran parte

del territorio mexicano estaba ocupado por tierras comunales de los indios (Estrada, 1979 y Lira, 1983).

El último siglo del virreinato marcó un cambio sustancial en el panorama colonial. El ascenso al trono español de una dinastía ilustrada, como los Borbones, determinó desde 1760 la implantación de reformas políticas, administrativas y económicas dirigidas a fortalecer el control de la metrópoli sobre sus colonias. Con la nueva política se impulsó el proceso de concentración del poder en el Estado, lo que limitó la acción de la Iglesia a la esfera espiritual y determinó el enfrentamiento con aquellos grupos y corporaciones que gozaban de privilegios e inmunidades particulares.

El nacimiento de un Estado fuerte y centralizado abrió paso a la creación y aplicación de medidas que intervinieron en diferentes campos de la vida económica y social de la colonia. La tendencia de este proceso se dirigía a dar paso a la formación de un "gobierno general" cuyos intereses se encontraban por encima de los particulares. Se dieron iniciativas legales con la intención de generalizar las normas y centralizarlas en el Estado. Esto enfrentaba de alguna forma la existencia, todavía hasta el último siglo colonial, de instituciones y reglamentos diferenciados para españoles e indios.

La metrópoli española, al tomar decisiones sobre la administración pública, necesariamente tuvo que considerar los patrimonios de las ciudades de españoles y de los pueblos de indios. Hacia 1760, se iniciaron las propuestas para generalizar las normas de administración de las propiedades de ciudades y pueblos. En 1786, se concretó un orden administrativo general que sometía a un mismo criterio el manejo de los propios y arbitrios de las ciudades españolas y de los bienes de comunidad (tierras) de los pueblos de indios (Lira, 1987:53).

El fundamento de la sociedad novohispana, basado en la separación de órganos de gobierno (el cabildo para las ciudades "españolas" y el gobierno de los pueblos de indios), contradecía los intentos de uniformar legislaciones. Los pueblos de indios se opusieron a que se considerase su patrimonio como materia de la hacienda pública y solicitaron que sus bienes se siguieran tratando en el Juzgado General de Indios.

La petición indígena se respetó inicialmente, sin embargo ya se advertían los cambios que se sucederían al término del periodo colonial. A pesar del limitado avance de la iniciativa de la Corona española, es importante resaltar que el espíritu de las nuevas leyes pretendía presentar, como beneficiaria de la administración de este tipo de patrimonios, a la "nación". De esta manera, los beneficios obtenidos por su uso deberían utilizarse para el provecho "común" y no de grupos locales definidos ya fuere por interés económico o por extracción racial.

Los procesos históricos que se llevaron a cabo durante el siglo XIX determinaron cambios importantes en la propiedad de las tierras de los pueblos de indios. La lucha por la Independencia en 1810 y la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812 iniciaron el proceso de construcción del Estado mexicano a través de la unificación nacional (Cruz, 1993). Los postulados constitucionales concebían como base de la autoridad suprema del Estado la salvaguardia del orden público, se contemplaba la intervención pública del Estado en las actividades económicas, políticas y sociales, y se declaraba la igualdad social independientemente de las diferencias raciales. Estas ideas darían paso a la confrontación abierta entre las nuevas leyes generales y las prácticas sociales derivadas de una sociedad heterogénea con normas basadas en la separación étnica.

La contradicción entre la creación de leyes generales basadas en los supuestos del interés público, y la herencia colonial que marcaba la existencia de prácticas sociales diferenciadas y de reglamentaciones fragmentarias que normaban la economía y la sociedad, se expresó en un proceso que llevó casi un siglo para resolverse.

Uno de los primeros efectos del proceso arriba mencionado fue la desaparición de la diferencia entre indios y españoles. Los indígenas, de acuerdo a la Constitución de Cádiz, adquirirían plena ciudadanía y el ejercicio de los derechos de propiedad y comercio que hasta entonces no habían tenido (Lira, 1983:25). En pocas palabras, desaparecían las leyes protectoras de los indígenas y se extinguían las repúblicas de indios, así como sus organismos de gobierno y administración de justicia.

La desaparición por ley de la segregación racial y la proclamación de la igualdad política ante la ley de todos los pobladores, generaron conflictos importantes entre las antiguas ciudades de españoles y los pueblos de indios, esto evidentemente tuvo repercusiones importantes en la propiedad de las comunidades. Los indios se vieron de repente sin las instituciones legales que durante tantos años les

habían garantizado la posesión y administración de sus bienes. Así, intempestivamente tenían que disolver sus formas de gobierno y entregar sus bienes a las instituciones públicas de gobierno, a los ayuntamientos. Ante la igualdad social de las nuevas leyes no cabía la especificidad de los indígenas.

Los primeros gobiernos liberales criticaron abiertamente la protección de la Corona a las comunidades indígenas, desde su punto de vista el creciente "paternalismo" para con los indios había impedido que se incorporaran a la civilización. Sus proposiciones iban desde la simple incorporación de los indios hasta su extinción violenta. En general prevalecía la idea de integrar a los indígenas a la nueva sociedad en el plano de la igualdad jurídica (Estrada, 1979:28-33).

Los bienes de comunidad, que según las disposiciones coloniales no se podían vender ni distribuir individualmente, constituían un poderoso límite a la propiedad privada (Lira, 1987:57). En la Constitución liberal quedaba muy claro, como uno de los derechos de los individuos, el de la propiedad. Sin embargo, no se consideraban las especificidades de las tierras de comunidad de los indios, en las que no existían títulos individuales y en muchas ocasiones ni siquiera documentos que dieran la titularidad al pueblo. La nueva era que se iniciaba una vez culminada la guerra de independencia se oponía directamente a la propiedad comunal. Durante el siglo XIX los pueblos de indios enfrentaron abiertamente el embate en pro de la expansión de la propiedad privada. En este proceso muchas comunidades indígenas perdieron sus tierras.

Durante los años que van de 1810 a 1855 la incorporación de los indígenas a la civilización se pensaba a partir de la disolución de su forma de organización comunitaria, es decir de la propiedad comunal. Esta tendencia se intensifica con la primera Constitución liberal (1823), en la que desapareció toda diferencia entre los indios y los españoles. El despojo y la compra-venta de las propiedades comunales fueron acciones reducidas en esta época (Ibíd.). Sin embargo, la desaparición de leyes diferenciadas generaron efectos muy graves en la posesión de las tierras comunales, el más importante fue la pérdida de los bienes comunales de los pueblos.

La extinción de la separación jurídica entre indios y españoles planteó una serie de problemas que resolver, como la ausencia de leyes específicas que regularan la nueva situación. Las repúblicas de indios se tenían que sustituir por los ayuntamientos allí donde existiera el número suficiente de habitantes (más de mil). La disposición significó la pérdida de las instituciones de gobierno de los

pueblos indígenas y la conformación de un sólo instrumento de gobierno en el que confluían españoles, indios y el resto de la población (por ejemplo las llamadas castas). De esta manera, los bienes de los pueblos de indios, al no existir instituciones que salvaguardaran su patrimonio, se exponían y se integraban a los ayuntamientos<sup>3</sup>.

La resistencia de los pueblos a este proceso se manifestó de muchas formas. Algunos poblados lograron constituirse como ayuntamientos, lo que les permitió mantener la posesión y administración de sus tierras. Otros, cuando contaban con documentos que probaran la propiedad de la tierra, lograron solicitar la distribución de los bienes entre los miembros de la comunidad. Sin embargo, esto no sucedió en la mayoría de los casos, la tendencia a largo plazo fue la desaparición de los bienes comunales de los pueblos.

Las leyes de desamortización de 1856 consolidaron el proceso de desaparición de las tierras comunales. Los propósitos generales de la ley eran: dar movilidad a los bienes raíces, circular los bienes de manos muertas, alentar la formación de pequeños propietarios y obtener recursos fiscales (Eckstein, 1966:18-19) En la legislación se ordenaba la venta inmediata de todas las propiedades de las corporaciones civiles y eclesiásticas, en la operación de compra tenían derecho preferencial los arrendatarios de la tierra. De la aplicación de esta ley quedaban exentos las propiedades de los ayuntamientos, los edificios, ejidos y tierras destinados al servicio público de las poblaciones a las que perteneciera (Estrada, 1979).

En 1857, se elevaron a rango constitucional las leyes de desamortización. Se declaró ilegal la posesión de bienes de las corporaciones civiles y religiosas. En las primeras se incluían a las comunidades o pueblos de indios, estos se consideraban como corporaciones ya que representaban grupos definidos por extracción racial y por intereses económicos "particulares" determinados por su organización comunal, diferentes a los "generales" de la Nación. Ya no se realizaron excepciones y se incluyeron en las leyes los ejidos y las propiedades de los municipios.

La inclusión de las tierras comunales en las leyes de desamortización se fundamentó en la doctrina de la "libre empresa individual". Se consideraba que la agricultura indígena estaba estancada y no podía prosperar mientras no se entregara la tierra en propiedad privada. El sentido de la legislación no era

---

<sup>3</sup> Este proceso fue mucho más agudo en las ciudades, tal como se presentó en el caso de la Ciudad de

la desaparición de las tierras de los indios, sino más bien su división en parcelas con los respectivos títulos de propiedad (Eckstein, 1966). Para los indios fue difícil de entender el significado de las leyes, acostumbrados a vivir y a trabajar la tierra a través de instituciones comunitarias, la propiedad individual no lograba comprenderse en su justa dimensión. Además las leyes de Reforma no eran lo suficientemente explícitas en la definición de la capacidad de los indios de tener tierras en propiedad privada (Estrada, 1979:34-60).

El ascenso de Maximiliano al gobierno de México, a fines de 1861, ratificó la tendencia a la desamortización. Se confirmó la incapacidad de las corporaciones civiles para tener bienes raíces en común. Pero, a su vez se crearon mecanismos legales que permitían a los pueblos de indios mantener la posesión de sus tierras. La ley del 1o. de Noviembre de 1865 facultaba a los pueblos para demandar la propiedad o posesión de tierras y aguas a particulares o a otros pueblos.

Si bien se reconocía la incapacidad de las corporaciones civiles para tener propiedades comunales, esta disposición no se extendía a los miembros de las mismas. Es decir, los miembros individuales podían tener propiedades. A los indígenas se les dio la oportunidad de recuperar sus tierras, no para poseerlas en comunidad pero sí para hacerlo individualmente. La Ley sobre terrenos de comunidad y de repartimiento estipulaba lo siguiente (26 de junio de 1866):

- 1) los terrenos de repartimiento se adjudicarán en absoluta propiedad a sus actuales poseedores; sin perjuicio del derecho anterior de propiedad adquirido por otro.
- 2) Las tierras de comunidad se dividirán en fracciones y se adjudicarán en propiedad a los vecinos de los pueblos a los que pertenezcan y tengan derecho a ellas,.....
- 3) Se otorgan títulos de dominio a cada uno de los individuos que se adjudiquen las tierras.

En una ley posterior a la anterior (del 16 de septiembre de 1866) se previó la dotación del fundo legal y ejidos a los pueblos que carecieran de ellos. Durante el segundo imperio estas leyes estuvieron vigentes y algunas comunidades se acogieron a ellas, lograron mantener sus posesiones, dividir sus tierras y formar parcelas individuales. No fue un proceso generalizado, pocos pueblos entendieron las leyes y se beneficiaron de ellas<sup>4</sup>.

---

México (Lira, 1983)

<sup>4</sup> Uno de los pueblos que logró mantener sus bienes a partir de las leyes de repartimiento fue Los Reyes la Paz, en el oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Azuela et. al., 1984)

Por otra parte, es importante resaltar que la legislación liberal afectaba sólo una de las dimensiones de la propiedad de los pueblos, la propiedad comunal. El otro aspecto derivado de la herencia colonial que se refería a las prácticas y costumbres comunitarias permanecerían durante mucho tiempo. La pervivencia de la identidad y tradiciones de los pueblos le permitieron sobrevivir, en muchos casos hasta la actualidad.

Durante todo el siglo XIX hasta el inicio del gobierno de Porfirio Díaz (en 1876), muchas comunidades fueron despojadas de sus tierras, como consecuencia de esto, se presentaron continuas rebeliones indígenas que exigían la reivindicación de las mismas (estos fueron los casos de los pueblos de San Luis Potosí y Nayarit) (Estrada, 1979:173-177).

Años más tarde con la caída del Imperio y el triunfo de los liberales se intensificó el despojo de las tierras a las comunidades. Una de las características más importantes del régimen de Porfirio Díaz fue la creciente tendencia hacia la concentración de la tierra. En 1875 se expidió la Ley de Colonización que autorizaba a compañías o empresas colonizadoras (que fueron conocidas como compañías deslindadoras) a crear comisiones exploradoras para obtener terrenos colonizables. Se ordenaron levantamientos, deslindes y avalúos de todos los terrenos baldíos y ociosos del país. A las compañías se les facultaba para revisar los títulos de los terrenos y a su juicio declararlos legales o ilegales. A cambio de este trabajo el gobierno les ofrecía la tercera parte de los terrenos deslindados.

Las leyes de colonización ( que fueron ratificadas en 1885) tenían como objetivo promover la migración interna y la inmigración extranjera hacia los terrenos baldíos. De hecho las compañías deslindadoras se encargarían de traer al país a colonos extranjeros y de establecerlos en los terrenos que las compañías hubieran deslindado. Estas compañías se conformaron como grandes acaparadores de tierra, nunca traían a los colonos; sus juicios eran inapelables y bastaba con que se declarara un terreno como baldío para que así fuera considerado.

Todo lo anterior dio lugar al despojo de particulares y de comunidades indígenas, estas últimas fueron las más afectadas. La imposibilidad jurídica de que las comunidades indígenas pudieran poseer bienes comunales, obligaba a declarar a las tierras como baldías. La única forma en que los indígenas podían mantenerlas como propietarios era solicitando a las autoridades su fraccionamiento.

Este proceso enfrentaba serios problemas, en muchos casos no existían documentos que avalaran la propiedad de las tierras del pueblo, en otros se identificaba una indefinición territorial de las tierras que conformaban el poblado y las tierras de labor del pueblo, y en aquellos casos en que se lograba la división los documentos legales tardaban mucho tiempo en obtenerse.

El periodo porfirista impulsó de manera más agresiva la división de las tierras de los pueblos. La "Ley de tierras del 26 de marzo de 1894" encomendó a los gobiernos de los estados el fraccionamiento en lotes de los ejidos y la adjudicación entre los vecinos de los pueblos de estas tierras. Quedaron exentos del fraccionamiento el "fundo legal" del pueblo, este era entendido como las tierras para el asentamiento del pueblo y se delimitaba como una extensión de tierra de 600 varas medidas desde la Iglesia parroquial a cada uno de los puntos cardinales (se trataba de un cuadrado de 1200 varas por lado) (Orozco W, 1975:188-187). Los títulos que se expedieron como resultado de las divisiones imponían la obligación de cultivar y aprovechar el lote de manera individual durante 10 años sin poder arrendarlo o enajenarlo durante el plazo indicado.

Hasta 1875 la política de desamortización había incorporado mayoritariamente al mercado las tierras propiedad de la Iglesia. Si bien las comunidades se vieron afectadas por las leyes, todavía en el último tercio del siglo XIX existían una gran cantidad de ellas en el país. La situación cambió durante el porfiriato, de 1877 a 1910 la política de desamortización, efectuada a través de las compañías deslindadoras, afectó exclusivamente a las tierras de las comunidades, las que fueron prácticamente desintegradas (Estrada, 1979 y Eckstein 1966).

Si se consideran el número de títulos expedidos en el periodo porfirista se podrá observar que las tierras más afectadas fueron las de los antiguos pueblos de indios. De un total de 42 428 títulos expedidos, 30 767 (casi las tres cuartas partes) tenían su origen en el fraccionamiento de las tierras de los pueblos; 7 496 (el 18%) fue por adjudicaciones de terrenos baldíos; el 4% por compra de terrenos nacionales; el 1.6% se le adjudicó a labradores pobres; el 1% por compensación y únicamente el 2% del total de títulos adjudicados fue por concepto de colonización. (González, 1974:196). El resultado final de la política agraria que se llevó a cabo durante todo el siglo XIX culminó con una gran concentración de la tierra en manos de grandes propietarios y por el despojo de las tierras de los antiguos pueblos de indios.

## *1.2 La revolución, el artículo 27 y la propiedad de la tierra.*

Al iniciar el presente siglo los procesos políticos, económicos y sociales del último tercio del siglo XIX mostraban sus terribles efectos en la distribución de la propiedad territorial del país. Una de las características fundamentales del porfiriato fue el predominio de los grandes propietarios de tierras. La concentración de la propiedad se debió en gran medida a las políticas de colonización, que ya fueron abordadas en el apartado anterior, y al impulso de una política económica que privilegiaba la formación del latifundio en aras del desarrollo de la gran empresa en el campo.

Hacia 1910 la propiedad de la tierra estaba distribuida de la siguiente manera: el 97% de la tierra pertenecía a haciendas y ranchos (existían 5 932 haciendas y 32 557 ranchos). Los pequeños propietarios poseían sólo el 2% de las tierras, mientras que el 1% restante se repartía entre los pueblos y las comunidades. El 96% de la población rural la constituían los peones (había 2 millones de aparceros y 1 millón y medio de acasillados). Había en el país 70 mil comunidades rurales, de las cuales 50 mil se encontraban en terrenos de las haciendas y el 40% del área del país estaba repartida en media docena de latifundios (Hernández, 1961:50)<sup>5</sup>.

Los datos anteriores revelaban claramente que en las postrimerías del porfiriato el problema nacional fundamental era el de la tierra. Desde fines del siglo pasado y antes de terminar el periodo algunos intelectuales ya expresaban críticas a la situación predominante en el agro, destacaron en esta línea Wistano Luis Orozco y Andrés Molina Enríquez. En el problema se identificaban dos cuestiones fundamentales: una referida directamente a la gran propiedad y, la otra que abordaba la situación de las comunidades indígenas y la posesión de la tierra.

Desde 1895 W. Luis Orozco ya planteaba que el latifundio no necesariamente llevaba al progreso económico del agro. Para él, las grandes acumulaciones de tierra en una sola mano eran causante de la ruina de los pueblos, mientras que la propiedad agraria bien repartida podía contribuir eficazmente a la prosperidad y bienestar de las sociedades (Silva, 1959:170).

---

<sup>5</sup> Citado por Arnaldo Córdoba en su prólogo a *Los grandes problemas nacionales* de Andrés Molina Enríquez(1978:16).

Esta idea la retomó Molina Enríquez, quién la desarrollo con muchos más elementos en su trabajo *Los grandes problemas nacionales* en 1909, libro que se convertiría en "el arsenal ideológico de la revolución" y base fundamental del artículo 27 constitucional (Córdoba, 1978: 17-38). Molina Enríquez se pronunció en contra de la propiedad de grandes extensiones, para él, ésta tenía muchas desventajas económicas, mientras que en la pequeña propiedad identificaba las cualidades de la empresa agraria exitosa.

En este sentido, para el autor, la gran propiedad y la productividad eran antagónicas. Los hacendados sólo se interesaban en tener un título permanente que les garantizara la solvencia de su posición social, no eran dueños de un negocio productivo. La hacienda, desde su punto de vista, perjudicaba a los verdaderos productores (los rancheros mestizos y a los comuneros indígenas), ya que les cercaban sus propiedades; les disputaban los terrenos, los que al pasar a ser parte de la hacienda se marginaban de la producción; les imponían servidumbres en sus tierras que obstaculizaban la comunicación entre los pueblos y de estos con las grandes centros urbanos; monopolizaban el agua e impedían que los pueblos la aprovecharan. El hacendado efectivamente aumentaba su producción pero a fuerza de extenderse en las tierras aledañas, no por el esfuerzo de multiplicar sus trabajos propios, de aquí que sus utilidades siempre fueran muy bajas. En este sentido, para el autor, las tierras comunales eran más productivas que las grandes propiedades (Molina, 1978:151-166).

Otro argumento importante esgrimido por Molina E. en contra de la hacienda era la distribución de los impuestos. El autor llegó a comprobar que en cuanto a cargas impositivas pagaban menos las haciendas que los pequeños propietarios (propietarios individuales y comunales). Estos últimos eran los que aportaban la mayoría de los impuestos y las cargas nacionales por lo que concluía que la hacienda no era negocio para la sociedad ni para el Estado.

Ante esta conclusión, para Molina E. no existía otra solución que la de obligar a los hacendados a fraccionar sus propiedades. Para el autor la división de las grandes propietarios no tenía que realizarse por la fuerza, sino más bien de manera voluntaria, a través de la tasación de altos impuestos en la transmisión de la propiedad y prohibiendo las sociedades de nuevo propietarios y herederos por lo menos durante 10 años. Además de estas medidas los fraccionamientos no podrían exceder de cierto límite ni podían ser compradas por los propietarios colindantes.

En lo que respecta al problema de las tierras de los pueblos y comunidades, para Molina E. era claro que la aplicación de las leyes de reforma a los pueblos indígenas había originado la ruina de las comunidades y su descomposición como uno de los elementos fundamentales del pueblo mexicano (Córdoba, 1978:39). Desde su punto de vista la reforma se aplicó de manera deficiente a los pueblos. De acuerdo a las fuentes del autor, apenas el 10% de los títulos de repartimiento expedidos en toda la república eran confiables, el resto tenían múltiples errores de deslindes, ubicación, confusión en la definición de los propietarios, etc. Este problema tenía diferentes aspectos que en seguida se señalaran.

El origen de los problemas de propiedad de los pueblos de indios se encontraba en gran medida en la interpretación de las leyes de reforma. Para el autor, dichas leyes dejaban establecido que los bienes comunales eran propiedad de los indígenas, esto nunca se puso en duda, sólo se trataba de destruir la comunidad y llevar a cabo la división, o repartimiento, entre los miembros de los pueblos. Sin embargo, en este sentido la legislación tenía deficiencias, ya que no se crearon disposiciones sobre la forma de llevar a cabo la división de las tierras.

Una vez que se realizaba el repartimiento no se entregaba a cada indígena la plena propiedad de su fracción, sino que sólo se le daba su pedazo de tierra en "adjudicación" por lo que no existía un dueño reconocido legalmente. Estos títulos de "adjudicación" nunca se regularizaron por lo que con el paso del tiempo las tierras se vendían y el poseedor del título lo podía traspasar como título al portador, por lo que después era muy difícil encadenar la titulación. La "adjudicación" también tenía el riesgo de que el gobierno lo pudiera expropiar, subastar o embargar, cuestión que determinó en gran medida la depreciación del valor de las tierras de los pueblos (Molina, 1978:185-187).

Por otra parte, la obligatoriedad de la división de la tierra generó que las tierras de los pueblos se repartieran en fracciones mínimas. Esta situación unida al desdén con el que se trataban los títulos primordiales de las tierras (los que no se registraban, no tenían descripciones de los terrenos y nunca se visitaban para realizar la división y la expedición de títulos), a la confusión prevaleciente en cuanto a la propiedad de las fracciones y a la deplorable situación económica de los indígenas, permitieron el despojo de los indios ya sea a través de las ventas de sus tierras a precios bajísimos (ó por unas pocas fanegas de maíz) ó por la usurpación violenta de sus posesiones (Molina, 1978:187-191).

Para Molina E. la situación anterior convertía a los indígenas en un factor de inestabilidad política social. No había otra alternativa, una vez que los indígenas eran despojados ó enajenaban sus tierras ya no tenían por que vivir pues carecían de todo, por lo que dejaban de ser hombres pacíficos para convertirse en soldados y seguir a "cualquier agitador" (Córdoba, 1978:39).

Para el autor, los problemas señalados tenían solución. Lo primero que había que hacer era darles a las tierras comunales los títulos correspondientes que avalaran su propiedad. Después había que procurar la formación de la propiedad individual, pero tendrían que ser los propios comuneros los que tomaran la decisión de fraccionar. Una vez que se dividieran las tierras se debería retener la ocupación de los poseedores por lo menos 3 ó 5 años, con la prohibición de enajenar a otras personas, después de este tiempo se podría declarar las posesiones definitivas y convertirlas en propiedad privada (Molina, 1978:187-193).

Finalmente y a manera de conclusión, para Molina E. la propiedad de la tierra representaba un problema de interés público, razón por la cual el Estado debería de ejercer sobre ella su dominio. La existencia de las grandes propiedades territoriales era injustificable por lo que era necesario imponer límites a la extensión de la propiedad, la cual no debía de ir más allá de las necesidades vitales de la sociedad (Córdoba, 1978:45-61).

En los términos anteriores se encontraba planteado el problema de la tierra en México, la extremada concentración de la propiedad y la deplorable situación de las comunidades indígenas eran los asuntos fundamentales del agro. Los mismos defensores ideológicos del porfirismo reconocían el atraso económico del agro, los límites del latifundio para el mejor desarrollo de la organización agrícola y "las cualidades" de unidades de producción más pequeñas. La opinión general coincidía en la idea de que algún cambio debía realizarse en la estructura agraria, la discusión giraba justamente en los elementos que debía contener la reforma (Eckstein, 1966,35).

Al estallar la revolución Madero reconocía como bandera fundamental la no reelección y sólo mencionaba el problema agrario como parte secundaria de su programa. A pesar de esto prometía restituir a los poblados la tierra de la cual habían sido despojados. Al triunfo de Madero, Molina E. fue el primero en señalar la importancia de la solución de la cuestión agraria. El asunto no era sencillo, para 1911 se reconocía que una de las problemáticas más importantes del país era la

existencia del latifundio, pero no había todavía un acuerdo para resolverlo. El debate giraba en torno al cómo fraccionar las grandes propiedades.

Para Molina E. la solución consistía en la expropiación por causa de utilidad pública. W. Luis Orozco estaba en desacuerdo con la posición anterior. Si bien este autor reconocía las desventajas de la concentración de la propiedad, para él, el poder público sólo podía estimular el interés privado para el fraccionamiento de tierras a través de la concesión de exenciones fiscales u "otros beneficios que no signifiquen un desembolso del tesoro, ni de la intervención del Estado en el ejercicio del derecho de propiedad" (Silva, 1959:171).

Madero era partidario de la pequeña propiedad y creía que ésta debía ser promovida, pero no por la división de los grandes latifundios ni por la expropiación. Su gobierno trató de resolver el problema agrario a través del fraccionamiento de las tierras de los pueblos entre sus habitantes; y de la compra de las tierras de las haciendas por parte del gobierno y su reventa en lotes pequeños (esto para estimular el desarrollo de la pequeña propiedad). El gobierno maderista nombró un Comité público para asesorarse en esta materia.

Dicho Comité señaló los límites de la política agraria maderista. Por una parte se argumentaba que la compra de grandes extensiones de tierra sólo ocasionaría el encarecimiento de la propiedad rural y una tremenda carga para el erario nacional. Con respecto a las tierras de los pueblos, se objetó la subdivisión de tierras y su conversión en propiedad privada, a diferencia de esto se recomendaba que la tierra de los pueblos fuera comunal (Eckstein, 1966:37).

Ante la tibieza de Madero para llevar cabo la restitución de tierras, el descontento de los campesinos no se hizo esperar. La inconformidad se propagó por todo el país y en 1911 Emiliano Zapata publicó el Plan de Ayala, en el que no sólo se consideraba a Madero como traidor de los principios de la revolución, sino que también se proclamaba un programa de acción agraria. Los puntos más importantes de este plan eran: la restitución de las tierras de los pueblos; la expropiación de un tercio de las grandes haciendas a sus dueños (después de la debida indemnización) para proveer a los

pueblos y sus habitantes de ejidos, fundos legales y tierras de labor<sup>6</sup>; y la nacionalización de las haciendas que se opusieran a las reformas (Eckstein, 1966:38 y Silva, 1959:177-178).

Los postulados del Plan de Ayala fueron las banderas del movimiento campesino que participaba en la revolución. La lucha armada continuó durante varios años, mientras tanto se presentaron diversos proyectos y proposiciones en torno a la cuestión agraria. En este trabajo sólo se revisarán aquellos que tuvieron un impacto importante en la redacción del artículo 27 constitucional. Molina E. y Luis Cabrera fueron protagonistas importantes en el debate y su participación en el Congreso Constituyente fue decisiva para la redacción final de esta parte de la Carta Magna.

En 1912 Luis Cabrera presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley denominado "*La reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano*". Para Cabrera era de vital importancia el inicio de la reforma agraria como la única forma de restablecer la paz en el país. El autor coincidió con la opinión del Comité instalado por Madero para analizar la cuestión agraria, se pronunció definitivamente a favor de la restitución de tierras y dotación de ejidos a los pueblos en forma, directa, rápida y sin engorros judiciales.

La propuesta de la reconstitución de los ejidos estaba fundamentada en el problema social y económico que representaba la situación de los indios. Cabrera presentó toda una argumentación tendiente a exponer la extrema pobreza en que vivían los jornaleros y las relaciones de explotación que se establecían en la hacienda. Los peones que se empleaban en la hacienda eran de dos tipos: los acasillados y los peones de tarea. Los primeros vivían dentro de la hacienda con su familia y permanecía al servicio de ella todo el tiempo; los segundos trabajaban ocasionalmente en la hacienda ya sea en la siembra, la cosecha o en servicios para la finca. Ambos tipos de peones vivían en condiciones infrahumanas con salarios inferiores a los necesarios para su sostenimiento (\$0.25 diarios) y sujetos a la servidumbre impuesta por el hacendado (Silva, 1959:201-206).

Para Cabrera la pobreza de los indígenas era la causante fundamental de la revolución, en este sentido coincidía con Molina E. al pensar que a los indios sin tierras no les quedaba otra alternativa más que la violencia. Para él, la población rural necesitaba complementar sus miserables salarios, y una forma de hacerlo era reconstituyendo los ejidos. Si esto se realizara los peones podrían trabajar

---

<sup>6</sup> En este punto es importante llamar la atención, ya que las propuestas agrarias del zapatismo consideran la organización interna de las tierras de los pueblos de manera similar a la que existía en la colonia (recuérdese el primer apartado de este trabajo)

la mitad del año como jornaleros y los otros seis meses prepararían sus tierras para la siembra (Córdoba, 1978:39). En esta lógica, mientras no existiera un sistema de explotación agrícola en pequeño que sustituyera a los latifundios, el problema agrario sólo podía tener solución por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero (Cabrera, 1912.).

Antes de continuar es necesario precisar que L. Cabrera cuando se inclinó por la restitución de los ejidos estaba pensando fundamentalmente en las tierras de los pueblos. Su argumentación indica que no se refería a la concepción colonial del ejido como tierras de uso común; más bien se trata de tierras de labor que pudieran ayudar a elevar la deplorable situación económica del campesino. En este sentido el autor plantea la necesaria restitución de aquellas tierras comunales que los pueblos perdieron fundamentalmente en el último tercio del siglo pasado. Para él la cuestión fundamental era la propiedad de la tierra de los pueblos, lo que planteaba dos problemas importantes uno referido a la forma de obtener los terrenos, y el segundo a la personalidad jurídica de los pueblos, los que desde 1857 no tenían facultades para tener en propiedad tierras comunales. Con respecto al primer asunto, Cabrera encontraba la solución en la utilización de la expropiación de tierras para reconstituir los ejidos por causa de utilidad pública. En cuanto a la segunda cuestión se tendría que reformar la Constitución y devolver a los pueblos su personalidad jurídica. Para el autor habría que poner la propiedad de los ejidos en manos del Estado y dejar el usufructo y administración de las tierras en los pueblos (Silva, 1959:208).

Con el triunfo de Carranza se dieron avances importantes en la legislación agraria tendiente a solucionar el problema de la tierra y por ende para pacificar el campo. El 6 de enero de 1915 se decretó una nueva ley agraria, ella fue redactada fundamentalmente por Luis Cabrera y concentró todas las ideas reseñadas en su trabajo de 1912. El principio general de la ley era el que todos los pueblos sin tierras, que hayan tenido o no ejidos, tenían el derecho de tenerlas para satisfacer sus necesidades (Silva, 1959:233).

La citada legislación declaró nulas: todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes realizadas por las autoridades en base a la ley del 25 de junio de 1856; todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes realizadas por la Secretaría de Fomento desde 1876, en las que se haya invadido ejidos o cualquier otra clase de tierras pertenecientes a los pueblos, rancherías o comunidades; todas las acciones de deslinde practicadas por compañías o autoridades que hayan

ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos o terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías o comunidades.

Se declara que los pueblos que carecieran de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, podrían obtener la dotación de tierras para reconstruir los ejidos expropiándose el terreno necesario por cuenta del gobierno nacional, las tierras se tomarían de las propiedades colindantes con los pueblos interesados. Se crean la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos como instancias encargadas de aplicar la nueva ley. Finalmente, se establecía que mientras no existiera una ley reglamentaria que determinara la condición en que quedarían los terrenos de los ejidos, estos se disfrutarían en común (Silva, 1959:235-236).

Como se puede observar, la ley de 1915 recuperaba los principales planteamientos de los analistas de la cuestión agraria, quienes habían debatido sobre este problema desde la primera década del siglo XX. Esta legislación constituía el primer paso para resolver las demandas de los campesinos. Evidentemente los motivos de su promulgación tuvieron que ver con la intención de ganarse al zapatismo y consolidar el triunfo del constitucionalismo. Por otra parte, es importante llamar la atención sobre la concepción del ejido que prevalecía en los legisladores. La reconstitución de las tierras de los pueblos no se pensaba como la reconstrucción de su organización colonial, es decir no se establecían terrenos comunales para cultivo, fundo legal, ni tierras para uso común como el pastoreo y la recolección de leña<sup>7</sup>. Los ejidos en la nueva legislación incluían tanto las tierras de cultivo como las tierras de uso común, por lo que sus nuevas características son distintas a las heredadas de la colonia (Eckstein, 1966:39 y 44).

El 19 de septiembre de 1916 el Presidente Carranza emitió la convocatoria para la reunión del Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro. Una vez instalado el Congreso, en diciembre del año mencionado, el debate se centró en los alcances de las reformas sociales y el papel del Estado en ellas. Para Carranza, las reformas sociales se consideraban un simple instrumento de lucha contra el villismo y el zapatismo, y por ende no se pensaba en su inclusión en la Constitución. Carranza quería un Estado fuerte pero no veía la relación de este interés con la realización de las reformas sociales (Córdoba, 1978:45-61).

---

<sup>7</sup> Recuérdese que justamente el uso común de las tierras para el pastoreo y la leña eran las características del ejido colonial.

Con respecto al artículo 27 constitucional se reconocía ya ampliamente el problema de la concentración de la propiedad en pocas manos y la necesaria distribución de la tierra a los pueblos. Los puntos fundamentales que se debatieron giraron en torno a las formas de conseguir la tierra para su distribución y los límites de la intervención del Estado en relación a la propiedad.

Carranza presentó al Constituyente un proyecto del artículo 27 en el que se disponía el respeto absoluto a la propiedad privada. Esta no podía ser ocupada sin el consentimiento de sus dueños, sino por causa de utilidad pública previa indemnización. Desde el punto de vista de Carranza, esta facultad era suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma en que se estimara conveniente para los pueblos. En cuanto a la cuestión agraria sólo se disponía que los ejidos de los pueblos se disfrutaran en común (Córdoba, 1978:45-61), la cuestión de las características individuales o colectivas de su organización interna se postergó y ella se abordó años después.

El proyecto de Carranza no logró satisfacer a los representantes populares. Esto se debía a que no atacaba el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial, es decir no tocaba a la gran propiedad. Esta cuestión para los legisladores debía estar basada en los derechos de la nación y en los intereses públicos (Silva, 1959:249). Ante esta situación se elaboró un nuevo proyecto.

Molina E. presentó una contrapuesta al presidente, su proyecto del artículo 27 se fundamentaba en el dominio absoluto del Estado. Se declaraba a la Nación "propietaria originaria" y su representante legítimo no sería otro más que el gobierno federal. En este sentido la propiedad de las tierras y aguas dentro del territorio corresponderían originariamente a la Nación, la que tendría el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares. El dominio de la nación sería imprescriptible y tendría el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público. En este cuerpo de ideas la intención de dividir la gran propiedad quedó totalmente justificada en aras de considerar la reconstitución de los ejidos como de interés nacional (Córdoba, 1978:62).

Los planteamientos anteriores fueron recogidos en la versión final del artículo 27 constitucional. La ley de enero de 1915 se elevó a rango constitucional reconociendo que los núcleos de población que no tuvieran tierras o que no fueran suficientes tendrían derecho a solicitar la dotación de ellas. En base a esta estructura se dictaron medidas para el fraccionamiento del latifundio. La forma de

obtener las tierras necesarias para este fin sería a través de las expropiaciones de tierras por causa de utilidad pública y mediante la indemnización de las propiedades más cercanas a los centros de población solicitante. (Eckstein, 1996:42-44; Silva, 1959:255).

Para Córdoba (1978), el artículo 27 eliminó el principio de la inviolabilidad de la propiedad privada, sometió los diferentes tipos de propiedad al dominio del Estado, y con los años transformó las relaciones de propiedad en general en el agro.

### *1.3 El reparto agrario y la legislación ejidal a partir de 1917.*

Si bien correspondió al presidente Carranza la construcción de los marcos legales para la reforma agraria, su régimen no se distinguió por la entrega de tierras a los campesinos. Esto se debió fundamentalmente a las condiciones políticas del país y a que en la legislación aún quedaban muchos aspectos que reglamentar con respecto al régimen ejidal. Con respecto al primer punto, es entendible que la aplicación de las leyes del reparto agrario hayan tenido como limitante fundamental los conflictos sociales que aún no se resolvían. La inestabilidad social, la confrontación política y los continuos brotes de violencia eran todavía prevaletentes en el país.

En cuanto a la cuestión legislativa aún quedaban sin resolver: las formas de organización del trabajo al interior del ejido, si sería comunal o individual; y las relaciones de propiedad, no quedaba todavía establecidas las características de la propiedad ejidal (Mackinlay, 1993:120-124). Si bien inicialmente, de acuerdo a ley de 1915, la tierra se entregaba para "disfrutar en común", para Carranza los ejidos tendrían que ser subdivididos en lotes individuales. Por otra parte al no tener parámetros definidos en cuanto a los límites y cualidades de la propiedad ejidal, la propuesta del presidente era que los campesinos recibieran tierras a cambio de la firma de un bono, en el que se comprometían a pagar a la Nación el valor de las mismas<sup>8</sup>.

El ascenso de Obregón al poder en 1920 inició una nueva etapa en las relaciones del movimiento campesino y el Estado, además se dieron avances importantes en el reparto agrario. Desde el inicio

---

<sup>8</sup> Esta propuesta fue totalmente anulada pocos años después, cuando Obregón decidió que la tierra debería de entregarse libre de todo pago (Eckstein, 1966:47)

de la campaña de Obregón, el caudillo se comprometió a favorecer la solución de las demandas agrarias a cambio de la incorporación del movimiento campesino a las fuerzas obregonistas. El pacto se selló con la formación, bajo los auspicios de Obregón, del Partido Nacional Agrarista. Así desde estos años se dio inicio al proceso de incorporación de los líderes agrarios a la burocracia y a la corporativización de las organizaciones agrarias en la estructura estatal (Cruz, 1994).

Durante el régimen de Obregón (1920-24) se dio impulso a la distribución de la tierra. La intención del caudillo fue la de darle fluidez al reparto agrario, para ello instituyó además de "la restitución de tierras" la "dotación ejidal". La estructura de la legislación agraria privilegiaba en gran medida la restitución de tierras, sin embargo de esta forma de obtener ejidos se derivaba muchos problemas que tenían que ver con la imposibilidad de muchos pueblos de comprobar con documentos legales su antigua propiedad<sup>9</sup>. Con la dotación ejidal se eliminaban los problemas referentes a la autenticidad de los títulos de los pueblos y se abría la posibilidad de que comunidades sin documentos pudieran solicitar tierras.

En el ámbito legislativo se promulgaron varias leyes que abordaban el problema de la extensión de la parcela ejidal y los límites a la propiedad privada. La más importante de ellas fue el Reglamento Agrario de 1922, en el que se establecía que el tamaño de la parcela ejidal para cada campesino debía de ser de 3 a 5 has de terrenos de riego, o su equivalente en otras clases de tierra. La superficie máxima de la propiedad privada se fijó en 150 has de terrenos de riego o su equivalente y se declaró como inexpropiables aquellas propiedades que constituyeran una "unidad agrícola industrial de producción" <sup>10</sup> (Eckstein, 1966:48).

También en 1922 se emitió la Circular No. 51 de la Comisión Nacional Agraria, documento sin precedentes que abordaba la organización interna del ejido. En ella se disponía que la organización de la producción del ejido debía de ser colectiva por lo que había que formar un "Comité administrativo" (integrado por tres ejidatarios). Dicha instancia tendría las facultades de dictar aquellas "disposiciones que tiendan al mejoramiento del cultivo de los terrenos ejidales y a la apropiada distribución de las labores agrícolas para el mejor aprovechamiento de las tierras y el mejor beneficio

---

<sup>9</sup> La restitución había sido hasta antes de Obregón el núcleo medular del reparto agrario, sin embargo esta vía ya mostraba su ineficacia. De 1915 a 1930 se presentaron 1 331 solicitudes de restitución y sólo se resolvieron 386 (29%), de las cuales 121 casos tuvieron una resolución negativa (De la Peña, 1989:50).

<sup>10</sup> Esta última disposición permitió que se dejaran intactas grandes explotaciones y limitó las posibilidades de aumentar las dotaciones ejidales sobre todo en las zonas más fértiles de México.

colectivo" (Eckstein, 1966:40-50). Por otra parte, también se organizaba la estructura del ejido. Una vez recibidas las tierras ejidales, éstas debían separarse en cuatro grupos: la zona urbana o fundo legal; los terrenos de labor que se destinarían al trabajo colectivo, una superficie de bosques y pastos para el aprovechamiento en común y; una extensión de no más de 5 has para la escuela común (Eckstein, 1966; Mackinlay, 1993:122-124).

El régimen de Calles y los años del maximato se caracterizaron por un agrarismo moderado. Su política agraria no tenía como propósito la afectación agraria de grandes propiedades productivas, su objetivo era más bien formar pequeños propietarios campesinos con ayuda de la política de riego y crédito. La presión campesina obligó al presidente a responder al reparto agrario, el que no tuvo otro carácter más que el de apaciguador político.

Con respecto a la legislación ejidal la novedad más importante fue la aprobación en 1925 de la "Ley de Patrimonio Parcelario". Con la "Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal" Calles intentó dar marcha atrás a las tendencias colectivistas que se habían registrado en el periodo de Obregón, el objetivo de la ley era fomentar la formación de propietarios individuales al interior del ejido. Con ello se recuperaba la vieja discusión en torno a transformar la propiedad comunal en individual. Hasta 1925 el reparto agrario se había llevado a cabo a través de la entrega de un título de propiedad comunal, del que se derivaba la obligación de explotar las tierras de manera colectiva (recuérdese la circular 51 de 1922).

Para Calles este procedimiento tenía efectos nocivos para el ejidatario ya que no se fomentaba en él la seguridad absoluta en la tenencia de su tierra. Esto sólo se podía corregir a través de la formación de la pequeña propiedad individual en el ejido. Esto se haría a través del fraccionamiento de los terrenos ejidales y de la formación del "patrimonio de familia". Esencialmente se trataba de entregar al ejidatario una parcela individual pero con el carácter de inalienable e imprescriptible, con lo cual se garantizaba el uso de la parcela para el campesino y los suyos (Silva, 1959:323-328). Con respecto a este punto, y como se podrá observar más adelante, el proceso de individualización de la propiedad ejidal tuvo muchos vaivenes en los años posteriores, sus implicaciones económicas y sociales fueron diferenciadas de acuerdo a los diferentes periodos presidenciales.

Así mismo esta ley establecía por primera vez la naturaleza de las tierras ejidales, cuestión que en la Constitución no había quedado definida. Así tan pronto como a los ejidatarios les era asignada la parcela, disfrutaban de un derecho de usufructo inalienable e inembargable, no la podían vender, hipotecar o arrendar a ninguna persona. También podían perder sus derechos dejando de cultivar durante dos años consecutivos su tierra.

De esta manera la naturaleza de las tierras ejidales quedaban totalmente establecida y combinaba dos elementos: la propiedad comunal y el aprovechamiento individual. La primera tenía como objetivo evitar la posibilidad de volver a las antiguas concentraciones de tierra, de aquí la importancia de que las tierras se titularan a nombre del pueblo. La segunda, los títulos parcelarios individuales tenían como fin asegurar los derechos indestructibles de los ejidatarios sobre su parcela (Eckstein, 1966:52-54).

Durante el periodo callista (1925-28) se repartieron 3 186 294 has (datos del DAAC). De 1915 a 1928 sólo se había afectado el 10% de las haciendas, pero sólo el 18% de sus tierras de labor se repartieron. En general la estructura agraria no había cambiado, el reparto agrario todavía no había incidido en la transformación radical de las relaciones de propiedad del campo. Si bien ya existía un nuevo agente social en el panorama agrario, el ejidatario, la gran hacienda apenas se había visto afectada.

En el Maximato, la distribución agraria continuó con las líneas generales marcada por Calles, y ya se hablaba de dar por finalizado el reparto agrario. El ejido se siguió considerando como una solución parcial y temporal para las clases rurales de más bajo nivel. Así las tierras ejidales no eran otra cosa más que reservas para mantener el mínimo nivel de subsistencia de los campesinos, eran de mala calidad, sin irrigación, sin créditos y con parcelas cuya extensión variaba entre una y cinco hectáreas (Eckstein, 1966 y Guerrero, 1989).

Para 1930 existían 13 444 hacendados que contaban con el 83.4% de la tierra en propiedad privada, había 60 mil pequeños y medianos propietarios, y 668 mil ejidatarios que sólo poseían un décimo en relación a la que tenían los latifundistas, finalmente existían dos y medio de millones de peones sin tierra (Guerrero, 1989:170). Los ejidos poseían únicamente el 13.4% de todas las tierras de labor, el

13.1% de los terrenos con riego y el 10.2% del valor mercantil de las tierras existentes (Eckstein, 1966:61).

Como puede observarse el problema de la tierra estaba lejos de resolverse y durante estos años no se dieron pasos hacia la consolidación del reparto agrario. A pesar de esto, desde el punto de vista legal se realizaron contribuciones importantes. El 20 de marzo de 1934 se promulgó el primer Código Agrario, era la primera vez que todas las leyes, decretos y reglamentaciones agrarias fueron ordenadas y sistematizadas en un Código general. Los puntos sobresalientes de la legislación eran (Eckstein, 1966 y Mackinlay, 1993):

1. Se definieron como poblados con derecho a tierras a los que tuvieron una existencia previa de seis meses antes de presentar su solicitud de dotación de tierras.
2. La dotación individual de parcelas a los ejidatarios no debería de ser menor de 4 has de tierra de riego.
3. Se confirmaron las leyes de parcelación de la tierra de labor y se dejó en uso común los pastizales y bosques.
4. Se prohibió rentar las parcelas ejidales.
5. Se declararon inafectables las haciendas bien organizadas que constituyeran una unidad agrícola industrial, cuya eficiencia se rompería si fueran fraccionadas.

#### *1.4 El proyecto ejidal de Cárdenas (1935-40).*

En el Plan sexenal de Cárdenas se planteaban los fundamentos ideológicos de las medidas que se debían tomar para el desarrollo político, económico y social de México. En este resalta el papel de la reforma agraria como un proceso necesario para distribuir las tierras a los campesinos pobres y por ende devolver la paz al campo (Gutelman, 1971:102-103). Cárdenas se pronunció por el reparto de la tierra, por crédito para los campesinos, por la organización de los campesinos en cooperativas y por llevar el riego a diferentes zonas del país (Guerrero, 1989:199-200).

El gobierno cardenista trabajó fundamentalmente en dos vertientes: la organización de campesinos y trabajadores bajo los auspicios del Estado, y la respuesta a la demanda de intensificar la distribución

de la tierra en el agro. En lo que respecta al primer asunto, en este periodo se promovió la unificación y organización de los obreros y campesinos bajo la dirección del Estado, así como su encapsulamiento en sectores autónomos del partido oficial (el PNR). Este proceso estuvo acompañado por un cierto radicalismo del discurso oficial, una movilización social importante y, por respuestas gubernamentales a las reivindicaciones de trabajadores y campesinos (como el impulso a la organización sindical y a la reforma agraria). De esta manera se logró establecer lazos políticos entre el Estado y las organizaciones obreras-campesinas que permitieron vincular el movimiento de las masas al control del Estado (Córdoba, 1974).

Fue en esta etapa cuando se consolidaron las bases del pacto social agrario entre los campesinos y el Estado. La interiorización en la ideología revolucionaria de la restitución y dotación de tierras como demanda fundamental permitió no sólo enfrentar a las élites porfiristas aún dominantes en el campo, sino también producir un consenso rural que permitía al Estado un amplio margen de acción y negociación con el movimiento agrario. Este poder del Estado permitió la subordinación del movimiento campesino, se creó la Confederación Nacional Campesina y la reforma agraria se convirtió en un proceso casi permanente. Con ello el movimiento campesino quedó encerrado en la reivindicación de la tierra, su organización política y económica se subordinó al Estado y se convirtió en uno de los pilares sociales fundamentales del corporativismo estatal (De la Peña y Morales, 1989:3-9).

En lo que respecta a los avances en el reparto agrario, Cárdenas intensificó notablemente la distribución de tierras en el país. Al finalizar su periodo de gobierno, se había dado más tierra que todos sus antecesores juntos: se entregaron 17 891 577 has a 814 537 ejidatarios (Gutelman, 1971:109). El reparto masivo de tierras estuvo acompañado por medidas tendientes a fomentar en los ejidos unidades productivas eficientes: se fundó en abril de 1936 el Banco Nacional de Crédito Ejidal con el objeto de otorgar crédito y ayuda técnica a los ejidatarios; se formaron ejidos colectivos en zonas de riego (que en realidad eran cooperativas de producción agrícola); se crearon programas de capacitación y asistencia técnica; y se estimuló la creación de infraestructura agropecuaria (Eckstein, 1966; Mackinlay, 1993 y Silva, 1959).

La política agraria cardenista redefinió el papel económico del ejido, de considerarse como una fuente de ingresos adicional a los bajos jornales de los campesinos se convirtió en el sistema básico de la

producción agrícola. La concepción del ejido como columna vertebral de la producción agropecuaria enfrentó los rasgos generales de la política agraria de los gobiernos precedentes y con ello se dieron pasos firmes en la modificación de la estructura agraria. La hacienda como unidad productiva, y que hasta entonces se había preservado en pos de mantener la eficiencia agrícola, se sustituyó por sociedades colectivas ejidales bien organizadas, en las que se prohibió la parcelación de las tierras y se hizo obligatorio el cultivo colectivo.

El paso más importante de Cárdenas, en este sentido, fue la expropiación de las tierras de la Laguna y su transformación en ejidos. La Laguna era una región de 500 mil has regada por dos ríos y cultivada por 130 haciendas y 90 propiedades más pequeñas, todas ellas eran explotaciones agrícolas a gran escala organizadas eficientemente para la producción de cultivos comerciales para el mercado nacional y extranjero (Eckstein, 1966:59-60 y Guerrero, 1989:200-206)). Esta acción marcó la ruptura con la declaración de inafectabilidad de grandes propiedades que tenían recursos e infraestructura para constituirse en unidades eficientes de producción.

Al finalizar el gobierno cardenista el sector ejidal había aumentado de manera significativa su importancia en la producción agrícola. En 1940 los ejidos poseían el 47.4% de todas las tierras de labor, el 57.3% de los terrenos con riego y el 35.9% del valor de las tierras. Los ejidos contribuyeron para el mismo año con el 50.5% de la producción agrícola nacional, en comparación con el 11% que representaban en 1930 (Eckstein, 1966:61). Así mismo el sector mercantil del sector ejidal creció de 48 millones de pesos en 1935 a 247 millones de pesos en 1940 (Guerrero, 1989:206). Del capital total que existían en el campo en instalaciones y equipos, el 52.9% era ejidal (De la Peña y Morales, 1989:5).

La reforma agraria tuvo también efectos importantes en la formación de la "pequeña propiedad". La afectación de las haciendas para la dotación de ejidos generó el fraccionamiento de las tierras y la constitución de unidades más pequeñas. Con el objeto de estimular la división de los latifundios y de fomentar la creación de "pequeñas propiedades privadas" se redefinieron los límites de la "pequeña propiedad inalienable" cuya superficie no debía exceder de 150 has de riego y 300 has de temporal.

La pequeña propiedad se desarrolló de manera importante durante el cardenismo: de 610 000 unidades en 1930 se pasó a 1 211 000 en 1940. Los grandes hacendados preocupados por las

posibles afectaciones de sus propiedades fraccionaron ellos mismos sus terrenos, los vendieron o los titularon a prestanombres (Gutelman, 1971:109). Los pequeños propietarios exigieron garantías de inafectabilidad agraria, de aquí que se creara en 1938 la Oficina de la Pequeña Propiedad con el objeto de atender las quejas y conflictos de los propietarios. Además se entregaron certificados de inafectabilidad agraria y se abrió la posibilidad de solicitar el amparo cuando se afectara la pequeña propiedad. Todo esto con la intención de dar mayor seguridad a los pequeños propietarios que no excedieran los límites establecidos por la ley. Por otra parte también se otorgaron concesiones de inafectabilidad ganadera por 25 años, ello con el objeto de fomentar las actividades productivas en este sector y de aumentar el consumo de la carne (Mackinlay, 1993:130-136). Otros puntos relevantes de la política agraria de este periodo fueron: el reconocimiento de los peones acasillados como sujetos jurídicos con derecho a solicitar dotaciones ejidales y la conversión de la Comisión Nacional Agraria en el Departamento Agrario.

Al finalizar el periodo cardenista el balance de la aplicación de la Reforma Agraria demostraba un cambio importante en las relaciones de propiedad predominantes hasta 1935. El sector ejidal no sólo tenía una participación importante en la producción agrícola nacional, sino que también era parte fundamental de las relaciones del Estado con la sociedad (el establecimiento del pacto social con los campesinos así lo demostraba). La interiorización del ejido en la ideología revolucionaria del Estado había determinado la tendencia a favorecer en estos años al sistema ejidal y a convencer a los diferentes sectores económicos que el ejido era irreversible. El proyecto económico de los años posteriores, que privilegiará el impulso a la industrialización, tendría que considerar al ejido como un cuerpo que había que adaptar al desarrollo capitalista del país (De la Peña y Morales, 1989:3-13).

A pesar del éxito del reparto agrario ya se evidenciaban algunos problemas en el campo. En cuanto al sector ejidal, la organización de los ejidos colectivos en zonas de riego habían mostrado su éxito económico, sin embargo esta situación no fue general para todos los casos. La distribución agraria atendió más a criterios de beneficio para el mayor número de campesinos y menos a los problemas referentes a la organización de la producción. La mayor parte de los ejidos que se crearon tenían tierras y medios insuficientes para subsistir económicamente, lo que implicó que una parte importante de tierras ejidales quedaran fuera del mercado<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Gran parte de las tierras distribuidas no eran laborables, sino que se trataba de montes, bosques y pastos naturales. Aún cuando algunos ejidatarios lograron aumentar sus extensiones cultivables, la media por campesino en esta época fue de 5.75 has (Gutelman, 1971:110). Por otra parte, la corporativización de este

Por otra parte, el reparto masivo de tierras ocasionó fuertes tensiones entre diversas fracciones sociales que demandaban un desarrollo capitalista pleno. Para lograrlo se exigía la solución a la contradicción que el ejido había introducido en las relaciones de propiedad. Es decir, los propietarios privados se quejaban de la falta de seguridad para invertir, producir, explotar y mantener la propiedad de sus tierras. Para ello se planteaba la necesaria limitación a la expansión del ejido (cuestión que se resolvió definiendo los límites de la propiedad inalienable) y su adecuación al desarrollo capitalista. Con respecto a este último aspecto se expresaron diversas opiniones. Las más relevantes de ellas eran: disolver el sistema ejidal; la transformación de los ejidatarios en pequeños productores; ó en todo caso ampliar el ejido y dotarlo de bases capitalistas para hacerlo rentable (De la Peña y Morales, 1989:7-13 y Silva, 1959:417-428).

En resumen los puntos medulares de la discusión eran: la seguridad y el papel económico de la pequeña propiedad; y el ajuste del ejido al desarrollo capitalista nacional. El Código Agrario de 1940, aprobado en los últimos meses de gobierno del presidente Cárdenas, recogió estas preocupaciones y las traduce en principios legales que sirvieron de marco para el siguiente periodo de gobierno. En el Código Agrario de 1940 se plantea como objetivo central asegurar el desarrollo y expansión de la pequeña propiedad y del ejido. Los puntos fundamentales se orientaron en estas dos vertientes, se duplicaron las instituciones y apoyos para cada una de estas formas de organización de la tierra.

Las novedades de la legislación fueron las siguientes (De la Peña y Morales, 1989 y Mackinlay, 1991):

- se consideraron afectables todas las tierras, incluso las no cultivables, con lo que aumentó de manera importante las reservas para la dotación.
- se plantea la posibilidad de organizar ejidos ganaderos y forestales en regiones con recursos apropiados para estos fines.
- se incorporó la figura legal del fraccionamiento simulado y se decidió perseguir a quienes lo practicaban.
- se posibilita el aumento de las dotaciones donde fuera posible, con vistas a desarrollar una agricultura comercial para el mercado nacional y no sólo para el autoconsumo familiar.

---

sector y la respuesta estatal a su demanda principal, la dotación de tierras, impidió que los campesinos

- los bienes ejidales serían del núcleo de población. El disfrute de las parcelas se indicaba como individual, si este fuera el régimen de explotación, o colectiva en caso contrario.
- con respecto a las tierras comunales, éstas podían ser deslindadas y reconocer sus bienes y organización .
- a la pequeña propiedad se limitó a una superficie de 100 has de riego, 200 has de temporal y entre 150 y 300 has para otro tipo de tierras y se establecieron condiciones para su inafectabilidad. Para el caso de las explotaciones ganaderas se confirmó su inafectabilidad hasta por 25 años.

### *1.5 El declive de la Reforma Agraria, hacia la consolidación de la "pequeña propiedad" (1940-52).*

El gobierno de Avila Camacho, que inicia en diciembre de 1940, marcó una ruptura importante con las características de la política agraria y del proyecto económico de los años cardenistas. En el panorama nacional se encontraban tres cuestiones claramente definidas. La primera era el marco de la segunda guerra mundial y la consecuente demanda de productos agrícolas; ante esto el gobierno tuvo que orientar su política agraria a aumentar rápidamente la producción. La segunda se refería al nuevo proyecto económico del país, en el que se preparaban las bases económicas para favorecer una acumulación capitalista acelerada, que privilegiaba el desarrollo industrial y que redefinía el papel del agro en la economía nacional. La tercera era sin duda alguna la "irreversibilidad " de la presencia del ejido en la vida nacional (Medina, 1978:231 y De la Peña y Morales, 1989:20).

Las características de la política agraria de los años que van de 1940 a 1946 estuvieron determinadas en gran medida por la urgencia de aumentar la producción agrícola, de implementar estímulos directos a todos los productores, y de dar seguridad legal a las explotaciones agrícolas tanto privadas como ejidales. Se equiparó la importancia del ejido con el de la pequeña propiedad, lo que significó la creación de nuevas políticas crediticias y de riego que también favorecieran al sector privado del agro. En general las acciones agrarias favorecieron a los propietarios privados. Se les dieron facilidades de acceso a las tierras de riego y de buen temporal, y se realizaron reformas legislativas

---

lograran controlar la organización productiva, la que quedó en manos del Estado.

que garantizaran a los pequeños propietarios sus derechos sobre la tierra y el beneficio de su producción.

En cuanto al ejido, éste perdió las condiciones de privilegio que temporalmente había tenido con Cárdenas y se enfrentó a una política que mantenía posiciones contradictorias a su favor y en su contra. La prioridad de incrementar la producción agropecuaria implicó el apoyo estatal a las mejores tierras y a la explotación comercial. Esto obligaba a la adecuación del ejido a las nuevas condiciones en las que eran necesarios profundos cambios tecnológicos y organizativos. En estos aspectos se centró la discusión en torno al nuevo papel que el ejido debía tener en la economía agrícola. Se generó una fuerte campaña antiejidal en la que se le atribuyó al ejido la causa de la inseguridad de la tenencia para los propietarios privados y la responsabilidad de las deficiencias de la agricultura. Se hablaba de la inviabilidad del ejido, de la necesidad de adaptar su organización a la producción<sup>12</sup>, de que terminara el reparto agrario y de que las parcelas ejidales se transformaran en propiedad privada (De la Peña y Morales, 1989:26).

Todas estas opiniones fueron consideradas en la política estatal. En cuanto al problema de la distribución de la tierra el gobierno no podía negar la continuidad del reparto agrario y, aunque lentamente y con tierras de mala calidad, se mantuvo la dotación ejidal. Por otra parte, el cambio tecnológico y las formas de organización de la producción ejidal fueron elementos presentes en los argumentos para atacar la permanencia del ejido. Se cuestionaba la rentabilidad de la organización colectiva del ejido y predominó la idea de que el ejidatario sólo prosperaría si trabajaba su parcela *individual*. De esta manera se anunció la expedición de Certificado de Derechos Agrarios con el objetivo de garantizar la tierra de los campesinos beneficiados y estimular el parcelamiento, para ello se impulsó el deslinde y fraccionamiento de los ejidos.

En contraste con el ataque al sistema ejidal, los sectores oficiales reconocían en la pequeña propiedad las virtudes para garantizar la producción agrícola, por lo que se convirtió en el pilar del desarrollo del campo. El aparato legal se abocó a satisfacer sus necesidades de seguridad.

Desde el primer año de gobierno de Avila Camacho (1941) aumentaron el número de certificados de inafectabilidad para los pequeños propietarios. Se dispusieron medidas legales para "compensar" a

los propietarios privados de "pequeñas propiedades inalienables" cuyas tierras se habían afectado de manera ilícita. Los propietarios afectados indebidamente tendrían que verse compensados con tierras en los sistemas de riego que construyera el gobierno o bien con terrenos nacionales (de esta manera se favorecía la implantación de explotaciones agrícolas empresariales en zonas de riego). Además se señalaba que debía de respetarse la posesión de los predios particulares en el caso de que acreditaran su explotación agrícola, aún cuando no tuvieran los documentos en regla (Medina, 1978:239). Con respecto a las propiedades dedicadas a la ganadería se consideraron como inalienables a condición de que no superaran las 300 has en las mejores tierras y 50 000 has en las peores (como las semidesérticas dedicadas a la ganadería extensiva) (Gutelman, 1971:113).

En diciembre de 1942 se aprobó el nuevo Código Agrario. Se consideró que la nueva legislación agraria se ajustaba a la nueva realidad económica y social del campo y, encauzaba el desarrollo de la economía ejidal y de la producción agrícola (Silva, 1959:456). En esta legislación quedaron incorporadas las siguientes novedades (Medina, 1978:242-243):

- el aumento de la parcela ejidal a 6 has de riego y 12 de temporal.
- se fija como causa única de la pérdida de la parcela ejidal la falta de cultivo por dos años consecutivos.
- la legislación de los certificados de derechos agrarios. La organización colectiva ejidal sólo se mantuvo con carácter forzoso para las explotaciones económicamente exitosas y donde resultara imposible la organización productiva sobre la base individual.
- se transfería la facultad para dictar la resolución de derechos ejidales de las autoridades del ejido al presidente de la república<sup>13</sup>.
- se dispone la titulación de los derechos sobre los solares urbanos que disfrutaban los poblados ejidales.
- se introduce la posibilidad de la expropiación por utilidad pública de las tierras ejidales.
- se crea la "zona urbana ejidal" como aquella área de urbanización necesaria para que los "campesinos se beneficiaran de los beneficios de la ciudad".

---

<sup>12</sup> En este sentido se debatía la forma más conveniente de trabajar las tierras ejidales, la que podía ser de manera colectiva o individual.

<sup>13</sup> Esta disposición anuló la posibilidad del desarrollo democrático interno y sujetó a los ejidatarios a la dependencia única y última de la autoridad central del país.

En cuanto a la propiedad privada se estableció:

- la inafectabilidad de hasta 300 has para las plantaciones de cocoteros, hule, vid, olivo, quina, vainilla y henequén.
- quedó protegida la pequeña propiedad aunque adoleciera de fallas en la titulación, esto en el caso de comprobarse la posesión y cultivo constante por los cinco últimos años.
- se estableció la inafectabilidad para las propiedades que pudieran sostener 200 cabezas de ganado mayor.

El saldo de la política agraria que se siguió en la primera mitad de la década de los 40 se puede concentrar en dos elementos, el freno a la reforma agraria y la formación de dos polos diferentes en la economía agrícola. Con respecto al primer punto, durante todo el sexenio de Avila Camacho la distribución de tierras disminuyó notablemente. El reparto agrario se volvió cada vez más lento y burocrático, lo que permitió a los grandes propietarios simular fraccionamientos para evitar las afectaciones. El ejido se subordinó al interés de estimular la producción capitalista en el campo y en el país; la parcelación, el embate contra la organización colectiva, y la introducción de la posibilidad de la expropiación por utilidad pública de las tierras ejidales son elementos que se dirigían claramente a la atomización de los intereses de los ejidatarios y a poner a disposición de los proyectos económicos prioritarios las tierras ejidales. El apoyo a las mejores tierras y a la explotación comercial generaron el crecimiento territorial y económico de la "pequeña propiedad".

La decisión del Estado de estimular el desarrollo empresarial en el agro y de favorecer cambios tecnológicos y organizativos en la producción para aumentar la productividad del campo, favoreció a aquellos propietarios que contaban con los recursos necesarios para practicar una agricultura vinculada a los mercados. Esto descuidó a los sectores tradicionales (donde se ubica el sector ejidal) que no tenían condiciones de producción adecuadas ni capacidad organizativa para competir en el mercado capitalista nacional e internacional. De esta manera se formaron dos polos agrarios el tradicional y el moderno, y la brecha entre ambos empezó a abrirse en estos años (De la Peña y Morales, 1989:24).

La segunda mitad de la década de los 40 correspondió al gobierno de Miguel Alemán (1946-1952). Durante su campaña electoral se manifestaron constantes quejas de ejidatarios y propietarios

privados. Los problemas de los ejidatarios se referían a la disminución del reparto agrario, a la extensa maraña burocrática para la tramitación agraria, la persistencia del latifundio y la formación de nuevos, y finalmente las restricciones para acceder al agua y al crédito. Los propietarios particulares continuaban quejándose de la falta de seguridad de la tenencia de sus predios y confrontaban abiertamente al sector ejidal como causante de ello. En este contexto se debatían los aspectos referentes al amparo agrario y la inafectabilidad de las propiedades.

Para Miguel Alemán, la propiedad privada era la única que respondía productivamente y que contaba con potencialidad para desarrollarse. Su política agraria consistió en consolidar los avances en materia de protección a la propiedad privada y ampliar la estructura legal para defender los intereses de los propietarios particulares. Se reconstituyó la colonización como una política fundamental para incorporar tierras ociosas de buena calidad a la producción agropecuaria, sobre la base de la creación de pequeñas propiedades. La colonización se presentó como parte de la misma política agraria y como complemento de la reforma agraria.

Pocos días después de que M. Alemán asumió la presidencia envió a la Cámara de Diputados una propuesta que modificaba al artículo 27 constitucional. La reforma fue aprobada el 31 de diciembre de 1946 y los cambios se introdujeron en los apartados X, XIV y XV (Silva, 1959:489-491 y Gutelman, 1971:114-117).

- La fracción X establecía la unidad de dotación ejidal en no menos de 10 has de terrenos de riego ó su equivalente en otras clases de tierra.
- El apartado XIV restablecía el juicio de amparo contra la afectación agraria de tierras y de aguas para los propietarios que tuvieran certificados de inafectabilidad.
- El párrafo XV precisaba las condiciones de existencia de la "pequeña propiedad". Se consideró como pequeña propiedad agrícola la superficie que no excedieran de 100 has de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación. Asimismo también se consideró como pequeña propiedad, las superficies que no superaran 200 has en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de 150 has cuando las tierras se dedicaran al cultivo del algodón, si recibían riego de avenida fluvial o por bombeo; de 300, en explotación, cuando se destinaran al cultivo de plátano,

caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

En cuanto a la pequeña propiedad ganadera, se estableció que la superficie adecuada debía de ser la necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. Finalmente, se agregó una cláusula en la que en caso de que los propietarios con certificados de inafectabilidad realizaran obras de riego, drenaje o cualquier otra que mejorara la calidad de las tierras para la explotación agrícola o ganadera, las propiedades serían inalienables aunque superaran las extensiones máximas establecidas en la misma ley.

Como puede observarse las reformas al artículo 27 constitucional beneficiaban abiertamente a la "pequeña propiedad privada", y sobre todo a las explotaciones capitalistas privadas. Uno de los efectos más importantes de las reformas constitucionales y de la política de colonización fue la reconstitución del latifundio. Muchas ex-haciendas prósperas permanecieron inafectadas y en zonas de riego aparecieron nuevas formas de concentración de la tierra. A este proceso se le denominó neolatifundismo y consistió en la consolidación de nuevas unidades productivas organizadas por ex-hacendados, políticos y funcionarios del gobierno conocidos en la jerga popular de la época como "campesinos nylon" (Eckstein, 1966 y Silva, 1959).

Como consecuencia de todo esto el sector ejidal tuvo un retraso económico importante. La tendencia hacia el fortalecimiento de la "pequeña propiedad" se abrió paso en este periodo. El impulso para hacer más productivo al campo se orientaba a favorecer el desarrollo capitalista del agro y formaba parte del proyecto industrializador que se hacía presente en el contexto económico de México.

## CAPITULO 2

### INDUSTRIALIZACION, MODERNIZACION Y POLITICA AGRARIA

La definición histórica de los rasgos de cada uno de los tipos de tenencia ha estado permeada por la centralidad en la discusión de las especificidades de las tierras comunales y de los ejidos de los pueblos. Estas peculiaridades no sólo han determinado la diferenciación legal de las formas de propiedad existentes en las leyes mexicanas, sino que la estructura jurídica también ha incidido en el papel que la tenencia de la tierra juega en el desarrollo económico nacional. En este sentido, otra de las dimensiones de análisis en torno a la propiedad territorial es su relación con los procesos económicos. De aquí que el objetivo de este capítulo sea explorar la articulación de las diversas formas de propiedad con las políticas económicas nodales que moldearon los rasgos del país.

Para abordar este eje se consideran dos grandes etapas: la primera, relacionada directamente con el impulso y desarrollo del proyecto industrializador y con las implicaciones de éste en los ámbitos rural y urbano; y la segunda, que involucra la transición del “proteccionismo económico” al neoliberalismo, en la que la globalización de la economía nacional y la modernización de los procesos productivos indujeron al debate en torno a la redefinición del “rol” de los tipos de propiedad en el proyecto económico de los años noventa.

#### *2.1. El inicio del proyecto industrializador.*

Hacia 1940 se inició una nueva etapa en el panorama nacional. La segunda guerra mundial abrió la posibilidad de intensificar un desarrollo capitalista industrial y de redefinir el papel del agro en este nuevo proyecto económico del país. De esta manera se inició el impulso a la industrialización vía sustitución de importaciones a través de una marcada intervención del Estado dirigida a fomentar la inversión privada.

Para 1941 la planta productiva de México era escasa y obsoleta. La infraestructura productiva se había reparado y ampliado durante el cardenismo, sobre todo en irrigación y caminos rurales. Varias regiones tenían serios problemas en cuanto a la disponibilidad suficiente de energía eléctrica y de combustibles. En general, el país se caracterizaba por una economía rural dispersa cuyas regiones de concentración económica, que en algunos casos tenían un avance industrial considerable, estaban conectadas entre sí por un único sistema de transporte y comunicaciones (De la Peña y Morales, 1989:51).

Ante este panorama el proyecto industrializador estuvo sostenido por dos elementos fundamentales: a) un elevado ritmo de inversión pública en infraestructura y en la producción estatal de insumos estratégicos para la industria; y b) una política pública orientada a fomentar la industrialización a través de elementos como el control de importaciones, exenciones fiscales, créditos selectivos otorgados por instituciones financieras del sector público, facilidades para la inversión extranjera, etc. (Cordera y Orive, 1981:160-161).

El proyecto industrializador tenía que responder a las exigencias alimentarias de la población urbana en expansión y satisfacer las necesidades de materias primas que la industria pudiera requerir. Además era fundamental incrementar la producción para la exportación y obtener con ello divisas para la industrialización. Esta situación delineó dos cuestiones centrales en la política gubernamental, la redefinición del papel del agro en la economía nacional y la dirección de la inversión pública.

En los primeros años al campo mexicano se le asignaron funciones fundamentales para el logro de la industrialización. Entre sus tareas encontramos las de: aumentar la producción de comestibles para una creciente población urbana, elevar la producción de materias primas y las exportaciones para poder financiar el proyecto industrializador, ofrecer una creciente mano de obra para hacer frente a las demandas de los sectores urbanos (industrial y de servicios), y la formación de un mercado para los productos del sector industrial (Hansen, 1981:80).

Ante la importancia vital del campo la inversión pública se dirigió fundamentalmente a impulsar la producción agrícola y ganadera. Se construyeron caminos, carreteras, puentes, obras de irrigación y se crearon empresas estatales dedicadas a la producción de insumos básicos para la agricultura (como guanos y fertilizantes). Todo esto orientado a agilizar el comercio de la producción pecuaria y algunas industrias, así como a fomentar la agricultura capitalista de exportación que se ubicaba en el norte y noreste del país. Entre 1940-44 los rubros de

agricultura, comunicaciones y transporte absorbieron el 75% de la inversión pública (Cabral, 1981:80-81). Todas estas medidas dieron frutos rápidos en el campo, el que tuvo una de sus épocas más prósperas.

A partir de 1945 la inversión en el agro se redujo y se favorecieron los sectores de la energía eléctrica, el petróleo y la producción industrial. Todo esto estuvo acompañado de un crecimiento acelerado de empresas paraestatales ubicadas en sectores estratégicos, tales como los referentes a insumos básicos para la industria como la siderurgia, fertilizantes, papel, acero, etc. (Ibídem.). La inversión estatal también favoreció directamente a la industria. A partir de 1940 entre el 25 y 30% del presupuesto se dirigió al sector industrial, sobre todo a aquellas industrias básicas destinadas a la sustitución de importaciones. Si bien la inversión pública no estuvo ausente para impulsar la implantación de industrias, el instrumento más importante para lograr el proyecto fue la política pública.

Desde el gobierno de Avila Camacho se implementó una política que tendía claramente a proteger el mercado interno para favorecer la creación de industrias. De 1940 a 1958 la línea central fue aislar al productor nacional de la competencia extranjera, para ello se puso en práctica la protección arancelaria para impulsar a los inversionistas nacionales a iniciar empresas que sustituyeran a las importaciones. Así desde los 40 se ofreció protección a prácticamente todas las industrias nuevas. Otro punto importante que formó parte del cuadro industrializador fue la inversión extranjera. Ante una política proteccionista y con exenciones fiscales muy atractivas, las filiales de empresas internacionales pasaron a ocupar un papel cada vez más importante. Pronto la inversión extranjera se colocó en el centro de la industrialización, en el sector manufacturero en 1945 la inversión era de 17.4%, para 1950 llegaba ya al 24.1% (Cabral, 1981:96; Hansen, 1981:60-68).

Para la década de los 50 se podía considerar que el proyecto industrializador había sido un éxito. La producción agrícola creció de 1940 a 1955 más rápidamente que el PIB (7.3% contra el 6%). A partir de 1955 la industrialización tendía a diversificarse, se abrían nuevas ramas con tecnologías más complejas. Entre 1950 y 1967 los bienes de consumo duraderos como accesorios eléctricos y automóviles, los bienes intermedios y los medios de producción tuvieron un crecimiento medio anual superior al sector manufacturero (Cordera y Orive, 1981:157-159).

La industrialización se ubicó en el mercado más rentable (automóviles, almacenes comerciales, hoteles de lujo, etc), lo que provocó un acelerado crecimiento en ciertas ramas. Los bienes de consumo duradero estaban altamente protegidos con un mercado seguro e industrias prósperas, mientras que los medios de producción no

tenían mucha importancia en la sustitución de importaciones. Paradójicamente, el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones favorecía la compra de maquinaria y equipo básico en el extranjero para la industria nacional. En 1940 los bienes de consumo constituían el 23% del total de las mercancías importadas, a fines de 1960 esa proporción se había reducido al 15%; en tanto las importaciones de bienes de capital se elevaron del 35 al 46% del total (Cordera y Orive, 1981:161-168 y Hansen, 1981:78).

El proyecto industrializador se convirtió en estos años en el eje de la inversión y de la política pública, en general el Estado buscó garantizar a los empresarios que su capital acumulado en la industria llegara a obtener altas tasas de ganancia. Todo esto sacrificando las necesidades sociales de la población y financiándose con recursos propios y con crédito interno y externo. De esta manera México entró de lleno a la industrialización a partir de un cambio drástico en la distribución del ingreso y en la asignación del excedente social a los principales grupos económicos.

## *2.2 La reforma agraria, el ejido y la propiedad privada en la industrialización.*

Al iniciar el proyecto industrializador en la década de los cuarenta el agrarismo había cambiado notablemente de rumbo. La política agrarista, de Avila Camacho y Miguel Alemán, se orientó mucho más a resolver la seguridad de la tenencia de la tierra para los ejidatarios y propietarios privados. En el trasfondo se encontraba el objetivo de limitar la expansión del ejido y de proteger la propiedad privada. Todo esto a partir de un limitado reparto agrario (de 1952 a 1958 se distribuyeron aproximadamente 3.5 millones de has a 57 mil campesinos), de la delimitación de la pequeña propiedad, de la expedición de certificados de inafectabilidad y de la posibilidad de ejercer el amparo agrario. Hacia 1958 la propiedad privada se encontraba firmemente establecida y protegida con un arsenal jurídico que inclinaba a su favor las inversiones, los créditos y la infraestructura agropecuaria (Eckstein, 1966 y Gutelman, 1991).

Al finalizar la década de los cincuenta ya se sentían los efectos de las políticas anteriores. La disminución del reparto agrario, los privilegios de la propiedad privada, la falta de créditos e infraestructura para el sector ejidal y los escasos recursos del ejido para sobrevivir productivamente generaron un ascenso considerable de las luchas campesinas. Esta situación obligó a las gestiones gubernamentales posteriores a poner otra vez en marcha la distribución de tierras, en estos casos el reparto respondió directamente a la necesidad de mantener la paz social.

Este cambio de rumbo del agrarismo subordinó algunos problemas relacionados con la tenencia ejidal que aún no habían sido resueltos. Entre ellos encontramos la discusión de si la propiedad de la tierra del ejido debía de ser colectiva o tenía que transitar a la propiedad individual. La tendencia gubernamental en los años cincuenta se orientaba a la individualización de la organización ejidal, a partir de la disposición obligatoria de que los ejidos parcelaran sus tierras, a través de la aplicación de las leyes parcelarias y de patrimonio ejidal<sup>1</sup>.

La parcelación ejidal tuvo un papel muy importante en la preparación del campesino como fuerza de trabajo para el capital. La explotación de la parcela individual debilitó la relación del ejidatario con las formas de reproducción comunitaria del campesino, ya que fue insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas y ante la falta de apoyos económicos para sobrevivir lo obligó a emigrar a las ciudades o a emplearse en explotaciones agrícolas capitalistas. En este sentido, una parte importante del campesinado y jornaleros agrícolas vinculados a una pequeña parcela se convirtieron en mano de obra temporal, que a través de flujos migratorios rotativos alimentaron la demanda de fuerza de trabajo de los campos de producción capitalista (Moguel, 1989:3-7).

Otro problema pendiente de resolver era el referente a la organización interna del ejido. Si bien ya existía un marco jurídico que definía a las autoridades ejidales, la cuestión de la administración y de la estructura organizativa para la producción planteaba el debate en torno a si debía de ser colectiva o individual. En términos puntuales, en estos años el ejido no se consideró como prioritario en la política económica, pero su existencia fue fundamental para lograr la paz en el campo y con ello apoyar el desarrollo de la agricultura privada. A pesar de lo limitado de la reforma agraria, esta funcionó como un mecanismo de redistribución del ingreso, con ella se repartió una parte importante de la propiedad territorial entre los campesinos pobres, y permitió la orientación de los recursos públicos a otros rubros de apoyo industrial.

El aumento de la producción se constituyó en el eje de la política económica dirigida al campo. De esta manera la lucha por la tierra fue desplazada por mejorar las condiciones de la producción (créditos, precios, agua, etc.). La agricultura privada y la ejidal entraron en la misma dinámica, aumentar la producción y comercializar sus productos. Los dueños de grandes propiedades comerciales y aquellos ejidatarios poseedores de buenas tierras de cultivo abastecieron las necesidades internas de México y del mercado extranjero. Durante los años que van de 1940 a 1950 el sector ejidal tuvo una participación importante en la producción agrícola, aunque como se observará más adelante careció de muchos de los recursos que la política gubernamental dirigió a los propietarios privados (Hansen, 1981 y De la Peña y Morales, 1989).

---

<sup>1</sup> Un desarrollo mucho más amplio de la política agraria en estos años se puede consultar en el Capítulo 1.

El proyecto industrializador tenía implícito la modernización de la agricultura a través de la creación de unidades empresariales de producción. Estas debían de ser capaces de responder a los estímulos gubernamentales y a la aplicación de nuevas tecnologías (como el uso del tractor) que les permitiera elevar la productividad y obtener ganancias extraordinarias. Para el gobierno resultaba evidente que el sector privado era el que respondía a las características señaladas arriba. Esto era fácil de entender, las propiedades particulares contaban con los mejores recursos y tenían la capacidad de absorber mano de obra de acuerdo a las necesidades impuestas por el proceso productivo. De esta manera el Estado apoyó a los empresarios agrícolas a partir de la realización de obras de infraestructura productiva y comercial con el objeto de que ellos pudieran lograr una mayor retención del excedente.

Durante las décadas de 1940 y 1950 la inversión pública en el agro generó frutos importantes. La inversión privada en el sector agropecuario se incrementó considerablemente, ella pasó del 41% al 52% de la inversión agropecuaria total entre 1946 y 1950 . Uno de los efectos más impactantes de esto fue la ampliación de la frontera agrícola, la superficie cosechada se incrementó entre 1946 y 1952 en más de dos millones de hectáreas. En la segunda mitad de la década de los cuarenta todos los cultivos se incrementaron, tuvieron cierta primacía las materias primas, le siguieron los alimentos y después los productos de exportación.

En este periodo el medio rural se transformó, surgieron grandes emporios agrícolas trigueros y algodoneros; se construyeron caminos y carreteras que vincularon a pueblos y comunidades antes aisladas; se conquistaron importantes zonas desérticas; se edificaron enormes presas que permitieron el paso al tractor y a nuevos insumos agrícolas; las áreas urbanas se expandieron y con ello creció de manera importante la demanda de productos agropecuarios (Robles, 1988a:13-15).

Este auge de la producción agropecuaria estuvo acompañado de una política que favoreció la reconstitución simulada de aquellas grandes propiedades que tenían las condiciones necesarias para modernizarse y aumentar su productividad. Así, durante el régimen de Alemán se consolidó el proceso de la formación de los neolatifundios. Esto predios concentraban cantidades importantes de tierra de excelente calidad, ya fuera por su composición o por verse favorecidas por obras de riego. Ellas representaban el 1.5% del total de los predios privados en 1950, pero concentraban el 40% del valor total de los recursos productivos agrícolas (De la Peña y Morales, 1989:145-155).

La vinculación de la agricultura con la industria fue creciente, tanto en lo referente a la aportación de insumos agropecuarios para su transformación en la industria, como por la utilización de productos manufacturados en los procesos agropecuarios. Un indicio del proceso anterior fue la mecanización acelerada en las regiones de cultivos comerciales. Este desarrollo era incipiente y severamente concentrado, sin embargo su avance era notorio. Con la mecanización la proletarización del trabajo se había intensificado en las regiones de agricultura comercial y se iba extendiendo a zonas vecinas. Paralelamente a este fenómeno gran parte del país seguía produciendo de manera tradicional mediante trabajo propio (De la Peña y Morales, 1989:237-240).

En este paradigma empresarial contrastaba la existencia del sector ejidal. La mayoría de los ejidos habían sido dotados con recursos pobres e insuficientes, estaban incomunicados y eran incapaces de modernizarse. Del total de ejidos existentes sólo cerca del 15% tenían características para transformarse en unidades empresariales de producción, estos fueron los ejidos colectivos que a pesar de contar con recursos suficientes para enfrentar la nueva era se les presentaban algunas limitaciones. Una de las cuestiones más importantes que imponía un serio obstáculo a su desarrollo era que su figura de organización colectiva no correspondía al esquema de la modernización agrícola. Esto debido a que si bien concentraba un nivel considerable de recursos productivos y estaba integrado al mercado, difícilmente se podía llegar a ajustar la mano de obra a los requerimientos de un proceso productivo tendiente a lograr mayores niveles de mecanización y rendimientos con menor número de trabajadores (De la Peña y Morales, 1989:105-107).

Así en 1950 existía una clara diferenciación entre los ejidatarios cuyas unidades operaban como empresas y los que seguían funcionando en la forma tradicional. De aquí que el 14% de ellos produjeran el 52% del valor de la producción agrícola en el sector ejidal, mientras que el 50% de los ejidatarios aportaron el 10% (Ibíd. 146).

El desarrollo agropecuario, que se inició bajo el impulso de la segunda guerra, generó para fines de la década de los cuarenta un cambio en la composición de los cultivos que también afectó al sector ejidal. Los productos más redituables (que eran los de exportación) sustituyeron paulatinamente a los cultivos tradicionales que se trabajaban a costos más altos, este fue el caso del algodón que desplazó al maíz. Los ejidos mostraron una mayor inclinación a continuar con la siembra del grano básico, a pesar de su baja rentabilidad. La organización ejidal tenía serias limitaciones financieras para dedicarse a un cultivo más intenso y mejorar el uso del suelo ya que no contaba con tecnología adecuada para realizar el cambio. Para mediados de siglo era evidente que el sector ejidal

estaba incapacitado para competir en términos empresariales. Los ejidos habían sido abiertamente discriminados en la asignación de recursos para mejorar su producción en pos de privilegiar a los propietarios privados<sup>2</sup>.

### *2.3 El fin del "milagro", la crisis agraria de los sesenta.*

La década de los sesenta significó una etapa de transición para el campo mexicano. Este periodo abarca un ciclo de crecimiento y otro de declive: los años 1960-66 constituyeron la última fase de crecimiento sostenido de la producción y la exportación agrícola. En este primer quinquenio se tuvo un crecimiento sostenido porque aún prevalecían las condiciones de los años anteriores para un desarrollo rápido de la agricultura. Estas características cambiaron a partir de 1967 cuando se inició el descenso productivo de los granos básicos y los cultivos orientados al mercado exterior. Los rasgos más importantes de esta época fueron la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, la eliminación gradual de la agricultura como fuente de financiamiento industrial y la consolidación de la fase intensiva de desarrollo (Rubio, 1988).

Durante la primera mitad de la década se observaba una bonanza en la producción de maíz, trigo, y frijol para la exportación. Sin embargo, los grandes excedentes que se obtuvieron en esta época ocultaban un proceso de sobreproducción que se explicaba por la tendencia a la pérdida de la rentabilidad de los granos básicos y por la caída de los precios internacionales de los cultivos de exportación en estos años. Estos elementos obligaron a los productores a elevar la producción para compensar la merma en sus ganancias.

En este contexto, México incrementó la producción de granos básicos, superó las necesidades internas y colocó el resto en el exterior. Como era lógico, ante los bajos precios, los empresarios exportaban con pérdidas por lo que lentamente inician la sustitución de este tipo de producción por cultivos forrajeros mucho más rentables<sup>3</sup>. El discurso gubernamental hablaba de la necesidad de diversificar los cultivos y sustituirlos en donde fuera técnicamente aconsejable (Rubio, 1988:146-158).

Para el primer lustro de los años sesenta el campo se caracterizó por la producción de cultivos extensivos, por lo que predominó el uso de la fuerza de trabajo con un elevado número de jornadas por hectárea (Rubio, 1988:165-166). La ampliación de la superficie cultivable y el crecimiento de la irrigación mostraban seriamente su límite.

---

<sup>2</sup> Esta misma situación se presentaba en los pequeños propietarios minifundistas.

<sup>3</sup> No será sino hasta 1967 cuando este tipo de productos adquirirán un claro predominio en la estructura del agro.

La superficie irrigada redujo su ritmo de crecimiento, entre 1950 - 60 creció en 40%, de 1960 a 1967 lo hizo sólo en 14%. Ante esta situación los agricultores buscaron elevar sus rendimientos a partir del uso de semillas mejoradas, insecticidas, fertilizantes y abonos, lo que determinó un aumento considerable en los costos de producción.

Por otro parte, la producción de cultivos extensivos, como los cereales y el algodón, dejó de ser rentable debido a la caída radical de los precios y por los altos costos de producción, lo que tuvo efectos inmediatos en la reducción de las exportaciones. Mientras que en 1965 las exportaciones agrícolas equivalían al 46.3% del valor total de las exportaciones nacionales, en 1970 sólo representaban el 32.9%. Una de las consecuencias más importantes de esta situación fue la drástica disminución de la producción de granos básicos, lo que obligó a realizar grandes importaciones cerealeras desde 1970 (Rubio, 1988:158-159).

En este contexto el campo inició una nueva fase caracterizada por dos elementos: el proceso de sustitución de los cultivos decadentes por los cereales forrajeros, las oleaginosas y el ganado bovino de carne; y la intensificación de la producción agrícola a partir de la mecanización. La producción extensiva de granos básicos y materias primas fue desplazada por la producción intensiva en el Norte y el Bajío, y por la ganadería bovina en la región centro-sur. Paralelamente se impusieron formas de producción basadas en una menor utilización de mano de obra, pero en una mayor intensificación de su uso, y en la introducción de máquinas cosechadores y trilladoras en la producción del trigo, sorgo y soya (Rubio, 1988:169-250).

Los elementos anteriores transformaron radicalmente las relaciones en el campo. Los sesenta dieron paso a la formación de nuevas industrias agrícolas estrechamente vinculadas a la "ganaderización" del sector. Las agroindustrias se orientaron a la transformación de alimentos balanceados para animales, fabricación de aceites, enlatado de frutas y hortalizas, procesamiento de leche y derivados, y fabricación de carnes frías. Como consecuencia de esto se generó una demanda segura y eficiente para cultivos como el sorgo, la soya, el cártamo, la alfalfa, así como para la elaboración de insumos para la ganadería bovina, de cerdos y aves. (Ibíd. 252).

Unido a todos estos cambios la relación entre la agricultura y la industria se transformó cualitativamente. Durante las dos primeras décadas de la industrialización el agro tuvo un papel de apoyo y subsidio a la industria. En los años sesenta las agroindustrias se apropiaron del control técnico de la producción y con ello del mismo

proceso de producción, así se imponen ritmos propios de acuerdo a las necesidades de la propia industria agrícola<sup>4</sup>.

Los nuevos cultivos mostraron un dinamismo sin precedentes y se generalizaron rápidamente en las tierras de riego. El sorgo, la soya, el cártamo y la cebada pasaron del 7% de la superficie irrigada al 31.8% en la década de los sesenta. Estos cultivos eran prácticamente desconocidos hasta entonces sin tradición ni experiencia de los productores, a pesar de ello ocuparon las mejores tierras del país y al cabo del primer quinquenio de la década habían adquirido una presencia importante en los distritos de riego.

La transformación de la estructura productiva del campo y el tránsito de los métodos tradicionales a la intensificación del uso de la mano de obra generaron efectos negativos en los campesinos pobres, los que fueron reduciendo su producción conforme avanzaba la crisis en el agro. Los campesinos enfrentaron una situación económica muy diferente a la de los empresarios. Durante los años que nos ocupan fueron víctimas de una fuerte explotación por parte de los empresarios, comerciantes y usureros. En los primeros cinco años la empresa capitalistas fincó su producción en la ampliación de la superficie de cultivo. Ya se ha hablado de la limitación de este factor, sin embargo el empresario encontró una forma de salir del problema obteniendo más superficie para sembrar a partir del arrendamiento ejidal, la compra de parcelas, la especulación de terrenos y la apropiación de tierras desérticas beneficiadas por el riego.

Por otra parte, aún cuando existían precios de garantía de granos básicos estos no beneficiaban en forma directa a los campesinos. Los elevados precios sólo subsidiaban los altos costos de los productores privados, mientras que los campesinos pobres se veían obligados a vender sus cosechas a los acaparadores y "coyotes" quienes les imponían precios muy inferiores.

Ante la sustitución de cultivos más rentables en el panorama general del campo, los campesinos pobres carecieron de la posibilidad de acceder a la producción de corte empresarial (hortalizas, cereales forrajeros, etc.). El reducido tamaño de los predios, la carencia de recursos para invertir en la producción, la lógica de la agroindustria de abaratar los productos, eran problemas que este sector del agro no podía enfrentar. Como respuesta al cambio de cultivos los campesinos se centraron en los cultivos tradicionales como el maíz, el frijol y las materias primas decadentes (el henequén, el algodón, la caña de azúcar, el café, la copra, etc.).

---

<sup>4</sup> La punta de lanza de las agroindustrias que se establecieron en nuestro país en los años sesenta fueron las procesadoras de alimentos balanceados. Estas fueron desde el inicio industrias intensivas con una elevada productividad por hombre ocupado, y una alta proporción de maquinaria y equipo en relación con la mano de obra (Rubio, 1988:255).

De esta manera para mediados de los sesenta los empresarios agrarios ya no sembraban granos básicos, por lo que la caída de su producción reflejó uno de los primeros indicadores de la crisis agraria. La producción de estos cultivos tradicionales quedó totalmente a cargo de la economía campesina. Los campesinos los cultivaban y ello significó el autoabastecimiento familiar de estos granos y un ingreso mínimo seguro por su cosecha (a partir de la venta del producto que no consumían directamente).

Para fines de los sesenta la mayoría de los campesinos sembraban granos básicos para el autoconsumo. La sustitución de cultivos y la presencia de las agroindustrias significaron la caída de los precios de los productos agrarios, una marcada disminución del empleo de mano de obra agrícola y la diversificación de las actividades de los campesinos. Algunos abandonaron sus parcelas y buscaron otras fuentes de trabajo e ingreso para sobrevivir.

A todos los elementos que ya se señalaron hay que añadir el descenso de la inversión pública en el sector agrario a partir del sexenio de Ruiz Cortines. De 1952 a 1958 la inversión se centró en el equipamiento de grandes obras de riego en el Norte y noreste del país. De 1958 en adelante se mantuvo una tendencia a la disminución de la inversión en el campo. De representar el 14% a nivel nacional a fines de los 50 pasó al 9% en 1970 (Luiselli y Mariscal, 1981:448).

Con el rezago de la inversión pública se desestimuló la inversión privada y para 1965 la crisis agraria era evidente. En el segundo lustro de los sesenta se desploma el crecimiento agropecuario que llegó a ser del 1.2%, éste continuó bajando para el periodo 1970-74 hasta llegar a sólo el 0.2% (Luiselli y Mariscal, 198:440). El papel sectorial del campo de transferir mano de obra a otros sectores se desbordó y coincidió, también con el agotamiento de la absorción de mano de obra de los sectores productivos y de servicios en las ciudades. Aquí comenzó el problema de desempleo tanto rural como urbano que planteó serias dificultades económicas y políticas para los años setenta.

Después de 1965 la superficie cosechada total descendió levemente y la superficie de irrigación se mantuvo prácticamente en los mismos niveles<sup>5</sup>. La agricultura temporalera fue la más afectada por la crisis, su superficie se desplomó de 12.15 millones de hectáreas en 1965 a 10.58 en 1974 (Ibidem. 447). La disminución se presentó fundamentalmente en las zonas maiceras, algunas áreas fueron sustituidas por cultivos más rentables (como la soya, el sorgo, garbanzo, etc), otras ante la imposibilidad de enfrentar la crisis fueron totalmente abandonadas.

Las nuevas condiciones del sector agropecuario evidenciaron la marcada polarización de los recursos de producción y del ingreso en los sectores sociales rurales (el 73% del capital invertido total se encontraba concentrado en los predios propiedad privada, mientras que el 27% correspondía al sector ejidal). Este fenómeno se expresó en un incremento del desempleo y subempleo, en la aceleración de la migración rural-urbana y en la emigración a los Estados Unidos (Luiselli y Mariscal, 1981:450).

La bonanza del proyecto industrializador había quedado atrás y su agotamiento no estaba en duda. Los años setentas heredaron las líneas trazadas por el desarrollo del campo en las décadas anteriores. Los problemas señalados aquí se mantendrán durante mucho tiempo como parte de la crisis agraria todavía presente en la sociedad rural y serán la tela de fondo de la implementación de las nuevas políticas estatales.

#### *2.4 La industrialización, el territorio y la relación campo-ciudad.*

Como ya se ha señalado en los apartados anteriores el desarrollo económico de México ha estado vinculado con el proceso de industrialización y la modernización del sector agropecuario. Durante tres decenios, de 1940 a 1970, se procuró el crecimiento del sector industrial y se fomentó la mecanización del campo en las zonas más dinámicas, todo esto generó efectos importantes en el proceso territorial.

Una de las transformaciones más importantes de la rápida industrialización de México fue el acelerado incremento en la urbanización del país. En 1940 México era predominantemente rural, ya que el 80% de sus habitantes vivían en el campo, a partir de entonces la población urbana aumentó de manera considerable. En 1950 era el 42.6% de la población total del país, en 1960 aumentó al 50.7% y para 1970 el país había cambiado su fisonomía y la población urbana representaba más de la mitad de la población total (58.7%). En contrapartida la población rural descendió del 57.4% en 1950, al 49.3% en 1960 y al 41.3% en la siguiente década (Alba, 1977; Unikel, 1978 y Robles 1988b:113-129).

Paralelamente a este proceso se dio un crecimiento de las grandes ciudades (con una población mayor de 100 000 habitantes), de 6 que existían en 1945 se pasó a 35 en 1970. Tan sólo la zona metropolitana de la Ciudad de

---

<sup>5</sup> En 1965-70 la superficie irrigada aumentó un 3.2% anual, durante 1970-74 esta cifra pasó al 3.9% (Luiselli y Mariscal, 1981:447).

México concentraba en 1940 el 8% de la población del país, para 1970 ya tenía el 22% del total de la población. Por otra parte, el número de localidades urbanas medianas y pequeñas (de 15 000 a menos de 100 000 habitantes) también se incrementaron de 49 a 142 en el periodo mencionado. Contradictoriamente a este proceso de concentración de la población en las ciudades, para 1970 el país seguía manteniendo una gran dispersión de sus habitantes ya que existían 95 000 localidades con menos de cinco mil habitantes (de las cuales 90 000 tenían menos de mil) (Alba, 1977:85).

En este patrón de localización resaltaba la concentración de la población urbana en la zona del Valle de México, en el Norte y Noroeste del país, mientras que la población rural se encontraba fundamentalmente en las zonas del Centro, el Golfo, Sur y Sureste. Evidentemente las características del poblamiento del territorio estaban directamente relacionadas con las políticas de fomento industrial y desarrollo agropecuario que impulsaron la formación de zonas industriales y centros agrícolas modernos.

La política de fomento industrial, como las leyes de exención fiscal y la inversión pública en infraestructura promovió en gran medida la creciente urbanización de la capital del país, Monterrey y Guadalajara, así como la primacía de la Ciudad de México. Esto es fácil de entender si se considera que la concentración de los instrumentos anteriores en zonas muy localizadas favoreció claramente la inversión pública en infraestructura y servicios en el Norte, en el centro del país y particularmente en la Ciudad de México. De las 737 empresas que de 1940 a 1964 recibieron incentivos fiscales, más del 70% correspondieron a la región central y la gran mayoría se ubicaron en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Unikel, 1978:311).

Las leyes de exención fiscal para la industria prevalecieron hasta 1975, en algunas zonas fueron derogadas antes de este año lo que llevó a su vez a cambios significativos en el territorio. Este fue el caso de la Ciudad de México, en 1954 se derogó esta ley exclusivamente para el Distrito Federal y se mantuvo en el Estado de México (Ibidem.). Este hecho favoreció de manera casi inmediata la implantación industrial en el Estado de México, cuestión que incidió de manera importante en la conurbación de los municipios mexiquenses a la capital del país.

Dentro de esta política de fomento también se instrumentaron apoyos y programas puntuales para favorecer el desarrollo industrial. Así se facilitó la obtención de créditos selectivos para la pequeña y mediana industria a través del Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria creado en 1953<sup>6</sup>. El propósito de esta medida era que este tipo de industrias se instalara en los estados de la república fuera del Distrito Federal y de

Monterrey. También se implementaron otros programas como el Nacional Fronterizo. Este se creó en 1961 y trataba de estimular la industrialización de la zona fronteriza con los Estados Unidos a partir de incorporar sus poblaciones a la vida económica del país. El tipo de industrias que se establecieron en esta región fueron fundamentalmente maquiladoras, entre 1965 y 1968 se establecieron 152 plantas de este tipo (Unikel, 1978:312).

Otro de los programas públicos que buscaba favorecer la industrialización fue el de Parques y Ciudades Industriales. Este inició en 1953 y ante la elevada concentración industrial en ciudades como México, Monterrey y Guadalajara se planteó la promoción de la industrialización en zonas atrasadas. De 1953 a 1970 se construyeron cinco ciudades industriales (entre las más importantes se consideraban Cd. Sahagún, Irapuato, y Cd. Industrial Valle de Cuernavaca); y cinco parques industriales (Garza, 1988). Esta política más que lograr la desconcentración industrial sólo mantuvo la tendencia a la concentración del sector, tan sólo los tres parques ubicados en el Distrito Federal abarcaban el 95% del área total de los parques industriales construidos entre 1960-70 (Unikel, 1978:313).

También las políticas dirigidas al sector agropecuario determinaron transformaciones sustantivas en el territorio. La reforma agraria y la modernización del campo fueron elementos que cambiaron las relaciones de producción de los trabajadores rurales. Ambos factores originaron un movimiento de población rural hacia las ciudades que alimentó la demanda de mano de obra de la industria y aumentó la concentración de la población urbana, mientras que en el campo predominó una dispersión de sus habitantes como efecto de la existencia del sector tradicional. Finalmente se crearon zonas agrícolas de mayor dinamismo económico que mantuvieron una importancia poblacional y que contrastaron con la permanencia de los sectores atrasados.

La modernización en el campo no se generó de manera uniforme, la dotación desigual de los recursos naturales y productivos en los sectores rurales dio como resultados diferencias en el desarrollo económico y en las regiones. La necesidad de capital para el proceso de industrialización propició que las principales obras de riego y comunicación favorecieran a las regiones capaces de introducir nuevas tecnologías para incrementar su productividad. Estas zonas fueron en un principio las que se encontraban orientadas al mercado externo y ellas fueron el origen de la diferenciación regional. Las zonas que tuvieron una menor inversión pública y no contaron con apoyos financieros coincidieron con aquellas en las que predominaron las formas de trabajo tradicional.

---

<sup>6</sup> Una parte importante de estos créditos fueron obtenidos por el Estado de México, hecho que también incidió en la rápida industrialización de este estado.

De esta manera el desarrollo del campo mexicano estuvo marcado por una economía dual en la que existía un sector moderno dinámico mecanizado orientado al mercado externo y dedicado al cultivo y procesamiento de los productos agropecuarios más reeditables; y un sector tradicional constituido por los predios menores de 5 hectáreas mayoritariamente de tenencia ejidal, con formas de trabajo basados en el uso extensivo de la mano de obra e incapacitados para desarrollarse tecnológicamente.

El desarrollo industrial y agropecuario marcaron la regionalización del país. Para 1970 el sector agropecuario moderno se podía localizar en la zona Noroeste y del Golfo; mientras que el sector agropecuario tradicional se encontraba en la zona Centro Oeste, Centro, Sur y Sureste del país; y el sector industrial moderno estaba en el Norte y Valle de México.

En la evolución de las regiones la dinámica urbana interna tuvo características diferentes de acuerdo al sector predominante en ellas. Las regiones en las que predominaba un sector industrial moderno se caracterizaron por la existencia de una estructura urbana preeminente y por el desarrollo de una gran ciudad como centro industrial. En donde dominaba la agricultura moderna se presentó un sistema de ciudades no preeminente, con gran dinamismo en torno a un sector terciario de fuerte crecimiento ó centrado en un sector secundario con fuerte integración a la agricultura. Finalmente las zonas con un sector agrícola tradicional estaban caracterizadas por una estructura urbana incipiente y por ciudades poco dinámicas, de aquí la existencia de un gran número de localidades pequeñas que caracterizaron la dispersión de una parte importante de la población rural. (Unikel, 1978:198).

De todo lo dicho hasta aquí resulta claro que el crecimiento de las ciudades esta vinculado con el papel del campo en el proyecto industrializador. Una de las formas de esta relación ha sido percibida como la subordinación del agro a las necesidades industriales, fenómeno que se expresó en la centralización de los recursos en el desarrollo industrial y en la movilidad de mano de obra del sector primario al secundario y terciario, ambos elementos fueron el motor de la urbanización durante dos décadas (las de los cuarenta y cincuenta). Este proceso se pudo dar gracias a que la creación de nuevas industrias ofreció trabajo a un contingente importante de población proveniente del campo, a que la Reforma Agraria tuvo una función redistributiva del ingreso, con lo que se retuvo a una parte importante de los ejidatarios en su tierra, situación que ayudó a que las ciudades no sufrieran una excesiva presión de población y que permitió su crecimiento sostenido.

La relación campo - ciudad no se limitó a los aspectos señalados, ni se resume sólo en la subordinación del agro a la industria. La problemática es más compleja e involucra al movimiento poblacional producto de los vínculos

entre las características de la estructura agraria y las regiones económicas. En este sentido, los trabajos de Unikel (1978:330) manejan la hipótesis de que en las entidades donde predomina el sector moderno de la agricultura, la población rural tiende a emigrar con facilidad, esto debido probablemente al mayor contacto con el medio externo. De esta manera en la agricultura tradicional (en la que se ubica el sector ejidal), a pesar de tener una presión demográfica mayor, la movilidad de la población es menor debido a su relativa integración a la economía de mercado y a su dependencia de la agricultura de subsistencia.

La crisis agrícola que se desató a mediados de los sesenta modificó de manera radical la estructura agraria y con ello se iniciaron cambios importantes en los patrones de migración y aceleraron el crecimiento de las ciudades. Hasta la década de los sesentas el flujo migratorio hacia las ciudades estaba constituido por población proveniente de las cercanías de las zonas más dinámicas. El sector tradicional había sobrevivido y como en el sector agrario prevalecía el uso extensivo de la mano de obra, los trabajadores rurales encontraban empleos estacionales en las empresas agrícolas que les permitían complementar los ingresos obtenidos del trabajo de su parcela.

Al iniciarse el proceso de intensificación del trabajo en el campo se generó la aparición del desempleo y subempleo rural. Este fenómeno llevó a una competencia generalizada por el trabajo en la que participaron no sólo los trabajadores desplazados por las nuevas industrias, sino también los ejidatarios y minifundistas que encontraron en los flujos migratorios intermitentes una alternativa para sobrevivir (Robles, 1988 y Moguel 1988).

Efectivamente, una buena parte del campesinado, de los semiproletarios y de jornaleros agrícolas vinculados o no a una parcela se convirtieron en una mano de obra que en temporadas precisas acudía a los campos de producción capitalista. Esta tendencia llevó a la intensificación de la desarticulación de la familia campesina y a la incorporación de mujeres y niños a algunas tareas del trabajo agrícola asalariado. Esta población excedió muy pronto las necesidades de mano de obra en el agro, el desempleo y la subocupación rural comenzaron a convertirse en fenómenos estructurales de la agricultura mexicana.

El sector tradicional fue el más afectado por los elementos enunciados arriba. La población ejidal y minifundista comenzó a generar algunas estrategias de sobrevivencia al aprovechar la relación con la ciudad y con las zonas dinámicas del campo. Por una parte, en aquellas zonas en que la economía campesina se encontraba inserta en las relaciones mercantiles (producto de la expansión del capitalismo) se genera una diversificación de las actividades económicas, que si bien llegan a afectar las relaciones comunitarias permiten compartir el trabajo de la parcela con otras actividades comerciales o artesanales (Roberts, 1980:135-165). Por otro lado, las regiones de

producción campesina también presentaron un conjunto de relaciones urbano-rurales más complejas. En ellas se encontró que parte de la familia mantiene el trabajo de la parcela, mientras que otros miembros inmigran a la ciudad con el objeto de ayudar a sobrevivir económicamente a la familia campesina y a mantener sus derechos sobre la tierra (Arizpe, 1985).

Para los setentas las relaciones entre el campo y la ciudad se complejizan. La creciente urbanización del país y un intenso crecimiento de la población urbana se convierten en características de la época. La crisis del agro, el desempleo rural y urbano, el crecimiento natural de la población urbana y el aumento de las migraciones a las grandes ciudades fueron problemáticas perfiladas desde el agotamiento del modelo "sustitución de importaciones" en la década de los sesentas.

### *2.5 El agotamiento del modelo de desarrollo económico y el impacto en el sector industrial y agrario.*

Al iniciar la década de los setenta México se enfrentó a síntomas declarados que anunciaban el agotamiento del modelo de desarrollo económico que se había seguido hasta entonces. Las políticas públicas implementadas para fomentar el desarrollo del sector industrial generaron la formación de una estructura industrial caracterizada por un creciente proteccionismo estatal, una ineficiencia productiva importante y un funcionamiento basado en la exportación de productos manufacturados tradicionales. Estos elementos llevaron a una subutilización de las instalaciones industriales de mayor tamaño, a la existencia de altos costos de producción y por ende a precios elevados de los productos, a una estrechez del mercado potencial y a tasas de ganancia excesivas<sup>7</sup> (Boltvinick y Hernández, 1981).

Los elementos anteriores mostraron las limitantes del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones. La sustitución de bienes de consumo no duraderos e intermedios llegaba a su fin. La industria nacional se demostraba incapacitada para diversificar su producción y ampliar el mercado. Aún cuando se mantuvo la sustitución de bienes de capital, esta actividad se localizaba puntualmente en empresas específicas por lo que no podía por sí misma dinamizar el sector industrial.

---

<sup>7</sup> El proteccionismo estatal les garantizaba a los empresarios tasas más altas de ganancia que la de aquellos sectores no protegidos, de aquí que la industria no buscará modernizarse ni invertir en otras ramas

En este marco resultaba claro que la sustitución de importaciones como modelo de desarrollo económico no podía seguir funcionando. De hecho, hacia la segunda mitad de la década esta función había sido reemplazada por las exportaciones petroleras, las que fueron consideradas como motor del crecimiento económico nacional. La crisis estructural de estos años refleja en gran medida la ausencia de un proyecto alternativo que lograra no sólo integrar la estructura de la industria nacional sino también erigirse como proyecto acelerador de la economía del país.

Por otra parte, el deterioro del modelo de desarrollo se manifestaba en otros aspectos económico sociales, se presentó un acelerado proceso inflacionario, un estancamiento del crecimiento económico, una mayor concentración del ingreso, un creciente desempleo y subempleo, un rápido incremento del déficit estatal que llevó a una fuerte crisis financiera y al engrosamiento de la deuda externa.

La situación del campo no era diferente a lo descrito arriba. La crisis que germinaba desde 1965 estalló en la primera mitad de la década de los setenta. Sus causales ya fueron señaladas en los apartados anteriores, pero vale decir que los años setenta no fueron más que la profundización de las contradicciones ya generadas en el campo como producto de la modernización de la agricultura. Los indicios más relevantes de los cambios que se venían dando en el agro fueron la dramática caída de la producción (particularmente entre 1973-74), el descenso del área cosechada de las zonas de temporal y la pérdida de la autosuficiencia alimentaria.

La crisis impactó fundamentalmente a los campesinos, se dio una marcada polarización entre los sectores privado y el sector formado por los ejidatarios y minifundistas. La baja del crecimiento de la producción agrícola se dio fundamentalmente en los granos básicos, lo que llevó a la necesidad de importarlos. Los siguientes datos nos muestran este fenómeno, tan sólo en 1973 las importaciones de trigo ascendieron a más del 50% de la producción interna (Castell y Rello: 1981); para 1977 el incremento en las importaciones fueron 20 veces más altas que en 1946 (Ramírez, 1995:53-56).

Esta crisis de producción estuvo vinculada con el deterioro de las condiciones de producción y de vida del sector más atrasado del agro. La situación anterior llevó a un marcado descenso de la participación del sector campesino en la producción agrícola. Desde 1950 los campesinos tenían el 80% de los predios agrarios, en esta década contribuyeron con el 22% al producto agrícola, para 1960 fue del 21%, en 1970 sólo alcanzó el 15%. Paralelamente a este fenómeno los predios grandes y medianos aumentaron su participación en el producto agrícola, este paso del 36% en 1950 al 70% en 1970 (Castell y Rello, 1981:621).

Como se puede observar la crisis agraria afectó diferencialmente a los sectores del campo, los más golpeados fueron los campesinos quienes tuvieron que buscar otras actividades que compensaran su ingreso, mientras que las propiedades medianas y grandes que se insertaron en el proceso de ganaderización del agro prosperaban. De esta manera la producción de básicos disminuye notablemente (el maíz pasó de representar el 49% de la producción en 1960 a sólo el 34% en 1984), en tanto que la producción de sorgo aumento 14 veces entre 1960 y 1984 (Ramírez, 1995:56).

Ante este panorama los gobiernos de los setentas (correspondientes a L. Echeverría y J. López Portillo) tuvieron que implementar una política tendiente a tratar de revitalizar la producción de granos básicos. Las bases de este intento se plantearon en el proyecto echeverrista y sus principales puntos fueron: primero, el reconocimiento institucional de las diferentes formas de tenencia de la tierra, con lo que se conservaba la estructura desigual del campo (empresarios agrícolas y el sector campesino); y segundo, el impulso a la organización y modernización de los métodos de cultivo, para ello se canalizaron recursos e innovaciones tecnológicas que ayudaran a impulsar a los campesinos a formar unidades de producción y a elevar sus rendimientos (Castell y Rello, 1981:623-625).

Los objetivos anteriores tenían como propósito fundamental atender al sector campesino y mantener el papel predominante de la agricultura comercial. Para ello se recuperó el discurso en torno a la tenencia ejidal y comunal, el que había prácticamente desaparecido en los sectores oficiales, se habló de concluir el reparto agrario; de regularizar los derechos agrarios y de transformar al ejido en una verdadera unidad productiva. El viejo tema de la organización productiva del ejido, que desde su creación no había sido resuelto y que había sido abandonado después del periodo cardenista, se retomó de nuevo. La colectivización del ejido se planteo cómo la solución a los problemas de organización de la producción ejidal. Así mismo, se pensó que el agrupamiento de parcelas y la asociación voluntaria de los campesinos en el trabajo cooperativo era la forma adecuada para crear empresas rurales.

Los mecanismos de la nueva política fueron aumentar la inversión en fomento agropecuario, canalizar mayores créditos al campo y aumentar los precios de garantía. Se instrumentaron modificaciones legales y financieras para llevar a cabo los fines anteriores. Las novedades más importantes fueron la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria y la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) en 1971. La nueva legislación fortaleció el control estatal sobre los procesos referentes a la organización interna de los ejidos. Todas las decisiones sobre el proceso agrario estuvieron a cargo de funcionarios agrarios, ellas abarcaban desde la

aprobación o no de la solicitud de tierras hasta la forma de explotación del ejido. La dirección estatal se sostuvo en gran medida a partir de las amplias facultades que la ley otorgaba al comisariado ejidal, lo que permitió que este agente social se consolidara como verdadero cacique ejidal ya que lograba mantener en sus manos el control de las tierras, su administración y organización productiva (LFRA:libro tercero).

La nueva legislación enfatizaba en términos generales las características de la propiedad ejidal así como de su organización. Se destaca la estructura del ejido enmarcada en una reglamentación corporativa que distinguía diferencias entre los miembros del núcleo ejidal. En este sentido, en la definición de la propiedad de los núcleos agrarios se identifica al ejido y a los ejidatarios como dos sujetos jurídicos distintos. El núcleo ejidal (conformado por un determinado número de miembros) es el titular de la propiedad de la tierra, mientras que los ejidatarios son los campesinos beneficiados por el reparto agrario titulares de "derechos individuales", como el usufructo de la parcela individual (Azuela, 1989:111).

Derivada de esta organización ejidal se establece la existencia de órganos internos como: la Asamblea Ejidal, el Comisariado Ejidal y el Comité de Vigilancia. En los dos últimos recaen las facultades de la administración del núcleo ejidal. Los ejidatarios a cargo de estos órganos contaban con un amplio margen de acción para dirigir los asuntos generales del ejido, sobre todo los que se refería al uso y organización del trabajo de la tierra; cuestión que permitió que las autoridades ejidales lograran ejercer un control político y económico importante sobre el resto de los ejidatarios. En los procesos en que el uso de la tierra ejidal estuvo en juego, esta diferenciación interna tuvo un papel fundamental ya que no todos los ejidatarios tenían la misma capacidad para decidir el destino y posibles beneficios de la tierra ejidal (Azuela, 1989:112).

Otro aspecto de la ley resaltaba las especificidades de las tierras ejidales. Estas tenían un carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible. Esta situación permitió mantener a las tierras de algunos núcleos ejidales fuera del mercado del suelo, sin embargo no constituyó un obstáculo para que fueran incorporadas a otro tipo de usos. En este sentido también se consideraron algunos aspectos relacionados con el cambio de uso del suelo y con la creación de zonas urbanas en los ejidos. La expropiación por utilidad pública se plantea como la única forma de desincorporar las tierras del régimen ejidal<sup>8</sup>. En lo que se refiere a las zonas de urbanización, estas se reglamentaron desde 1956, año en que ya se hablaba de la necesidad de llevar los beneficios de la urbanización al campo. La introducción de la reglamentación de ambos instrumentos en la LGRA nos indica que desde 1940 el

---

<sup>8</sup> Su utilización apareció delineada desde la época de Avila Camacho cuando se realizaron expropiaciones de ejidos para crear zonas industriales, infraestructura urbana, desarrollos turísticos, etc.

desarrollo de las ciudades y los cambios de uso del suelo para actividades no agrícolas permeaban ya la problemática rural y particularmente la ejidal.

En lo que respecta al aspecto financiero se creó el Banco Nacional de Crédito Rural como una institución que integró a 12 bancos regionales y a la Financiera Nacional de la Industria Rural. En 1976 se promulgó la Ley General de Crédito Rural en la que se buscaba una política de crédito fácil para los campesinos y empresarios rurales, aumentar los volúmenes de financiamiento y reducir las tasas de interés. Finalmente también se aprueba la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, que consideraba un nuevo tipo de sociedad constituida por el patrimonio colectivo de ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, etc. La base de los que conformaran la asociación se centraba en el trabajo cooperativo sin la contratación de trabajadores asalariados.

El primer efecto de la nueva política fue el incremento de la inversión del Estado en el campo (en 1970 fue de 2 628 millones de pesos , para 1976 ascendió a 20 079 millones de pesos (Castell y Rello, 1981:625) ). La gran parte de estos recursos se destinó a la ampliación de los distritos de riego, así como a la rehabilitación y mejoramiento de otros. Los estados más favorecidos fueron Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Tabasco y Chiapas. Por otra parte, los precios de garantía se utilizaron para estimular la producción y detener el deterioro del nivel de vida de los campesinos. En la práctica esta política volvió más lucrativo el cultivo del maíz, frijol, etc.. Algunos agricultores capitalistas lograron obtener una renta automática y mantener tasas de rentabilidad en condiciones adversas.

A pesar de las medidas anteriores no se logró la recuperación de la producción de consumo básico (para 1980 México se había convertido en el tercer comprador mundial de alimentos norteamericanos (Fritscher y Steffen, 1991:98)). Ante la urgencia de aumentar la producción, los recursos se canalizaron a aquellos sectores con posibilidades reales de aumentar su producción.

En cuanto a la colectivización ejidal los avances fueron muy pocos. Esto se debió a la ausencia de un plan unificado en torno a la organización productiva del ejido, al interior del Estado más bien predominaron concepciones contrapuestas en este tema. En general se prefirió tratar con individuos y no con la sociedad ejidal, las formas de organización ejidal no hicieron posible su democratización interna, más bien prevalecieron las acciones autoritarias y los campesinos fueron relegados de la toma de decisiones.

En general, la política tuvo avances parciales, prácticamente no se logró la recuperación de la producción de cultivos básicos y mantuvo la polarización del campo ya que se fortaleció la agricultura capitalista y la agricultura tradicional siguió marginada. Todos los elementos mencionados hasta aquí determinaron la aparición de un descontento social creciente en el agro que se expresó en una amplia insurgencia campesina, que se manifestó en la invasión de tierras y en el surgimiento de organizaciones agrarias independientes, que después fueron corporativizadas. (Castell y Rello, 1981 y Mackinlay, 1991)

En lo que respecta a la industria nacional, su estancamiento e imposibilidad para competir con las empresas líderes, que se identificaban con las transnacionales y que registraban los mayores índices de eficiencia en el uso del capital y de la mano de obra, planteaba la necesaria reorientación del proyecto económico. Para fines de los setenta se discutía como posible alternativa para reactivar el sector industrial la orientación del aparato productivo hacia mercados externos (Boltvinick y Hernández, 1981). La discusión en torno a las posibles estrategias para estimular el desarrollo industrial quedó en suspenso ante la coyuntura del "boom" petrolero de la segunda mitad de los setenta y los primeros años de los ochenta.

La inyección de crecientes recursos obtenidos por la explotación petrolera, durante estos años, permitió que las exportaciones del crudo se convirtieran en el motor de la economía nacional. De esta manera el aparato gubernamental pudo contar con un fuerte respaldo presupuestal para implementar políticas dirigidas al campo con el objeto de fomentar la producción de granos básicos. Con este objetivo se creó en 1980 el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), organismo que apoyó fundamentalmente la zona temporalera del campo y a los productores del sector campesino. Se canalizaron hacia el sector agrario una importante cobertura de créditos, seguros y apoyo tecnológico. La inversión pública en el agro creció en un 100% en 1980. (Fritscher y Steffen, 1991).

Los productores temporalesos respondieron a los incentivos económicos con los que se logró aumentar la producción de manera espectacular. La producción en 1981 alcanzaba ya el umbral de la autosuficiencia, se habían obtenido 28.6 millones de toneladas de granos básicos y oleaginosas, para algunos investigadores estas cifras jamás se habían logrado anteriormente (Fritscher y Steffen, 1991 y Barkin, 1991).

Los sucesos de 1982 cambiaron el panorama nacional. Por una parte las sequías y heladas destruyeron gran parte de las cosechas. El colapso financiero neutralizó los estímulos a la producción: créditos, subsidios y precios. El SAM inició su etapa regresiva y se vislumbraba la reversión de la trayectoria ascendente del sector agrario. Por otra parte, la "nueva crisis" marcaría la culminación de una etapa del desarrollo económico basada en la

expansión del gasto social y del proteccionismo. Para 1983, las nuevas políticas de ajuste cancelarían definitivamente el modelo de crecimiento seguido hasta entonces. Ante esta situación se predecía una intensa crisis en la producción de granos básicos y se preparaban las bases de la política de desregulación y apertura comercial de los años venideros.

## *2.6 El cambio de rumbo de la política económica. Hacia la globalización.*

El fin del auge petrolero evidenció que la crisis económica del país no era otra cosa más que una crisis estructural del capitalismo que requería de un nuevo paradigma económico para su solución. En este sentido, la reestructuración del capitalismo implicaba cambios sustanciales que afectarían directamente a las políticas económicas que se seguían hasta 1982. Esto implicó el entierro de la política del desarrollo hacia adentro, a cambio de impulsar un modelo económico más acorde con las nuevas condiciones de la internacionalización del capital y de la nueva división del trabajo.

Durante los 80 se implementó una política económica que apostaba a orientar la dinamización de la economía a partir de priorizar las exportaciones, de integrar la economía nacional a la economía global y de modernizar los procesos productivos. Los supuestos básicos para el logro de los nuevos objetivos fueron estimular la reorientación de la producción de empresas locales antes dedicadas al mercado interno, el reforzamiento del papel exportador de los sectores agropecuario y minero extractivo, el establecimiento de industrias maquiladoras y de ensamblaje, y la austeridad en el gasto público (Pradilla y Castro, 1989:3-13).

Las nuevas políticas implicaron la reorganización del territorio y de los sistemas urbanos regionales. Se fomentó el establecimiento de industrias en ciudades o pueblos con una adecuada relación con los países de origen de insumos o de destino de los productos finales (fue el caso de la frontera norte y de los litorales marítimos). Se crearon polos industriales y turísticos atendiendo a la idea de descentralizar el desarrollo industrial, pero concentrando en ellos la inversión en infraestructura. Todo esto generó una "nueva industrialización" en las ciudades medias, las cuales sufrieron la descentralización de los problemas industriales y urbanos derivados del nuevo modelo (Pradilla, 1990:9.14).

Todo el proceso anterior estuvo acompañado de una transformación del papel interventor del Estado mexicano en los ámbitos económico y social. Se inicia la desincorporación de algunas de las funciones estatales y la

redefinición de los roles de los nuevos agentes sociales en la reestructuración económica. Fundamentalmente se determinan las nuevas formas de control social y político, y se eliminan gradualmente los intermediarios colectivos en la relación Estado-Sociedad Civil (Hiernaux y Lindon, 1991:15-21).

Estos cambios fueron los primeros indicios de la desregulación estatal en la vida económica y social del país. Esto se expresó en una drástica reducción del gasto público (se eliminan prestaciones extralegales y contratos colectivos), en la desaparición de subsidios estatales, y en el incremento de la participación del capital privado en actividades anteriormente a cargo del Estado (particularmente este aspecto se refiere a la privatización de empresas paraestatales).

Organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, marcaron como línea política para los países menos desarrollados la desregulación económica y la liberación de los mercados. En este sentido, se afirmaba que el mejor método para producir con eficiencia los bienes y servicios era la existencia de un mercado que funcionara en un régimen de libre competencia. Para ello, los gobiernos tendrían que eliminar las restricciones a la entrada y salida de las empresas y concentrar sus esfuerzos en consolidar una infraestructura e instituciones adecuadas para apoyar el proceso. De esta manera la consigna consistía en dejar que se desarrollara sin trabas la competencia interna e internacional (Quintana, 1993:43-45).

De acuerdo al proyecto modernizador neoliberal del Estado, la política agraria de los 80 estuvo caracterizada por una fuerte reducción en el gasto público, por la desaparición paulatina de los subsidios, por el establecimiento de bajos precios de garantía y por una reestructuración financiera basada en el "crédito preferencial". Los efectos de estos elementos pronto se dejaron sentir y llevaron a una clara recesión de las actividades económicas agropecuarias.

En comparación con los años del auge petrolero la inversión pública en el agro se contrajo notablemente. En 1981 ella representó el 17.28% del PIB agrícola, para 1989 ésta bajo a 4.5% (Quintana, 1993:60). La falta de inversión llevó a una drástica disminución de las obras hidroagrícolas, lo que determinó la imposibilidad de aumentar la superficie sembrada en tierras irrigadas. En 1981-82 se abrieron al riego un promedio anual de 127 859 has; en 1985 fueron 66 737 has y en 1986 sólo se alcanzó la cifra de 46 300 has. (Fritscher y Steffen, 1991:103).

La ausencia de obras públicas en el campo se acompañó de una eliminación gradual de los subsidios y estímulos a los productores de bajos ingresos. Por una parte, estos apoyos fueron transferidos de manera selectiva a los consumidores de menos ingresos con la finalidad de proteger el consumo de granos básicos, ejemplo de esto fueron los tortibonos. Por otro lado, la desaparición de los subsidios que se daban a través de los insumos agrícolas que producían las empresas paraestatales determinaron el aumento de los costos de fertilizantes, combustibles, etc. a los productores. En términos generales, la reducción de los subsidios y transferencias al sector agropecuario fue de más del 60% (De la Fuente, 1991:35).

La situación anterior se unió a los bajos precios de garantía para granos, productos pecuarios y agroindustriales, lo que llevó a un grave deterioro de los términos de intercambio en el agro. Es decir, mientras los productos agropecuarios se vendían a bajo precio, los altos costos de producción (causados por el alza de los precios de los insumos agrícolas) desestimulaban la actividad agropecuaria ya que no se recuperaba la inversión inicial. Esto generó una baja en la producción de granos básicos y estimuló en el sector campesino una mayor producción para el autoconsumo (Calva, 1993 y Barkin, 1991).

En lo que respecta a la reestructuración financiera, ésta se realizó a partir de políticas de financiamiento preferencial y con elevadas tasas de interés. Los créditos sólo ofrecían operaciones bancarias de "bajo riesgo" a productores con "garantías viables". El acceso al crédito era escaso, caro y claramente selectivo ya que excluía a los campesinos de bajos ingresos y a los productores medios. Todas estas características determinaron el desplome del crédito para el sector agropecuario.

En 1980, el financiamiento para el sector representó el 22.5% del PIB sectorial mientras que para 1988 sólo llegó al 12.3%. En cuanto al financiamiento total nacional, los recursos canalizados para la agricultura constituyeron el 14.5% en 1980, para 1981 apenas llegaron al 4.1%. En cuanto al financiamiento canalizado por la banca comercial, este se redujo en un 53.5% en términos reales entre 1980 y 1988 (Calva, 1993, De la Fuente, 1993 y Fritscher y Steffen, 1991:104).

Los elementos referidos hasta aquí determinaron el desplome de la producción de productos básicos; el derrumbe de la rentabilidad de los productores pequeños y medianos lo que llevó a una creciente descapitalización del campo; la disminución de la maquinaria; y la declinación del uso de fertilizantes químicos.

Paradójicamente, a pesar de la intensa crisis que afecta al sector campesino y que repercute en la baja producción de básicos, la ganadería se mantuvo como el sector dinámico de las actividades agropecuarias. Esto debido en gran medida a que los productores con recursos suficiente habían iniciado desde los años setenta un cambio hacia los cultivos relacionados con los alimentos balanceados y a la ganadería estabulada. El progreso de la actividad ganadera tiene que ver con su adecuada inserción en la agricultura comercial modernizada, y con los cambios de patrones de consumo en las ciudades donde se da una creciente demanda de carne y leche (Ramírez, 1995:57-59). Estas circunstancias profundizaron la ya de por sí marcada diferenciación entre el sector moderno, el “no integrado” formado por campesinos pequeños propietarios y, los ejidatarios y minifundistas que fueron excluidos de estas actividades.

Paralelamente a las pautas económicas señaladas arriba se introducen nuevos elementos en la política agraria orientada al sector campesino, particularmente me refiero a los ejidatarios. Durante estos años se empieza a asumir por parte del gobierno la posición de que el reparto agrario está llegando a su fin. Se argumenta que cada vez existen menos tierras que distribuir<sup>9</sup>. La Secretaría de la Reforma Agraria en 1989 afirma que ya sólo se cuenta con los terrenos ganados al narcotráfico, las ociosas y las que exceden el límite de la pequeña propiedad.

Más que repartir tierra, la discusión de los problemas agrarios en los círculos oficiales se centró en la regularización de la tenencia y en la búsqueda de mecanismos que pudieran generar la inversión en el sector ejidal. De esta manera se retomó el viejo tema de garantizar la seguridad jurídica de la propiedad tanto para los propietarios privados como para los ejidatarios. En este sentido, se plantea la posibilidad de que las propiedades que se dedicaban a la ganadería y que contaban con certificados de inafectabilidad, pudieran cultivar parte de los terrenos sin perder sus derechos (De la Fuente, 1991).

La seguridad en la tenencia de la tierra se consideró como un elemento fundamental para el desarrollo del agro, ya que generaría condiciones para impulsar la formación de asociaciones entre propietarios privados, ejidatarios e inversionistas. En el ánimo predominó la idea de que el sector ejidal había llegado a la mayoría de edad, por lo que tenía que irse librando del paternalismo estatal y por lo tanto reconocerle la capacidad para autogobernarse y administrarse.

---

<sup>9</sup> Esto a pesar de que organizaciones agrarias como la Central Campesina Cardenista denuncia la existencia de latifundios simulados.

## 2.7 *La política agraria neoliberal y la propiedad de la tierra.*

El gobierno salinista inició una crítica importante a las políticas agrarias tradicionales con el objeto de plantear nuevos criterios con respecto al papel de la intervención del Estado en el agro y a la creación de mecanismos que estimularan la modernización de los diferentes sectores agrarios. Para ello se consideró como parámetro esencial los rasgos generales de la economía mexicana en el marco de la globalización.

La fundamentación de la nueva política inicia con un balance histórico de la situación del agro. Se reconoce que las determinantes de la economía agrícola ya no se relacionan con el apoyo directo a la industrialización. La década de los noventa inicia una etapa en la que México se inserta en una economía mundial que se caracteriza por un acelerado cambio tecnológico y por un aumento en los niveles de competencia internacional. De esta manera, la política de sustitución de importaciones no responde a las necesidades del proceso de globalización de la economía mundial. Por lo que es necesario reorientar la política agraria para favorecer la vinculación con los mercados internacionales (SARH, 1993).

En este contexto se redefinen los objetivos de la política agraria, así como los niveles de intervención del Estado en el agro. Las nuevas metas se identifican con el fomento a la inversión y la canalización de recursos al campo. Los subsidios, precios de garantía y otros apoyos oficiales se consideraron inflacionarios y onerosos para las finanzas públicas. El objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria no se considerará más como eje de las políticas agrarias, esto es sustituido por la libre competencia y la apertura de las fronteras a productos agrícolas como la lógica del desarrollo agrario.

Con el objeto de que el sector agropecuario mexicano logre competir en el mercado internacional, el Estado implementa una estrategia de concentración y recomposición de la producción en el campo favoreciendo al gran capital y en contra de la pequeña y mediana empresa. Las medidas para ello han sido la baja de los aranceles y permisos de importación para la mayoría de los productos agropecuarios; y la desaparición del control de los precios agrícolas (a excepción del maíz y el frijol), se decide que los precios de los productos agropecuarios fluctúen de acuerdo a los precios internacionales (Quintana, 1993:46-56).

Todos los elementos mencionados hasta aquí introducen ya a una nueva etapa del sector agropecuario en México, la que inicia con modificaciones importantes en la estructura agraria productiva<sup>10</sup>. De acuerdo a esta lógica se modifican los esquemas de precios y comercialización para promover la creación de mercados regionales y abatir los costos de abastecimiento y distribución; se reestructura el sistema de financiamiento, se especializan los servicios financieros en función de las necesidades de los productores<sup>11</sup>; y se plantea la necesidad de realizar cambios sustanciales a las leyes referentes al agro, como la Ley Agraria, la Ley Forestal y la Ley de Aguas Nacionales.

Evidentemente el objetivo general de la política es lograr la eficiencia económica de los productores del agro para competir abiertamente con los productos extranjeros. Como ya se dijo antes, la implementación de medidas tendientes a eliminar los subsidios y apoyos estatales se orientan a impulsar la transformación económica de los productores. El gobierno espera con esto que los ineficientes se conviertan en eficientes, sin desplegar ningún mecanismo de fomento agropecuario para ello.

En este marco se inicia la discusión en torno al papel de los diferentes actores sociales en la modernización del agro, considerando la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio. Para especialistas sobre este tema (Calva, 1993 y Quintana, 1993), las circunstancias con las que el campo mexicano se enfrentará al mercado abierto con E.U. y Canadá son francamente desiguales. Los países del TLC tienen una firme política de fomento para las actividades agropecuarias, a partir de la cual canalizan enormes apoyos y subsidios al sector primario; además cuentan con una provisión de recursos naturales muy superiores a los que tiene nuestro país. Esto contrasta con la situación de México, donde hemos asistido a una fuerte reducción del apoyo estatal al campo que para la década de los noventa no llega al 4%.

Lo anterior tiende a agudizar las diferencias de los productores en el agro y a desfavorecer al sector que menos ha podido responder a las necesidades del libre comercio, el de los campesinos. En este sentido, uno de los puntos centrales de la política del campo es la redefinición de la reforma agraria. En el ambiente internacional la reforma

---

<sup>10</sup> Las nuevas medidas contenidas en la política agraria salinista han impactado severamente a vastos sectores de la población campesina que no tienen la capacidad de afrontar la competencia internacional. La pérdida de los apoyos gubernamentales en lo que respecta a los aranceles, subsidios y precios de garantía han orillado a los agricultores a refugiarse en la siembra de los dos productos que hasta 1993 tenían precios de garantía, el maíz y el frijol. Esto ha elevado la superficie cosechada de ambos cultivos tanto en tierras de temporal como de riego. Esto ha contrastado con una disminución del 28% entre 1987 y 1992 de la superficie cosechada de los granos básicos y forrajeros que no tienen precios fijos. (Fritscher y Steffen (1994).

<sup>11</sup> Considerando los rasgos generales de la reestructuración la situación queda de la siguiente manera: participan la Banca Comercial para productores capitalizados, BANRURAL Y AGROSEMEX atienden a los productores que aún necesitan créditos y seguro agropecuario, PRONASOL absorbe a los productores que no pueden soportar la carga del crédito ni el trámite financiero y NAFIN se aboca a las agroindustrias.

agraria dejó de considerarse como una forma distributiva del ingreso y del desarrollo rural. La década de los 80 desvalorizó totalmente este proceso y se consideró que en los países en que se llevó a cabo no tuvo el éxito esperado, ya que no permitió el desarrollo económico del sector campesino.

En este orden de ideas prevalecerá en el sector oficial el presupuesto de que los efectos de la reforma agraria en México han sido negativos. De hecho se considera que las formas de propiedad surgidas de su aplicación como el ejido, las comunidades y los minifundios son las causales de los males del campo mexicano. Se les atribuye una ineficiencia económica para el desarrollo del agro, se les acusa de no haber respondido a las necesidades productivas del país y de generar una creciente inseguridad en la tenencia de la tierra.

El discurso oficial se basa en el predominio de las extensiones minifundistas en la producción agrícola que se centra particularmente en el cultivo de granos básicos. El ejido y el minifundio no han sido capaces de transformarse de acuerdo a los nuevos requerimientos y mucho menos de elevar su productividad. Esta situación no es novedosa, la crisis del sector campesino está presente desde los setenta, y su evolución ha demostrado que no es posible elevar los rendimientos en sectores donde no se ha contado con un apoyo estatal sostenido y coherente. Los ejidos y los minifundios han sido los más afectados por la modernización del campo, sin embargo las dos terceras partes de la cosecha de maíz proviene de este tipo de parcelas.

Esta calificación de ineficiencia de las unidades de producción campesina es relativizada por Calva y Quintana. Ambos autores coinciden en que las diferencias de productividad no se deben al tamaño de la propiedad sino más bien a las diferencias de sistemas agroclimáticos y tecnológicos. Esto está directamente relacionado con una política que ha privilegiado el acceso al riego, crédito e insumos agrícolas a las medianas y grandes propiedades, y que no ha inducido el cambio tecnológico en los predios pequeños.

En general la política gubernamental parece determinar la cancelación de la vía campesina de desarrollo. Se plantea como objetivo fundamental revertir el crecimiento del minifundio, estimular la inversión y la capitalización en el campo para estimular el aumento de la producción y de la productividad. Se trata de un modelo de desarrollo agropecuario basado en la reconfiguración de la estructura agraria en favor de un sistema de medianas y grandes explotaciones agrícolas que operen en un régimen de economía abierta impulsado por una nueva Ley Agraria y el TLC (Calva, 1993:15-19).

Con el objeto de instrumentar la aplicación del modelo referido arriba se inicia el debate en torno a la Nueva Ley Agraria, en el que se aborda el papel de la propiedad de la tierra en el nuevo proyecto económico. Una de las partes medulares de la discusión consistía en la redefinición de la relación del Estado con los productores y campesinos, lo que incluía la sustitución de las reglas de control y tutelaje corporativo por una política de concertación y autogestión. Lo anterior significaba una transformación de las relaciones entre campesinos e iniciativa privada, entre productores privados y ejidales, todo ello dirigido a obtener mayores recursos para el campo, diversificar las actividades agropecuarias, incrementar la productividad y redefinir la propiedad ejidal.

La implementación de este proyecto llevó a una necesaria revisión de las dimensiones de la propiedad ejidal. Se reconoció que el ejido, desde su creación en la Constitución de 1917, estaba permeado por una estructura corporativista que lo integraba y subordinaba al aparato estatal. Se podían observar dos formas de corporativismo: a) el político, que lo subordinaba al régimen político y gubernamental y, b) el orgánico, que se refería a la integración del ejido al Estado por la vía legal (Ibarra, 1990). El primer aspecto es bastante conocido y analizado por los estudiosos que atienden la relación del movimiento campesino y las instituciones corporativas estatales. El segundo ha sido poco abordado y se refiere fundamentalmente a la subordinación legal del ejido. En tanto que las modificaciones al artículo 27 constituyen un cambio sustancial en la definición de la propiedad ejidal, es importante revisar los diferentes aspectos de esta forma de corporativismo.

Si se considera la Ley de Reforma Agraria vigente hasta 1991, el corporativismo orgánico se podía identificar en tres aspectos que se definían en la legislación (Ibarra, 1990:85-98). Ellos son:

- 1) **Las reglas de acceso a la tierra.** La decisión de dotar de tierra a los campesinos tenía un carácter político administrativo y se generaba al interior del gobierno. La dotación de tierras ejidales a los pueblos era una reivindicación social reconocida institucionalmente, pero también había funcionado como un instrumento de dominio y control de los campesinos. Los aparatos públicos que eran responsables de la distribución de la tierra fueron más utilizados para controlar y administrar las presiones campesinas, que como parte de una estrategia de justicia social. La centralización de los procedimientos en manos del gobierno federal significó la burocratización y fragmentación de las demandas campesinas.
- 2) **La representación, organización y vida interna del ejido.** Existía una mayoritaria intervención del Estado en la gestión productiva y social del ejido. Esto se llevaba a cabo mediante el establecimiento de reglas internas de mediación en los núcleos agrarios que les impedía su autonomía y los convertía en

apéndices del Estado. La abierta intervención de las autoridades gubernamentales, como la Secretaría de la Reforma Agraria que aprobaba las formas de organización de los ejidos, la elección o destitución de autoridades, los acuerdos de explotación de los recursos ejidales, etc. llevó a la creación y sobrevivencia de cacicazgos sobre la estructura ejidal.

- 3) **La forma específica de la propiedad ejidal.** Como ya se expuso en otro lado (en el Capítulo 1), la propiedad ejidal no tenía las condiciones formales de la propiedad privada capitalista por el establecimiento de su carácter inalienable e inembargable. En el ejido se reconocía dos tipos de derechos los colectivos y los individuales. El núcleo agrario era el propietario de la tierra y los ejidatarios tenían derechos de usufructo, de explotación de la tierra, de aprovechamiento de los bienes comunes y de participar en la asamblea de ejidatarios. Además los ejidatarios debían de dedicarse personalmente a trabajar la tierra, por lo que se les prohibió la explotación a terceros (Ibarra, 1990 y Azuela, 1989).

Estos instrumentos fueron formas de control que sujetaban a los ejidatarios a una estructura sectorial y gubernamental que les impedía el ejercicio democrático de su organización y que limitaba su capacidad productiva. Esto se reflejaba en las condiciones que prevalecían en el campo al iniciar la década de los noventa. Para los funcionarios del sector agrario la situación del sector era la siguiente: la tierra ejidal se vendía, se rentaba, se traspasaba; la inversión privada era escasa y especulativa; el campo se descapitalizó, se agotaron los recursos no renovables, se erosionaron las tierras y las aguas; la organización campesina ejidal perdió iniciativa, fuerza y autonomía (Warman, 1994). Con respecto al reparto agrario el sector gubernamental se pronunció por la imposibilidad de seguir distribuyendo tierras ejidales a los campesinos. El sector privado y el mismo sector ejidal reconocían la incertidumbre existente en cuanto a la seguridad de ambos tipos de propiedad, cuestión que se identificaba como un elemento que podía provocar la inestabilidad social y al que los particulares le achacaban la culpa del atraso prevaleciente en el campo.

Ante estas circunstancias, la sujeción política y legal del ejido se convertía en la causal fundamental que impedía el desarrollo económico del ejido, de aquí que los aspectos del ejido como aparato político y unidad económica entraran en conflicto y se planteara la necesaria revisión de la legislación agropecuaria. Se identificaban como elementos fundamentales para modernizar el campo la redefinición del papel del ejido, el establecimiento de límites y garantías de la pequeña propiedad, establecer las instancias encargadas de impartir la justicia agraria y, el papel del Estado en el financiamiento de las actividades agropecuarias (Estrada, 1990:75-77).

El debate en torno al papel del ejido en esta revisión giró en tres vertientes:

- 1) en la búsqueda del fortalecimiento del ejido, defendido por las organizaciones campesinas (CNC, UNORCA) y cuyo planteamiento fundamental se refería al establecimiento de una mayor libertad en la definición de su función económica y en la diversificación de sus actividades agropecuarias.
- 2) en conceder a los ejidatarios mayor flexibilidad para disponer de sus derechos agrarios (posición que mantuvo una parte del sector gubernamental y organismos internacionales como el Banco Mundial). Se sugería otorgar libertad a los ejidatarios para vender sus tierras al ejido ó a sus miembros, de otorgarles capacidad jurídica para asociarse y contratar créditos individuales, y dar la posibilidad de que el manejo de las tierras de uso común pudieran permitir el flujo de créditos e inversión privada al ejido.
- 3) en la supresión y privatización del ejido. Esta propuesta fue defendida fundamentalmente por el sector empresarial y planteaba la legalización del arrendamiento de las parcelas y la eliminación de las restricciones que afectaban la libertad de acción de los ejidatarios. Se pronunciaron por la creación de un sistema de títulos de propiedad para particulares y ejidatarios y por supuesto, por el fin del reparto agrario.

La revisión y el debate de las propuestas anteriores culminaron con la iniciativa de las modificaciones al artículo 27 constitucional en 1992. La nueva Ley Agraria contiene modificaciones sustanciales en lo que respecta a las dimensiones de la propiedad ejidal, ya tratadas arriba. Uno de los primeros aspectos que saltan a la vista es la clara intención de poner fin a la intervención de las dependencias gubernamentales en la vida interna de los ejidos y comunidades. Se dan nuevas facultades a los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) para asociarse con terceros y disponer de sus tierras, particularmente en lo que se refiere a sus usos y actividades económicas. Se reconoce la libertad de los ejidatarios para disponer de sus parcelas y de contratar créditos y financiamientos adecuados para la explotación económica de su tierra.

Todo esto significó un cambio radical en las particularidades de la propiedad ejidal. Por una parte, se reconoce a la Asamblea del ejido y la comunidad como órgano supremo en la que participan todos los ejidatarios y comuneros. Entre las atribuciones de este órgano están: la aceptación y separación de ejidatarios; la aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común; la autorización para la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles; la aprobación para que los

ejidatarios adopten el dominio pleno de sus parcelas; la terminación del régimen ejidal cuando el núcleo de población determine que ya no existen las condiciones para su permanencia (Ley Agraria, 1992).

Como se puede observar la propuesta más importante de las modificaciones al artículo 27 es la de la privatización del ejido. El objetivo es incidir en el cambio de su organización económica e iniciar la desregulación del Estado en este sector, así como facilitar la circulación mercantil de las tierras ejidales. Para ello se redefinen los mecanismos de la toma de decisiones al interior de la organización ejidal. Esto implica necesariamente la transformación del "cacicazgo" que predomina en la administración ejidal y un cambio de funciones del Comisariado. Aquí, la participación del ejidatario en particular se plantea como fundamental para decidir el uso económico que quisiera darle a su parcela, su resolución deberá de estar por encima de los acuerdos de la Asamblea ejidal. Para ello el ejidatario tendría que contar con la titularidad de sus derechos agrarios y una amplia libertad para asociarse económicamente con otros agentes sociales para la producción de sus tierras (Gordillo, 1992).

Para impulsar las sociedades económicas se realizan cambios importantes en las características de las tierras ejidales, estos se resumen en que ellas pueden ser objeto de contrato de asociación. Los ejidatarios pueden otorgar en garantía las tierras de uso común y las parcelas en favor de instituciones de crédito, o personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales. Los ejidos y ejidatarios pueden formar uniones de ejidos, asociaciones rurales y sociedades mercantiles o civiles para el aprovechamiento de las tierras (Ley Agraria, 1992:art. 43 al 51). En cuanto a las tierras parceladas el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o cederla a otros ejidatarios mediante aparcería, mediería o arrendamiento sin necesidad de autorización de la asamblea o cualquier otra autoridad. Además podrá enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados ( arts. 79-80). Finalmente, el ejido deja de concebirse como un núcleo de población con el derecho de obtener tierras a partir del reparto agrario. La dotación de tierras deja de existir y los requisitos para formar un ejido se limitan a la asociación de 20 personas como mínimo, con aportación de tierra y a la existencia de un reglamento interno.

Para muchos las modificaciones anteriores parecían implicar la desaparición de los granos básicos, el exodo rural de millones de mexicanos hacia las ciudades, la liberación de los predios ejidales a la inversión de consorcios agrícolas y en las periferias urbanas la transformación de las parcelas en lotes urbanos<sup>12</sup> (Calva, 1993, Verduzco, 1993, Pradilla, 1992).

---

<sup>12</sup> Estas hipótesis sobre las posibles implicaciones de la Nueva Ley Agraria tendrán que ser matizadas a la luz de las nuevas condiciones que determinó la crisis económica por la que esta pasando nuestro país.

Otra perspectiva de análisis del proyecto económico que contiene la Nueva Ley Agraria es la que considera la dinámica interna de los actores sociales del campo. En este sentido, tal como se mencionó arriba los problemas heredados del ejido y la situación de los productores privados en los últimos años necesariamente permearon algunas de las partes de la nueva legislación. La organización productiva del ejido ha sido un viejo problema sin solución. La colectivización o no de la producción ha estado vinculada a las formas de relación política entre el Estado y el sector campesino y ha respondido a tiempos sexenales y no a una política unificada y coherente a través del tiempo. Durante los últimos años los ejidatarios han planteado demandas que conciernen directamente a los productores (acceso al crédito, insumos, comercialización, subsidios, etc) y no a su vinculación política con el Estado.

Esto relativiza la separación entre los ejidos y los pequeños propietarios, particularmente los minifundistas. Para autores como Carton de Grammont (1993) ejidatarios y minifundistas forman parte de la producción campesina y no están diferenciados por el tipo de tenencia, más bien se enfrentan a los mismos problemas relacionados con la organización productiva. Esto permite pensar que los ejidos además de estar determinados por un tipo de tenencia son también organizaciones de producción con intereses similares a los productores que se encuentran en las mismas condiciones (como los minifundistas).

La crisis del sector campesino desde los setenta ha transformado la relación del ejidatario con la tierra. Ante la imposibilidad de contar con los recursos necesarios para una eficiente organización de la producción, los ejidatarios han recurrido desde hace años a la aparcería y al arrendamiento de las tierras ejidales. Esta situación ha generado la concentración de la tierra en pocas manos, el cambio de uso del suelo para actividades no agrícolas y la ruptura de la relación del ejidatario con la tierra. En este último aspecto el ejidatario diversifica sus actividades económicas ya no recurre exclusivamente al trabajo de la parcela sino que la combina con el empleo en actividades terciarias, emigra a Estados Unidos o a otras ciudades de la república, y permite con todo esto el acceso del capital privado a las tierras ejidales.

Todos los elementos planteados hasta aquí aunados a la reorganización y modernización de los procesos productivos impactan de manera importante la estructura del territorio. En este sentido la relación campo - ciudad que prevaleció hasta los años setenta cambiará sustancialmente, y la subordinación del primero a la segunda se tendrán que revisar tomando en cuenta los elementos que han transformado radicalmente el espacio agrario, los cuales serán analizados con profundidad en otra parte de este trabajo (en el Capítulo 9).

## CAPITULO 3

### LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL EN LA ZMCM

Como paso preliminar al análisis de la relación entre la propiedad de la tierra y el proceso urbano se requiere tener como marco inicial el panorama general de la estructura de la tenencia en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Este problema involucra dos dimensiones fundamentales: el primero se refiere a las características cualitativas de la propiedad, aspecto que considera los elementos jurídicos legales que definen a los diferentes tipos de tenencia de la tierra: la privada, la federal y la ejidal y comunal, que ya han sido analizados en los capítulos anteriores. La segunda dimensión tiene que ver con el impacto de las definiciones jurídicas y las leyes agrarias en la conformación concreta de la propiedad territorial en las delegaciones y municipios que conforman la ZMCM. Este es justamente el objetivo de este capítulo, indagar acerca de las peculiaridades específicas de la estructura de la tierra. En este sentido se parte de preguntas como ¿Cuál fue el impacto de la reforma agraria en la estructura de la propiedad? ¿La creación de ejidos efectivamente generó un cambio sustancial en la organización de la propiedad? ¿Cuál fue el resultado de la afectación de las grandes haciendas y de los efectos del reparto agrario en los pueblos?.

#### *3.1 La reforma agraria y la propiedad territorial.*

Diferentes especialistas han estudiado las características del proceso agrario de nuestro país así como los actores sociales que dieron lugar a una de las conquistas más importantes de la revolución armada de 1910, la reforma agraria. Para los analistas el reparto agrario fue una de las demandas más sentidas no sólo del sector campesino sino también de una pequeña burguesía que anhelaba la constitución de la pequeña propiedad como base de la organización económica de México. Gran parte

de su fundamentación tuvo como telón de fondo la crítica frontal a las grandes haciendas y latifundios, y la inocultable miseria en la que sobrevivían los campesinos, de aquí que las discusiones en el Constituyente de 1917 se concretizarán en la pronunciación por el necesario fraccionamiento de las haciendas, por las limitaciones a la extensión territorial de la propiedad privada y por la creación de los ejidos como una forma de tenencia de la tierra para los campesinos desposeídos.

La reforma agraria se ha analizado desde diferentes facetas. Una de ellas ha sido el estudio general del proceso, existen trabajos que revisan el desarrollo de las dotaciones ejidales y el ritmo del reparto agrario a nivel nacional. Desde esta dimensión una de las hipótesis que más adeptos tiene, por que los datos así parecen comprobarla, es el auge del reparto agrario en el periodo cardenista (1936-40). De acuerdo a los datos del Departamento Agrario y Colonización, del total de la superficie ejidal repartida por resoluciones presidenciales, el 26% se llevó a cabo entre los años que van de 1915-1934, el 47% se realizó en el periodo 1936-40, y el 27% de 1941 a 1952.

El proceso general no evidencia las especificidades con las que el reparto agrario se llevó a cabo en cada región del país. La movilización campesina, la relación de este sector con el poder local, las contradicciones de clase, los conflictos internos entre hacendados y campesinos, y las propias vicisitudes del desarrollo político del nuevo Estado revolucionario son elementos que difícilmente se pueden identificar, ya no digamos analizar en un contexto global. De hecho existen pocos trabajos que consideran la relación de los elementos anteriores con la conformación de la estructura de la propiedad en una región determinada<sup>1</sup>. Los trabajos que se han realizado sobre el tema que nos ocupa han atendido en mayor medida el caso del Distrito Federal, de aquí el interés de revisar en ellos el impacto de la reforma agraria en la constitución de nuevos tipos de tenencia. Esto con el objeto de tener algunas hipótesis de partida que nos permitan indicar algunas tendencias para los municipios conurbados del Estado de México.

Para el caso del Distrito Federal una de las cuestiones que más llama la atención del reparto agrario es que éste no es tan importante en el periodo cardenista. Sin duda alguna el fraccionamiento de haciendas tuvo lugar con mucha intensidad durante los años que van de 1920 a 1929, lapso en el que se repartieron el 60% de la superficie total de las tierras distribuidas para la creación de ejidos

---

<sup>1</sup> Se pueden ubicar estudios sobre el estado de Morelos y de algunas delegaciones del D.F. y municipios del estado de México, ellos son los de Warman, 1976; Cruz, 1982 y 1994, Connolly, 1984; Durand, 1983; Rivera; 1987; Montaña, 1984.

(Cruz, 1994: 149-181). Este temprano reparto agrario tiene algunas hipótesis explicativas que aluden a las características del funcionamiento de la estructura económica porfirista en el agro, algunas de ellas son (Ibídem):

- a) La periferia de la Ciudad de México estaba dominada por latifundistas que formaban parte de la elite económica política porfirista y que representaban un cinturón de actores sociales “conservadores” que podían poner en peligro la construcción de las nuevas instituciones políticas del Estado revolucionario.
- b) La inexistencia del D.F. de luchas violentas por el acceso a la tierra lleva a pensar que el móvil de la reforma agraria no se debió al movimiento campesino local sino a otros elementos. Ellos muy probablemente tienen que ver con la búsqueda por parte del nuevo Estado de la institucionalización de las demandas campesinas y a la corporativización y control de este sector. La presencia de los zapatistas en lugares cercanos al D.F. y la necesidad de enfrentar a los hacendados porfiristas en la sede del Estado revolucionario facilitó que el reparto agrario se llevara a cabo “ágilmente”.
- c) Los elementos anteriores permitieron la existencia en la década de los veinte de una coyuntura favorable para que la población agraria solicitara la dotación de tierras. Una de las cuestiones que resalta de las características de los solicitantes es su diversidad, no existía en estos años una clase campesina homogénea. Existen indicios de que las tareas agrarias se combinaban con actividades comerciales y las derivadas de la industria textil porfirista. De esta manera la reforma agraria no sólo benefició a los campesinos, sino también a artesanos, comerciantes, pequeños propietarios de tierras (sobre todo en los pueblos), etc.
- d) Finalmente, la transformación de la estructura territorial se plantea como uno de los impactos más importantes de la reforma agraria. De una configuración dominada por un sistema económico basado en la hacienda y la gran propiedad, se pasó a la emergencia de una gran cantidad de pequeños propietarios<sup>2</sup>. Los nuevos actores sociales en la mayoría de los casos se encontraban ligados a los hacendados, esto debido a que muchas haciendas prefirieron fraccionarse entre sus

---

<sup>2</sup> Un ejemplo representativo de esta situación es la delegación Azcapotzalco. En ella a principios de este siglo existían ranchos y haciendas que sumaban 1700 has, para 1935 sólo 400 has habían sido afectadas

familiares antes que arriesgarse a que el Estado los afectara para crear ejidos. El fraccionamiento de las haciendas, y con ello la aparición de numerosos pequeños propietarios, fue la respuesta al reparto agrario. Este mecanismo permitió en muchos casos la supervivencia de las actividades agrícolas de las ex-haciendas, y en otros contribuyó a facilitar la expansión del proceso de urbanización ( a través de su integración a actividades urbanas).

Para un trabajo como éste, que pretende distinguir y aclarar las líneas generales del desarrollo del reparto agrario en la ZMCM, abordar con profundidad todos los elementos planteados arriba es difícil. Sin embargo es importante plantearlos aquí para resaltar que la reforma agraria no es un proceso determinado unilinealmente sino que en él intervienen una serie de componentes locales que inciden en su agilidad o lentitud. Si bien no me puedo ocupar de realizar un análisis profundo sobre este tema, sí es posible indagar sobre las cadencias específicas de la reforma agraria en los territorios que conforman la ZMCM, así como su impacto en la propiedad territorial.

### *3.2 El reparto agrario, la creación de núcleos agrarios en la ZMCM.*

Las peculiaridades del reparto agrario en el Distrito Federal ya son conocidas, pues ya se han realizado trabajos al respecto (Cruz, 1982), aquí sólo retomaremos los datos esenciales para contrastarlos con los de los municipios conurbados del estado de México. Como ya se dijo antes, la época más intensa de la afectación a las haciendas se ubica con claridad en la década de los veinte. En estos años en el D.F. se crearon 47 ejidos con un total de 17 144.20 has que representaron el 50% del total de hectáreas ejidales que existieron en esta entidad. Para 1935 ya existían 66 de los 81 ejidos existentes hasta 1970, y representaban el 65% de la superficie ejidal total; el periodo cardenista vino a terminar con este proceso, en estos años se repartieron el 23% del total de hectáreas para ejidos.

La aplicación de la reforma agraria en el Distrito Federal dejó un saldo de 81 ejidos, 29 041.82 hectáreas ejidales y 23 057 ejidatarios (esta cifra no incluye a los comuneros) (véase el Cuadro No. 1); las tierras comunales abarcaron una superficie total aproximada de 79 140 has (Schteingarth, 1989:59). La suma de la superficie de ejidos y comunidades da como resultado 108 181 has que

---

para la creación de ejidos, el resto (1400 has) se fraccionaron en más de 300 propiedades cuyas extensiones variaban de 5 a 99.9 has (Connolly, 1982:161).

llegaron a representar el 70% de la superficie total del Distrito Federal<sup>3</sup>. Como se puede observar sólo el 30% de la superficie del D.F. correspondía a propiedad privada. En este marco de la estructura de la propiedad es claro que el crecimiento urbano llegó a afectar seriamente la permanencia de la propiedad ejidal y comunal en la entidad.

**CUADRO No. 1**  
**SUPERFICIE EJIDAL EN EL DISTRITO FEDERAL**

DELEGACION	SUPERFICIE EJIDAL (HAS)	NUMERO DE EJIDATARIOS
ALVARO OBREGON	159.85	252
AZCAPOTZALCO	908.00	1260
COYOACAN	629.55	664
GENERAL ANAYA	52.27	58
GUSTAVO A. MADERO	3719.75	1917
IXTACALCO	1155.75	1708
IXTAPALAPA	4693.00	5383
MAGDALENA CONTRERAS	4382.86	1130
MILPA ALTA	1795.13	1058
TLALPAN	4881.92	1751
TLAHUAC	4606.62	3715
XOCHIMILCO	2056.94	4161
<b>TOTAL</b>	<b>29041.82</b>	<b>23057</b>

**FUENTE:** Cuadro orgánico ejidal del Distrito Federal. DDF. 1981 (Datos hasta 1950)

<sup>3</sup> La superficie del D.F. es de 1499 km<sup>2</sup> y las tierras ejidales hacen un total de 1081.81 km<sup>2</sup>.

No hay dudas sobre el impacto que en la tierra ejidal y comunal ha dejado la intensa expansión urbana. Los datos recientes muestran la disminución radical de la superficie ejidal y comunal. De acuerdo a los datos del Censo Agrícola Ganadero de 1994, existen en el D.F. 43 ejidos y comunidades, 33 374 ejidatarios y comuneros, y 50 057 has de superficie ejidal y comunal (las que representan el 46% de las tierras que antes existían) (Véase el Cuadro No. 2). En la mitad de las 16 delegaciones ha desaparecido el ejido y sólo se mantiene en Milpa Alta, Tláhuac, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Alvaro Obregón, Xochimilco y Gustavo A. Madero.

**CUADRO No. 2**  
**SUPERFICIE EJIDAL EN EL D.F. PARA 1994.**

DELEGACION	COMUNIDADES Y EJIDOS	SUPERFICIE EJIDAL (HAS)	NUMERO DE EJIDATARIOS
ALVARO OBREGON	3	2011	27931
GUSTAVO A. MADERO	1	66	56
MAGDALENA CONTRERAS	4	5491	3898
MILPA ALTA	9	22474	16980
ALVARO OBREGON	5	1328	1575
TLAHUAC	7	3560	4109
TLALPAN	10	23142	2599
XOCHIMILCO	4	985	1364
<b>TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>59057</b>	<b>33374</b>

**FUENTE:** Censo Agrícola Ganadero del Distrito Federal. INEGI. 1994

Con respecto al Estado de México hay pocos estudios particulares sobre la estructura de la tenencia<sup>4</sup>, de aquí que se marquen algunas tendencias y preguntas para que en el futuro se pueda profundizar en este tema. Se consideraron los datos de 35 municipios conurbados, sólo se excluyó a Nezahualcoyotl ya que no cuenta con propiedad ejidal y porque inicialmente formaba parte del municipio de Chimalhuacan<sup>5</sup>. Se consideraron las acciones agrarias referentes a la restitución de tierras, dotación y ampliación de ejidos, en cada municipio y en general para los municipios conurbados se incluyeron ejidos y comunidades en el mismo rubro. En estos municipios se formaron 241 ejidos y comunidades agrarias, se crearon 174 302.96 hectáreas ejidales y comunales, y existieron 42 096 ejidatarios (Véase el Cuadro No. 3).

El ritmo de la reforma agraria tiene tendencias similares al caso del Distrito Federal. De 1915 hasta 1929 se repartió el 52% del total de la superficie ejidal y comunal de los municipios conurbados, el grueso de esta distribución de tierra a campesinos se llevó a cabo en la década de los veinte cuando se formaron el 51% del total de las tierras ejidales y comunales. Este dato nos indica que fue prácticamente en la segunda década de este siglo cuando se inicia el reparto agrario, el proceso fue muy intenso por lo que los cambios en la estructura de la propiedad se dieron muy tempranamente. En la década de los treinta disminuye notablemente la afectación de haciendas, en este periodo se repartieron el 33% del total de la superficie ejidal; para 1940 las cifras siguen bajando y en estos años se contribuye con el 11% del total de hectáreas ejidales y comunales; los años siguientes hasta la década de los sesenta se distribuyeron el 4% del total (Véase el Cuadro No. 4).

---

<sup>4</sup> Una de las excepciones es el trabajo Bassols (1983) sobre Ecatepec.

<sup>5</sup> El parámetro de partida del trabajo de investigación fue el trabajar con la delimitación de la Zona Metropolitana que realizó el OCIM para 1990. Este equipo de investigación determinó la existencia de 38 municipios conurbados (en el Capítulo 4 se abordará la argumentación referente a los criterios que se utilizaron para esta delimitación), en el que se incluye el nuevo municipio Solidaridad Valle de Chalco (creado en 1994) y el municipio de Tizayuca en Hidalgo. Para los efectos del análisis de la propiedad estos dos últimos municipios no se incluyeron, el primero debido a que el Sistema de Información Agraria no considera la división del municipio de Chalco, y con respecto al segundo no se pudo obtener la información necesaria.

## CUADRO No. 3.

**EJIDOS, SUPERFICIE EJIDAL Y EJIDATARIOS EN LOS MUNICIPIOS  
CONURBADOS DE LA ZMCM.**

MUNICIPIOS	COMUNIDADES Y EJIDOS	SUPERFICIE EJIDAL (HAS)*	NUMERO DE EJIDATARIOS
ACOLMAN	10	4778.51	1745
ATENCO	6	4912.78	1116
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	4	1573.08	749
COACALCO	2	1017.10	315
COCOTITLAN	2	1446.06	315
COYOTEPEC	1	3588.03	953
CUAUTITLAN IZCALLI	9	3785.55	742
CUAUTITLAN	10	4171.10	709
CHALCO	16	16809.73	2675
CHIAUTLA	5	976.45	686
CHICOLOAPAN	1	2246.80	267
CHICONCUAC	3	617.90	715
CHIMALHUACAN	2	1681.82	1920
ECATEPEC	7	3600.00	1210
HUEHUETOCA	3	4777.18	1687
HUIXQUILUCAN	7	7397.16	1762
IXTAPALUCA	10	16006.42	2341
JALTENCO	2	1026.70	291
MELCHOR OCAMPO	3	1087.29	475
NAUCALPAN	17	8743.95	1398
NEXTLALPAN	3	2160.14	262
NICOLAS ROMERO	8	14220.54	2375
SAN. M. DE LAS PIRAMIDES	6	2613.01	932
LA PAZ	5	1910.89	2077
TECAMAC	10	7117.69	1344
TEMAMATLA	2	2134.60	367
TEOLOYUCAN	7	1833.97	1733
TEOTIHUACAN	7	2802.28	1310
TEPOZOTLAN	6	6960.70	1282
TEZCOCO	35	25820.66	4280
TEZOYUCA	2	1394.03	142
TLALNEPANTLA DE BAZ	14	3860.72	1406
TULTEPEC	2	1327.15	206
TULTITLAN	6	2617.07	459
ZUMPANGO	8	7285.90	1850
<b>TOTAL</b>	<b>241</b>	<b>174302.96</b>	<b>42096</b>

\* Esta cifra considera las dotaciones, restituciones y ampliaciones.

FUENTE: Unidad de Documentación e Información Agraria. SRA. 1996.

## CUADRO No. 4

## SUPERFICIE EJIDAL EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS (1996)

MUNICIPIOS	SUPERFICIE KM2*	SUPERFICIE EJIDAL**	% SUP- EJIDAL
ACOLMAN	52.5	45.23	86%
ATENCO	139.7	46.80	33%
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	75.0	8.71	12%
COACALCO	45.0	9.05	20%
COCOTITLAN	17.5	14.46	83%
COYOTEPEC	45.0	32.36	72%
CUAUTITLAN IZCALLI	111.6	27.49	25%
CUAUTITLAN	75.0	21.20	28%
CHALCO	273.6	138.24	50%
CHIAUTLA	25.0	9.60	38%
CHICOLOAPAN	63.7	19.33	30%
CHICONCUAC	17.5	5.96	34%
CHIMALHUACAN	33.7	8.12	24%
ECATEPEC	126.2	23.61	19%
HUEHUETOCA	148.7	45.99	31%
HUIXQUILUCAN	109.9	72.41	66%
IXTAPALUCA	206.4	141.13	68%
JALTENCO	38.7	10.25	26%
MELCHOR OCAMPO	32.5	10.28	32%
NAUCALPAN	154.9	65.31	42%
NEXTLALPAN	50.0	16.94	34%
NICOLAS ROMERO	206.1	142.20	69%
LA PAZ	36.9	15.49	42%
SAN. M. DE LAS PIRAMIDES	58.7	26.12	44%
TECAMAC	137.4	55.77	41%
TEMAMATLA	48.7	17.84	37%
TELOYUCAN	30.6	11.03	36%
TEOTIHUACAN	68.7	27.71	40%
TEPOZOTLAN	241.1	68.01	28%
TEZCOCO	503.5	247.16	49%
TEZOYUCA	17.5	13.49	77%
TLALNEPANTLA DE BAZ	82.5	25.16	30%
TULTEPEC	22.5	12.72	57%
TULITLAN	96.2	24.45	25%
ZUMPANGO	208.6	69.35	33%
<b>TOTAL</b>	<b>3600.8</b>	<b>1528.97</b>	<b>42%</b>

\* Datos tomados de CONAPO . 1994. *La población de los municipios de México 1950-90.*

\*\* La superficie ejidal considera la resta de las afectaciones y expropiaciones a los núcleos agrarios hasta 1996.

FUENTE: Unidad de Documentación e Información Agraria. SRA.

De los datos generales planteados aquí se puede observar que en gran parte del estado de México el cardenismo no tuvo una presencia importante en el reparto agrario. La reforma agraria inicia y cumple su cometido fundamentalmente en los veintes, Cárdenas al igual que en el Distrito Federal sólo la finaliza. El análisis más detallado por municipio de las cifras del reparto agrario matizan la afirmación anterior y nos comprueba que éste tiene ritmos diferentes en cada región o localidad. Por una parte encontramos municipios que en los años veinte el proceso de distribución se inicia y consolida en: Acolman, Atenco, Coacalco, Chiautla, Chiconcuac, Chimalhuacan, Huehuetoca, La Paz, Temamatla, Teoloyucan, Tezoyuca, Tlalnepantla y Zumpango. También existen municipios que efectivamente se vieron favorecidos por la política agraria cardenista y que recibieron en la segunda mitad de los 30 la mayor parte de tierras ejidales, ejemplo de esta situación son: Cocotitlan, Cuautitlan, Ecatepec, Nicolás Romero y Tepozotlan. El resto de los municipios tiene una distribución un poco más equilibrada entre 1920 y 1930.

La diferencia de ritmos del reparto agrario nos permite plantear algunas preguntas, que no se pretenden contestar aquí, pero si enunciar ya que se puede abrir un tema de estudio interesante. ¿A qué se deben las diferencias del reparto agrario en los municipios? ¿Cómo interpretar esta amplia reforma agraria en los años veinte? ¿Cuáles eran las contradicciones locales que permitieron que se llevara a cabo con éxito el fraccionamiento de los latifundios? ¿Qué pasaba con el movimiento campesino local? En fin, sólo al análisis de las relaciones locales puede aportar mucho a este tipo de estudio.

Si se considera la superficie ejidal total así como la superficie de los municipios mexiquenses se puede tener una idea más cercana al papel que tiene la tenencia ejidal y comunal en la estructura de la propiedad. Al observar los datos del Cuadro No. 5 se puede identificar que la superficie ejidal y comunal representa el 43% de la superficie total de los municipios conurbados analizados. A nivel macro podemos identificar que la presencia de ejidos y comunidades es muy significativa en el estado de México, pero también es necesario resaltar la importancia de la presencia de la propiedad privada, que en gran parte de esta entidad representa 57% de la superficie total. Frente a estos datos generales es importante también considerar los matices que se dan en municipios específicos, ya que también se encuentran diferencias marcadas en la estructura de la propiedad. Para este punto se atiende la importancia de los ejidos y comunidades con respecto a la superficie total del municipio.

En términos generales se puede observar que la proporción de la superficie ejidal en los municipios trabajados varía de un 12 hasta un 86%. Entre los municipios considerados como conurbados hasta 1990 como Acolman, Chalco, Huixquilucan, Ixtapaluca, Nicolás Romero y Tultepec tienen entre el 50 y el 86% de su territorio ocupado por terrenos ejidales. Atenco, Chicoloapan, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nextlalpan, La Paz, Tecamac, Teoloyucan, Tepozotlán, Tezcoco, Tlalnepantla y Zumpango tienen entre el 30 y el 49% de superficie ejidal. El resto de los municipios: Atizapan de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlan Izcalli, Cuautitlan de R., Chimalhuacan, Ecatepec, Jaltenco y Tepozotlan, tienen entre el 10 y el 28% de su tierra ocupada por ejidos.

Con respecto a los nuevos municipios que se han incorporado al área urbana, algunos de ellos tienen una superficie municipal pequeña, sin embargo llama la atención la importancia de la tenencia ejidal, ninguno tiene menos del 30% de superficie ejidal. Cocotitlan, Coyotepec y Tezoyuca tienen entre el 77 y el 83% de su superficie ocupado por ejidos y comunidades. Chiautla, Chiconcuac, Huehuetoca, San Martín de las Pirámides, Temamatla y Teotihuacan tienen entre el 31 y el 50% de tierras ejidales.

Hasta aquí una conclusión que se puede derivar de los datos anteriores es la importancia de la presencia de la propiedad ejidal y comunal en la ZMCM. En el caso del Distrito Federal este tipo de tenencia ha tenido mayor importancia que la propiedad privada. La superficie de ejidos y comunidades ha disminuido hasta un 50% de su superficie original, evidentemente esto tiene relación directa con el intenso proceso de urbanización que indudablemente se ha llevado a cabo sobre ejidos y comunidades<sup>6</sup>. Para los municipios conurbados resalta también la presencia significativa de la propiedad ejidal y comunal, sin embargo es necesario llamar la atención acerca de la importancia de que el 57% de la superficie de los municipios esta ocupada por propiedad privada. Ante este hecho es importante analizar las características de este tipo de propiedad en el marco de la estructura territorial de la ZMCM.

---

<sup>6</sup> En otro capítulo de este trabajo (en el 7) se expondrán las diferentes formas de urbanización de la tenencia ejidal.

## CUADRO NO. 5

## REPARTO AGRARIO EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

MUNICIPIO	1915-1920 HAS.	%	1930-1940 HAS.	%	1950-1960 HAS.	%	TOTAL* 100.0	TOTAL' %
ACOLMAN	4,187.51	87.64	411.00	8.60	180.00	3.76	4,778.51	2.7
ATENCO	4,185.37	85.19	727.41	14.81			4,912.78	2.8
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	744.40	57.42	237.00	18.28	314.80	24.28	1,296.20	0.7
COACALCO	836.00	82.19	181.06	17.81			1,017.06	0.6
COCOTITLAN			14.46	100.0			14.46	0.0
COYOTEPEC	16,164.33	89.13	1,971.60	10.87			18,135.93	10.3
CUAUTITLAN IZCALLI	1,715.30	42.00	2,070.25	52.00	335.46	6.00	3,785.55	2.2
CUAUTITLAN	542.59	13.00	3,628.60	87.00			4,171.19	2.4
CHALCO	7,157.92	42.59	9,551.81	57.41			16,809.73	9.6
CHIAUTLA	976.45	100.00					976.45	0.6
CHINCONCUAC	858.55	88.00	117.90	12.00			976.45	0.6
CHIMALHUACAN	1,226.60	73.00			455.22	27.00	1,681.82	1.0
ECATEPEC	959.53	28.52	2,404.30	71.48			3,363.83	1.9
HUEHUETOCA	4,425.18	92.64			352.00	7.36	4,777.18	2.7
HUIXQUILUCAN	1,430.00	58.61	1,009.75	41.39			2,439.75	1.4
IXTAPALUCA	5,459.00	42.47	5,841.86	45.44	1,555.49	12.09	12,856.35	7.4
JALTENCO	600.00	58.43	426.77	41.57			1,026.77	0.6
MELCHOR OCAMPO	618.29	56.89	469.00	43.11			1,087.29	0.6
NAUCALPAN	4,880.48	57.26	3,546.33	41.60	97.04	1.14	8,523.85	4.9
NEXTLALPAN	1,331.14	62.00	829.00	38.00			2,160.14	1.2
NICOLAS ROMERO	2,822.85	19.86	11,397.70	80.14			14,220.55	8.1
LA PAZ	1,009.05	67.04	421.96	28.04	74.08	4.92	1,505.09	0.9
SAN MARTÍN DE LAS PIRÁMIDES	1,088.76	55.13	818.82	41.46	67.43	3.41	1,975.03	1.1
TECAMAC	3,776.92	54.03	3,112.76	45.17	50.43	0.71	7,019.76	4.0
TEMAMATLA	1,822.60	85.39	312.00	14.61			2,134.60	1.2
TEOLOYUCAN	1,000.00	84.00	190.80	16.00			1,190.80	0.7
TEOTIHUACAN	1,404.81	50.50	1,201.02	42.50	196.45	7.00	2,802.28	1.6
TEPOTZOTLAN	2,868.00	41.00	4,092.70	59.00			6,960.70	4.0
TEXCOCO	6,364.74	25.00	16,329.15	63.00	3,126.76	12.00	25,820.66	14.7
TEZOYUCA	933.00	67.00	461.03	33.00			1,394.03	0.8
TLANEPANITLA	2,519.84	69.50	934.00	28.50	114.72	2.00	3,860.72	2.2
TULTEPEC	1,095.15	82.51	232.00	17.49			1,327.15	0.8
TULTITLAN	1,258.00	48.06	1,359.07	51.94			2,617.07	1.5
ZUMPANGO	5,108.32	72.00	1,842.12	28.00			7,285.90	4.2
<b>TOTAL</b>	<b>91,370.72</b>	<b>52.00</b>	<b>76,615.10</b>	<b>44.00</b>	<b>6,919.91</b>	<b>4.00</b>	<b>17,4905.74</b>	<b>100.0</b>

\*Total horizontal; ' Total vertical.

FUENTE: Unidad de Documentación e Información Agraria. SRA. 1996

### *3.3 La heterogeneidad de la propiedad privada.*

Cuando se analizan los resultados de la reforma agraria en la estructura de la propiedad caemos en la cuenta de que en términos generales sólo se consideran tres tipos de tenencia: la ejidal y comunal, la propiedad privada y la propiedad federal (ó estatal). Esto no es fortuito, recuérdese que la misma Constitución en el artículo 27, define las formas de propiedad y las características de cada una de ellas. Este documento tiene como marco inicial las premisas del movimiento revolucionario que marcaban como objetivo central el terminar con los latifundios y evitar de nuevo su formación. De hecho la política agrarista de los años pos-revolucionarios se orientó a fomentar la división de la gran propiedad territorial para formar pequeña propiedades, cuyos límites estaban claramente estipulados en la Carta Magna. Los mismos ejidos y comunidades se definieron también en esta lucha frontal contra las grandes haciendas. El resultado fue el definir a la propiedad privada en función directa del fraccionamiento de haciendas y de la extensión máxima con la que se podía contar.

Considerando este contexto se procedió al análisis de los planos ejidales de los municipios conurbados<sup>7</sup>. En la revisión de estos documentos llamó la atención la nomenclatura utilizada en ellos, además de ejidos y comunidades se encontraron “pequeñas propiedades”, “pueblos”, “terrenos de los pueblos”, “Pequeñas propiedades de los pueblos”, “ranchos”, “haciendas” y “pequeñas propiedades particulares”. Como puede observarse los tipos de propiedad que se identifican en los planos no coinciden con los que se consideran en la Constitución. De este abanico sólo quedan claras la definición de ejidos y comunidades, por lo que en tanto que el resto de los “tipos de propiedad” no son propiedad federal o estatal entonces muy apretadamente quedan considerados en la denominación de *propiedad privada*.

Este sorprendente hallazgo lleva a preguntarse acerca de las especificidades de la propiedad privada. Como ya se dijo antes, de acuerdo a la Constitución, este tipo de tenencia está directamente relacionada con la política anti - latifundista iniciada por el Estado revolucionario lo que puede explicar la presencia de pequeñas propiedades y ranchos; pero los pueblos, los terrenos de los pueblos y las pequeñas propiedades de los pueblos no encajan en esta definición. Si esto es así no estamos ante un concepto nítido de propiedad privada, más bien se puede pensar en la existencia de

---

<sup>7</sup> A pesar de la intensa búsqueda para obtener la totalidad de los planos de los 35 municipios sólo se pudo conseguir el 90% de ellos. Faltaron los municipios de Huixquilucan, Coyotepec, Temamatla y Tultitlan; también existen algunas ausencias parciales de información de Ixtapaluca, Chalco y Chicoloapan.

una diversidad en ella. Entonces, ¿Cómo entender a la propiedad privada? ¿Estamos ante diferentes tipos de propiedad o se trata de una clasificación diferenciada de la misma? ¿Se puede pensar en la existencia de diversas modalidades de este tipo de tenencia? ¿Qué pasa con las relaciones de propiedad? ¿Se meten en un mismo saco relaciones de propiedad diferentes? Es decir cuando se refieren a la propiedad privada ¿se puede entender que los nativos de los pueblos, los rancheros, los hacendados y los pequeños propietarios establecen la misma relación con la tierra y que, por lo tanto están regidos por las mismas normas jurídicas?

No es sencillo tratar de contestar a todas estas preguntas, sin embargo si se intenta abordar estas “modalidades” con un poco más de profundidad se pueden delinear algunas rutas que ayuden a aclarar el asunto. El punto de partida para abordar el problema se puede ubicar en pensar en la estructura de la propiedad existente al iniciar la reforma agraria. Si observamos con detenimiento el Cuadro No. 6 y lo relacionamos con las peculiaridades que existían en el porfiriato, se deduce que la conformación territorial de los municipios conurbados a principios de siglo estaba caracterizada por la existencia de 68 haciendas y 212 pueblos. Tal parece que el reparto agrario generó efectos diferenciados en ambos tipos de propiedad.

En lo que respecta a las grandes propiedades (las haciendas), ya se ha dicho que la reforma agraria originó el fraccionamiento de las mismas, esto como una respuesta defensiva a la afectación agraria. Esto dio lugar a la aparición de numerosas pequeñas propiedades que se ajustaban a las limitaciones territoriales establecidas por la legislación agraria (que iban entre 100 y 150 has según el periodo histórico), en la mayoría de los casos las divisiones se dieron entre los familiares de los hacendados<sup>8</sup>. De esta manera además de los restos de las 68 haciendas aparecieron en el panorama 267 “nuevas propiedades” que se distribuían entre ranchos y “pequeñas propiedades particulares”. Esta transformación de la estructura territorial permitió la sobrevivencia de las actividades agropecuarias de las antiguas haciendas.

En el caso de los pueblos, estos tienen una relación directa con los antecedentes de los poblados de indios que se crearon en la colonia y que fueron despojados de sus tierras en el siglo XIX. No se sabe mucho sobre las características de los pobladores a principios de este siglo, pero sí se puede afirmar

---

<sup>8</sup> Algunos trabajos a los que ya se hizo referencia evidencian este fenómeno. En los planos de la Secretaría de la Reforma Agraria aparecen los nombres de los propietarios para identificar y delimitar los predios, ellos sugieren una relación directa con los dueños de las ex-haciendas más cercanas.

que la promulgación del reparto agrario llevó también a efectos diferenciados. Por una parte, se dio un intenso proceso en el cual los pueblos solicitaron a las autoridades agrarias la dotación de tierras. Al comparar el número de ejidos y comunidades con el de los pueblos por municipio, se puede observar una gran coincidencia entre los ejidos que se crearon y los pueblos existentes, la gran mayoría de los poblados de los municipios conurbados obtuvieron tierras a partir de la restitución, dotación ejidal o confirmación de bienes comunales. Por otra parte, la reforma agraria también dio paso a la creación de nuevos centros de población, si bien esto no fue tan significativo ya que sólo se formaron 18 poblados más, sí llama la atención que el número de ejidos supera el número de pueblos existentes. Al igual que en el caso de las ex-haciendas, ranchos y pequeñas propiedades, la creación de ejidos tiene relación directa con los efectos de la política agraria que privilegió, de 1920 a 1940, la afectación de los grandes latifundios y la distribución de la tierra a los campesinos.

Finalmente nos queda abordar en conjunto las modalidades concretas de los pueblos, los terrenos de los pueblos y las pequeñas propiedades de los pueblos; sorprende que estos no estén considerados en la legislación constitucional, por lo que se inició una búsqueda de sus antecedentes. Ellos se encontraron en la conformación y evolución de los pueblos de indios desde la colonia, cuyas características fueron abordadas en el primer capítulo de este trabajo, por lo que aquí sólo puntualizaremos los aspectos que tienen relación con la estructura de la propiedad territorial en los años recientes.

Recuérdese que las legislaciones coloniales establecían concesiones de tierra para la formación o asiento de los pueblos de indios. Esta superficie no debía confundirse con aquellos terrenos que el Rey les entregaba a los indios para que "sembraran y vivieran", y que se extendían más allá de las últimas casas del poblado, y que de acuerdo a las disposiciones reales les pertenecía como propiedad comunal para usos comunes y gratuitos. Los pueblos no siempre contaron con los títulos de sus tierras y cuando llegaron a existir no se establecían las diferencias ni se delimitaban las tierras del asentamiento de los pueblos y las de explotación comunal.

Con el paso del tiempo y ante el proceso tendiente a desincorporar la tierra de los pueblos en el siglo XIX se presentaron problemas que se debían a que en los títulos primordiales no se esclarecía la situación jurídica de la posesión de la tierra. El meollo del asunto estaba en la confusión entre las tierras en que se habían fundado los pueblos y el título de las tierras de los pueblos.

## CUADRO No. 6

## ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZMCM.

MUNICIPIO	EJIDOS	PUEBLOS	TERRENOS DE LOS PUEBLOS*	RANCHOS *	EX-HACIENDAS *	PEQ. PROP. PARTICULAR *
ACOLMAN	10	11	0	1	1	0
ATENCO	6	6	0	0	0	0
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	4	3	0	3	5	2
COACALCO	2	4	0	6	0	2
COCOTITLAN	2	2	1	0	2	1
COYOTEPEC	1	1	0	0	0	
CUAUTITLAN IZCALI	9	2	0	2	2	2
CUAUTITLAN	10	8	1	8	6	1
CHALCO	16	13	8	0	4	1
CHIAUTLA	5	7	0	0	0	0
CHINCONCUAC	1	3	0	0	0	0
ECATEPEC	7	6	3	2	3	6
HUEHUETOCA	3	3	1	0	10	0
HUIXQUILUCAN	7	4	0	0	1	0
XTAPALUCA	10	6	1	16	4	4
JALTENCO	2	3	2	1	1	4
MELCHOR OCAMPO	3	3	0	7	0	1
NAUCALPAN	17	18	0	2	2	0
NEXTLALPAN	3	3	1	2		1
NICOLAS ROMERO	8	4	2	7	6	8
LA PAZ	5	1	0	0	0	0
SAN MARTÍN DE LAS PIRÁMIDES	6	5	1	2	1	4
TECAMAC	10	10	5	9	1	17
TEMAMATLA	2	3	1	0	1	0
TEOLOYUCAN	7	9	0	0	1	0
TEOTIHUACAN	7	13	3	3	3	10
TEPOTZOTLAN	6	6	0	1	4	4
TEXCOCO	35	24	0	22	2	8
TEZOYUCA	2	5	0	0	1	0
TLANEPANTLA	14	15	0	22	7	9
TULTEPEC	2	2	0	0	0	0
ZUMPANGO	8	9	9	34	0	32
<b>TOTAL</b>	<b>230</b>	<b>212</b>	<b>39</b>	<b>150</b>	<b>68</b>	<b>117</b>

\* Número de predios; en el caso de los terrenos de los pueblos se consideran también las propiedades de los pueblos, ya que ambas corresponden a una misma categoría.

FUENTE: Cartografía proporcionada por la SRA de diferentes años (1950). Toluca, Edo. de México.

La política liberal de dividir los terrenos comunales ayudó a delimitar el pueblo ó “fundo legal” de las “tierras de pueblos”. Estos últimos se dividieron y su repartimiento estuvo avalado, aunque no en todos los casos por documentos jurídicos (“ojuelas”) que determinaban la propiedad individual del nativo del poblado. Con la revolución muchos pueblos reclamaron la tierra, pero otros lograron mantenerla a través de del mecanismo mencionado por lo que este tipo de predios se reconocían como “tierras de los pueblos” o “propiedades de los pueblos”.

Las leyes agrarias posteriores sólo institucionalizaron la restitución de tierras comunales y la dotación de ejidos, pero no se especificó la situación de las “tierras de los pueblos”. Probablemente la existencia de documentos legales de propiedad obligaba a pensar que este tipo de terrenos se consideraban como una forma de “pequeña propiedad”, aun cuando sus características fueran distintas al tipo de propiedad privada que se discutía en el Constituyente de 1917.

Aún cuando no se establece legalmente en la Constitución las “tierras de los pueblos” como una forma de propiedad privada, llama la atención de que esta categoría se mantuvo aun después de institucionalizada la revolución. Los trabajos para llevar a cabo la Reforma Agraria, que se reflejaban en los planos agrarios, reconocieron a las “tierras de los pueblos” como una categoría que formaba parte de la estructura de la propiedad y se tomó como referencia para diagnosticar los rasgos de la propiedad territorial.

Esta diversidad de la propiedad privada fue el marco en el que la Ciudad de México empezó a crecer desde principios de siglo. Su urbanización, las relaciones de propiedad y los actores sociales estuvieron determinados por las especificidades propias de las etapas históricas por las que paso el proceso de urbanización.

### *3.4 Propiedad y urbanización en la primera mitad del siglo XX*

La reforma agraria y el proceso de urbanización se enfrentaron tempranamente en los espacios cercanos a la Ciudad de México. Cuando todavía no se iniciaba formalmente el reparto agrario, la promulgación de la Ley Agraria de 1915 que establecía la restitución de las tierras a los pueblos

generó un debate importante en torno a la cuestión de si las ciudades debían o no recuperar sus tierras ejidales. La problemática afectaba directamente a la Ciudad de México y la Comisión Nacional Agraria, encargada de resolver en estos primeros años pos-revolucionarios la dotación ejidal, discutía en torno a la posibilidad real de dotar o no de ejidos a los pueblos cercanos a la urbe.

Los argumentos que se esgrimían en estos primeros años aludían a las relaciones que se establecían entre los pueblos y la Ciudad de México. En principio se llegó a plantear que los ejidos no constituían para la ciudad un elemento indispensable para su vida económica y que gran parte de los habitantes de los alrededores de la urbe trabajaban más en la ciudad que en la agricultura. Por otra parte, se consideraba que las tierras que los pueblos pudieran solicitar serían áreas urbanizables o industrializables a corto plazo. Estos supuestos no estaban fuera de la realidad, de hecho se diagnosticaba con claridad el tipo de problemas que enfrentaba la ciudad ante la dotación de tierras ejidales y el futuro crecimiento urbano.

Entre 1916 a 1918 se denegaron a algunos pueblos restituciones de tierras como a Xochimilco, Peñon de los Baños, Tizapan. Sin embargo, la Comisión Nacional Agraria empezó a reconsiderar esta posición al comprobar que, para algunos pueblos de los alrededores de la ciudad la agricultura era su actividad fundamental, uno de los casos fue el de Xochimilco (Varley, 1989:137). Esta situación aunada a las presiones para llevar a cabo el reparto agrario y la necesidad de enfrentar a la oligarquía porfirista obligaron a acelerar la dotación ejidal en el Distrito Federal y muchos pueblos agrícolas o no se beneficiaron de esta política durante la década de los veinte. La reforma agraria representó para el D. F. una transformación importante en la estructura de la propiedad territorial, los ejidos aparecieron en el panorama y, por lo menos hasta la década de los treinta su problemática estuvo relativamente al margen de la urbanización (Cruz, 1994: 159-174).

Para la propiedad privada la reforma agraria tuvo otras implicaciones. Si bien ya se mencionó que la reacción de los hacendados fue la fragmentación de sus grandes propiedades para mantener parte de su estructura económica, esto no fue posible en los casos en que las tierras disputadas se localizaban muy cerca de la ciudad. Ante la solicitud de tierras de los pueblos de los alrededores de la urbe los terratenientes se sintieron amenazados y ante la disyuntiva de ser expropiados respondieron con la venta de los terrenos para fines urbanos. Este proceso se presentó con intensidad en el oriente del Distrito Federal, la petición de restitución de tierras de los pueblos de Iztapalapa, Iztacalco y

Magdalena Mixiuca genero que los hacendados comercializaran los terrenos reclamados a través de compañías urbanizadoras, así se formaron las colonias Portales y Nativitas (Varley, 1989:138-140). El mismo proceso se presentó en Azcapotzalco y en el poniente de la ciudad (Cruz, 1994: 180-181)

De esta manera, la reforma agraria tuvo efectos diferenciados en el Distrito Federal. Por una parte se creó un cinturón ejidal en los alrededores de la Ciudad de México, lo que dio lugar a la aparición de nuevos actores sociales que con el paso del tiempo se involucrarían directamente en el crecimiento urbano, los ejidatarios. Por otro lado, la reforma agraria estimuló el proceso de urbanización de tierras privadas en algunas zonas de la ciudad, para los hacendados era más lucrativo vender las tierras para urbanizarlas que perderlas a través de la expropiación para la creación de ejidos.

Al iniciar la década de los cuarenta, la reforma agraria había culminado en el Distrito Federal y hasta entonces la tenencia ejidal con poco años de existencia se mantenía intacta. Con la gestión presidencial de Avila Camacho se presentaron cambios importantes en la relación de la urbanización y la propiedad de la tierra. Si bien el crecimiento de las nuevas colonias residenciales y "proletarias" se había dado en terrenos de propiedad privada, los cambios en la política agraria, que desfavorecían a los ejidos, determinarían un cambio importante en esta tendencia (véase el Capítulo 1). Las nuevas disposiciones en torno a los ejidos se orientaban a facilitar los cambios de usos de las tierras ejidales a partir de las expropiaciones y a favorecer la urbanización de los ejidos bajo el principio de "llevar al campo los beneficios de la ciudad" con la creación de las zonas urbanas ejidales. Así durante la primera mitad de los cuarenta se llevaron a cabo expropiaciones de ejidos para crear zonas industriales, infraestructura urbana, desarrollos turísticos, etc.

El nuevo rumbo de la política agraria facilitó su encuentro con el proceso urbano, la figura de la expropiación y las zonas urbanas ejidales determinarían el inicio de la urbanización ejidal. La expropiación tuvo efectos diversos en la Ciudad que se orientaron ya sea a formar nuevas colonias ó a construir infraestructura necesaria para la urbe. Con respecto al primer aspecto en el Distrito Federal el gobierno de la ciudad encabezado por Rojo Gómez inició una franca política tendiente a favorecer la urbanización popular a través de expropiaciones a propietarios privados, numerosas colonias se formaron a partir de este mecanismo<sup>9</sup>. La creación de centros de población entre los años 1940 y 46 fue considerado como un motivo de utilidad pública y no resulta sorprendente el

hecho de que el Jefe del Departamento del Distrito Federal incorporara a su política urbana la posibilidad de formar colonias a partir de la expropiación de ejidos. Así apenas culminado el reparto agrario, los ejidos se enfrentaron de manera más intensa al proceso de urbanización.

En este contexto, en abril de 1942 apareció un decreto presidencial que estipulaba que las expropiaciones de tierras ejidales en el Distrito Federal para necesidades urbanas se harían a favor del Departamento del D.F. y se destinarían fundamentalmente a la construcción de casas habitación para grupos pobres (Gaceta Oficial del D.D.F. del 31 de mayo de 1942). Tal parece que esta iniciativa no tuvo alcances importantes, pues apenas detectaron tres casos en el Distrito Federal en los ejidos de Magdalena las Salinas en Azcapotzalco, en General Anaya y en Santa Anita Iztacalco. Sin embargo, estos antecedentes desataron entre los ejidatarios las expectativas de vender sus tierras con fines de urbanización.

Por otra parte, las expropiaciones para infraestructura si tuvieron un efecto urbanizador para los ejidos. Ejemplo de ello fueron las expropiaciones que sufrieron desde mediados de los años treinta el ejido de Santa Anita para colocar torres de la Cia. Mexicana de Luz y Fuerza, también se afectaron las tierras ejidales de Mexicaltzingo para tender las líneas de alta tensión de energía eléctrica para Coyoacán y en Iztapalapa se desincorporaron ejidos para la construcción de un canal hidráulico y para establecer una estación de radio telegráfica internacional (Montaño, 1984:100-104). En la década de los cuarenta este mecanismo se intensificó y en afinidad con la política de fomento industrial, se expropiaron tierras ejidales en Azcapotzalco e Iztacalco para formar las tan deseadas zonas industriales (Cruz, 1982). Finalmente las zonas urbanas ejidales hicieron su aparición y ellas también marcaron la transformación de los usos agrarios a la vivienda urbana, en este periodo se crearon las zonas de urbanización de Iztapalapa e Iztacalco (Montaño, 1984).

Todos estos elementos llevan a pensar en que, por lo menos en el oriente de la ciudad, la Reforma Agraria desde sus inicios tuvo como cariz fundamental su elemento urbanizador, y que los hechos derivados de la política urbana y de las transformaciones de la política agraria estimularon la venta de lotes en tierras ejidales y fomentaron de manera importante la urbanización de los pueblos. Es importante aclarar que este proceso no se presentó de manera generalizada en la ciudad durante los años cuarenta, Iztacalco e Iztapalapa apenas representaban el inicio del proceso de urbanización

---

<sup>9</sup> Para más detalles al respecto se puede consultar el trabajo de Azuela y Cruz, 1989; en todo caso en el

ejidal que se desataría décadas más tarde. En lo que respecta a las tierras de los pueblos, en estos años no se vieron afectados por la expansión de la ciudad, será mucho tiempo más tarde y particularmente en los años recientes cuando se incorporarán al proceso urbano. La evolución de la relación entre la diversidad de propiedad y el proceso de urbanización se abordara con mayor detalle en las siguientes secciones de este trabajo.

## RECAPITULACION

### I PARTE

#### *LA PROPIEDAD, EL DESARROLLO ECONOMICO Y LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LA ZMCM.*

El movimiento revolucionario dio lugar a un debate en torno a las características de la propiedad de la tierra que se consideraban fundamentales para reorganizar el sector agrario heredado del porfiriismo. Las principales ideas giraron en función de reconocer la necesaria restitución de las tierras de los pueblos, la condena al latifundio y la formación de la pequeña propiedad como elemento fundamental para el desarrollo económico del agro. La Constitución de 1917 plasmó las ideas anteriores y la política agraria revolucionaria contó con un documento legal que avalaba la creación y dotación de ejidos a partir del fraccionamiento de las grandes haciendas, la confirmación de la propiedad de las tierras comunales y la delimitación de la pequeña propiedad. Una gran ausencia en la estructura de la propiedad reconocida en la Carta Magna fue el caso de las tierras de los pueblos que habían sido divididas durante el siglo XIX, como una forma para sobrevivir al embate contra la organización comunal. Estas tierras contaban con documentos legales que jurídicamente amparaba las pequeñas propiedades de los comuneros, por lo que fueron consideradas como propiedad privada.

La aplicación de la reforma agraria como eje fundamental de la política estatal de los primeros gobiernos revolucionarios determinó una transformación importante en la estructura territorial del país. En el caso de la Ciudad de México la distribución de tierras se dio de manera muy temprana, en la década de los veinte. La creación de ejidos modificó la organización de la propiedad de la tierra, aparecieron una multiplicidad de propietarios privados (rancheros, pequeños propietarios, fracciones de ex-haciendas, etc), se dio la presencia de ejidatarios y la sobrevivencia de "pequeños propietarios" que se identificaron como parte de los pueblos de los alrededores de la ciudad. Todo esto determinó una estructura de la propiedad caracterizada por una creciente heterogeneidad en su conformación. La aparición de agentes sociales producto del reparto de la tierra (como los ejidatarios) determinó también un encuentro muy temprano entre el proceso agrario y el urbano. El primero determinó características específicas a la urbanización y generó con ello el enfrentamiento entre actores rurales y urbanos de escasos recursos por la tierra, así como la urbanización de tierras que hasta entonces formaban parte de la propiedad rural.

**ESTRUCTURA DE LA  
TENENCIA DE LA TIERRA  
DE LA ZMCM.**

Para el Distrito Federal (1974)

y el Edo. de Mexico

(varias fechas 1950 - 1975)



- LEYENDA
- 1. Propiedad del Estado
  - 2. Propiedad del Fideicomiso
  - 3. Propiedad de la ZMCM
  - 4. Propiedad de la ZMCM (1950-1960)
  - 5. Propiedad de la ZMCM (1960-1975)
  - 6. Propiedad de la ZMCM (1975-1980)

**II PARTE**

**EL PROCESO DE URBANIZACION Y LA TENENCIA DE LA  
TIERRA.**

## CAPITULO 4

### LA DINAMICA URBANA DE LA ZMCM.

Para iniciar el análisis de la relación entre el proceso de urbanización y la propiedad de la tierra es fundamental el conocimiento de los rasgos generales del crecimiento urbano. La dinámica urbana es un marco de referencia fundamental que constituye el telón de fondo del estudio de las relaciones económicas, sociales, políticas y espaciales que se llevan a cabo en la Ciudad de México, de aquí la necesidad de abordar con detalle este tema. Así este capítulo pretende profundizar en esta temática por dos razones fundamentales: la primera, por la importancia de identificar las características generales del desarrollo urbano y de la estructura metropolitana como componentes básicos que determinan la incorporación de suelo a la urbe; y la segunda, por la necesidad de contar con una guía metodológica que ayudara a articular el estudio del crecimiento territorial con la tenencia de la tierra.

Con respecto al primer punto, en los siguientes apartados se presentan los conceptos generales y las diferentes concepciones metodológicas que han orientado los estudios realizados en torno a la expansión urbana. El objeto es presentar los rasgos generales del crecimiento urbano para el periodo 1950-70 para obtener el contexto general de la conformación y desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y con ello poder señalar los cambios y características recientes del desarrollo urbano. El fin último es explicar las tendencias actuales del crecimiento de la ZMCM.

En lo que se refiere a la cuestión metodológica del análisis territorial de la urbe se expone con detalle los elementos conceptuales y las categorías de análisis que se utilizaron para realizar este trabajo de investigación. En este sentido es importante mencionar que gran parte de este estudio tuvo como base los presupuestos del equipo del Observatorio de la Ciudad de México (OCIM) en lo que se refiere a la conformación de la ZMCM y de la utilización de su propuesta de zonificación espacial a partir de

tipos de poblamiento. De hecho, el manejo de su base datos fue de invaluable ayuda para realizar este trabajo, de aquí la relevancia de que su metodología se aborde con profundidad en esta parte.

#### *4.1 Acerca de los conceptos para analizar el crecimiento urbano.*

A pesar de que desde 1970 se han realizado trabajos tendientes a determinar los límites de la mancha urbana de la Ciudad de México, las preguntas más frecuentes entre los investigadores urbanos siguen siendo ¿Hasta donde llega el área urbana? ¿cómo definir una zona metropolitana? y ¿qué criterios son los adecuados para determinar si un espacio es parte de una zona metropolitana? Los trabajos realizados por el equipo de Unikel durante los años sesenta y principios de los setenta avanzaron mucho sobre estas inquietudes. Sin embargo, a pesar de que dentro del ámbito de la investigación urbana el punto de partida siempre se refiere a sus definiciones, lo cierto es que existen diferencias de criterios para trabajarlas y, sobre todo, se acepta la complejidad de asumir los conceptos tal cuales y aplicarlos en la investigación empírica.

En términos generales Unikel (1976) acuñó dos definiciones básicas para abordar el análisis del crecimiento urbano y particularmente el proceso metropolitano, la de área urbana y la de zona metropolitana. Se define como área urbana:

“La ciudad misma, más el área contigua edificada, habitada o urbanizada con usos del suelo no agrícola, y que partiendo de un núcleo presenta continuidad física en todas sus direcciones hasta que sea interrumpida en forma notoria por terrenos no urbanos como bosques, sembradíos, o cuerpos de agua”. (Ibidem. p. 116)

La zona o área metropolitana se entiende como:

“..la extensión territorial que incluye a la unidad política administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa” (Ibidem. p. 118).

En lo que respecta al concepto de zona metropolitana, Unikel identificó tres indicadores básicos para delimitarla: que la zona de estudio manifieste un carácter predominantemente urbano, la continuidad política y administrativa, y una interconexión entre el centro y la periferia. Las variables que ayudan a la definición de las zonas que pertenecen a una área metropolitana son: la densidad de población, la tasa de crecimiento de la población, la distancia entre el centro y la periferia<sup>1</sup>, la PEA no agrícola, el nivel de urbanización (que se determina en función del índice de proporción de la población urbana existente) y el valor agregado en la industria de la transformación. Todas ellas giran fundamentalmente en torno a caracterizar las diversas formas de interdependencia entre el centro y la periferia (relaciones funcionales entre las zonas de trabajo, residencia y actividades culturales, la descentralización de las actividades del centro a la periferia, los diferentes niveles de la actividad económica, etc.) (Unikel, 1976: 119-125).

Con los elementos anteriores Unikel logra plantear las diferentes etapas por la que pasa el proceso metropolitano. El esquema se basa fundamentalmente en un crecimiento físico por contornos y en el seguimiento del desplazamiento de la población en su localización residencial y en la ubicación de los centros de trabajo y de consumo de bienes y servicios. De esta manera se distinguen tres etapas de metropolitanismo:

1ª. etapa. En ésta el distrito comercial crece en términos de población residente y como fuerza de trabajo que se dirige a realizar sus actividades laborales al centro.

2ª. etapa. El distrito comercial central empieza a perder población residente en términos absolutos, aunque todavía absorbe población trabajadora proveniente de la periferia, lo que lleva a la aparición de beneficios crecientes en áreas periféricas.

3ª. etapa. Se da un desplazamiento de la población a lugares cada vez más alejados del centro comercial, así como un lento crecimiento de empleos en esta zona. Surgen subcentros comerciales contiguos al principal y posteriormente se desarrollan centros comerciales de servicios e industriales cada vez más alejados del distrito central. En general se trata de un desplazamiento progresivo de la población y de las fuentes de empleo. (Ibidem. p. 133)

---

<sup>1</sup> Para determinar la distancia a partir de la cual una zona forma parte del área metropolitana Unikel considera los valores de las variables mencionadas, si son relativamente altos considera una distancia en la cabecera y el centro de la ciudad de hasta 50 km; si los valores son bajos se consideran 20 km.

Considerando este desarrollo conceptual analiza el crecimiento urbano de la Ciudad de México desde 1930 hasta 1970, identifica tres etapas en las que se han ido incorporando paulatinamente diferentes unidades territoriales tanto del Distrito Federal como del Estado de México a la mancha urbana; revisa de manera general las tendencias de descentralización de la población; la desconcentración de empleos, comercios y servicios; el crecimiento demográfico; y los límites del área urbana y zona metropolitana. Para Unikel en 1970 la Zona Metropolitana de la Cd. de México tenía una área urbana de 24, 059 has y la zona metropolitana estaba constituida por las 16 delegaciones actuales en el Distrito Federal y 11 municipios conurbados<sup>2</sup>.

El marco anterior y particularmente las nociones de área urbana y zona metropolitana han sido el punto de partida para continuar con el estudio del crecimiento urbano y del proceso de urbanización. Los conceptos de Unikel lejos de lograr un consenso entre los investigadores han generado una diversidad de posiciones en torno a los elementos que determinan la expansión de la ciudad, los límites que alcanza el área construida y las unidades territoriales que forman parte de la zona metropolitana.

Esta diferenciación tiene que ver con las distintas vertientes en las que se han orientado este tipo de estudios. En ellos se han privilegiado aspectos demográficos, espaciales, económicos y sociales como motores de la expansión urbana. Así se pueden distinguir tres ramales que aglutinan los análisis (Ramírez, 1997:1-12): el primero es indudablemente el que identifica en la dimensión demográfica el elemento que determina el crecimiento urbano. En función de la evolución del comportamiento y distribución poblacional en el territorio se definen las áreas que forman parte de la ciudad ó que se integrarán a la urbanización<sup>3</sup>.

El segundo ramal tiene relación directa con aquellos estudios que tienen como interés central el identificar la evolución de la expansión del área urbana. En este caso el crecimiento urbano se concibe como un proceso en sí mismo en el que el espacio territorial es contenedor de la dinámica poblacional y de variables económicas como el empleo, el desarrollo industrial, la estructura del transporte, etc. que generan el proceso urbano. La tercera vertiente parte de las causas que han

---

<sup>2</sup> Ellos son: Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Chimalhuacan, Nezahualcoyotl, Cuautitlan, La Paz, Huixquilucan, Coacalco, Atizapan de Zaragoza, Tultitlan.

determinado el tamaño y la concentración de la ciudad. Los estudios se refieren fundamentalmente al papel de los procesos sociales y económicos, así como de las relaciones entre los agentes sociales que intervienen y su relación con el crecimiento urbano. Si bien se reconoce la necesaria interrelación entre los procesos, estos se han trabajado de manera individual y también se ha llegado a determinar relaciones específicas que se distinguen como los impulsores del proceso de urbanización<sup>4</sup>.

Esta diversidad de indicadores, variables y percepciones del espacio urbano que intervienen en los estudios que abordan los elementos centrales que dan lugar al crecimiento de la urbe, indican que la ciudad no es homogénea y que está determinada por un conjunto de agentes sociales que perciben de manera diferenciada el proceso de urbanización, cuestión que repercute directamente en la existencia de divergencias entre los investigadores para llegar a un acuerdo para delimitar el área urbana y la zona metropolitana. Efectivamente, como ya se mencionó al principio de este apartado, no existe claridad en relación al cómo definir las categorías territorialmente y donde ponerles fin. Para algunos autores esto se convierte en un problema de investigación (ya que la medición de la expansión urbana se considera como una condicionante espacial), otra posición plantea que la definición de los límites de la urbanización es un falso problema pues no tiene incidencia directa en la definición de un problema urbano a estudiar (Ramírez, 1997: 13-16).

Este trabajo no pretende abordar con detalle las especificidades de la diversidad que caracteriza el estudio del crecimiento de la Ciudad de México, pero sí desarrollar aquellos elementos y posiciones conceptuales que muestran algunas de las divergencias mencionadas arriba, pero que ayudaron a delimitar la zona de estudio y que constituyeron los presupuestos iniciales para llevar a cabo el análisis sobre la relación existente entre la propiedad de la tierra y el crecimiento urbano. Cabe aclarar que la selección de los estudios que se presentan se guió por la intención de concebir en esta investigación a la dinámica urbana como un proceso en el que intervienen diversos agentes sociales que se articulan de manera diferenciada con el territorio y con las relaciones de propiedad. Así, una vez que se expusieron los rasgos generales de los problemas que enfrentan los estudios que se abocan

---

<sup>3</sup> Este tipo de estudios se basa fundamentalmente en el análisis de variables sociodemográficas como la edad, el empleo, residencia, movilidad, etc.

<sup>4</sup> Como ejemplo de esta corriente se pueden distinguir estudios que han privilegiado al proceso de industrialización como eje central del crecimiento de la ciudad; que han relacionado a la urbanización como parte integral del proceso de acumulación capitalista; se ha considerado al proceso de globalización como elemento coyuntural, y en algunos casos como parte integrante del desarrollo de la ciudad; también se ha enfatizado la vinculación de los procesos de apropiación del suelo con la construcción de la vivienda, etc. (Ramírez, 1997).

a la expansión urbana se pueden retomar algunos puntos centrales de la discusión en torno a los conceptos básicos para explicar las características del proceso de urbanización.

Para algunos investigadores urbanos que han continuado con los estudios referentes a la dinámica urbana las nociones de área urbana y de zona metropolitana no son del todo exactas. En lo que respecta al área urbana Connolly (1988) plantea que la definición es compleja e imprecisa, el problema más frecuente es quizás las dificultades para precisar con claridad sus fronteras (Medina, 1993). Si bien existe un acuerdo en considerar el área urbana como el área fincada o construida que presenta continuidad y en la que se incluye la vialidad, los parques urbanos, los centros comerciales, las zonas industriales etc., cuando sus rasgos se diluyen en sus fronteras es muy difícil precisar los límites exactos del área edificada. A pesar de estas limitaciones se reconoce como aceptable la definición propuesta por Unikel, sobre todo por que el mismo esquema brinda variables importantes para considerar en el proceso de crecimiento urbano de la ciudad como es la densidad de población (Connolly, 1988) y el criterio de "continuidad física" (OCIM, 1996).

Lo anterior ha dado lugar a divergencias en cuanto a la superficie que ha alcanzado en diferentes momentos el área urbana. Esta imprecisión de las cifras también está relacionada con las diferencias que existen entre los estudiosos en lo que respecta a lo que se debe de entender por zona metropolitana. Si bien la definición de Unikel es más operativa, ya que se pueden manejar límites más precisos y datos estadísticos básicos por unidad administrativa que los hace comparables en el tiempo (Medina, 1993:21), queda el problema del cómo determinar qué unidad política administrativa forma parte de la zona metropolitana. Esto ha llevado también a diferencias en cuanto a la conformación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ejemplo de esto es que para 1990 algunos autores la constituyen por 16 delegaciones y 17 municipios, para el INEGI son 16 delegaciones y 27 municipios, para otros investigadores además de las delegaciones son 30 municipios (Sánchez, 1993), mientras que otros documentos del Estado de México consideran 57 municipios y hablan ya de la conformación de la Zona Metropolitana del Valle de México (Plan Regional Metropolitano del Valle de México (PRMVM), 1993).

Más allá de las indefiniciones de las nociones de área urbana y zona metropolitana se han manifestado críticas en torno a las limitaciones de la aplicación del modelo de contornos o anillos que utilizó Unikel para explicar el crecimiento urbano. Para Delgado (1990) éste no considera a las

“áreas en transición”, cuya identificación puede ayudar a definir las zonas de inminente crecimiento. La delimitación por contornos ha mostrado su utilidad como un instrumento práctico para realizar estudios específicos como la evolución de las densidades del centro a la periferia; la relación de la densificación de los años cincuenta con la descentralización del comercio y servicios en áreas intermedias, y la localización de nuevas industrias; las peculiaridades del proceso de suburbanización que se desplaza hacia la periferia y su relación con los diferentes niveles de consolidación.

A pesar de estas aplicaciones desde el punto de vista de Delgado, el modelo no equivale a una teoría de la ciudad. Para ampliar el análisis del crecimiento por contornos sugiere el estudio por conurbaciones, en el que en lugar de tomar en cuenta el criterio de contigüidad se considera a las unidades que se encontraban conurbadas en un mismo periodo. Con estos elementos se pueden identificar zonas de futuro crecimiento urbano así como las diferencias intrametropolitanas y las características de la periferia (Delgado, 1990:237-241).

El estudio de la expansión metropolitana por contornos no es compartido por el OCIM (1996). El crecimiento de la ciudad si bien se evidencia a partir de la incorporación de nuevos municipios a la Zona Metropolitana, el proceso no se da por la definición de contornos regulares. Más bien las líneas de crecimiento se han dado a partir de una dinámica histórica espacial con líneas fundamentales hacia el norte y el oriente. En este fenómeno han intervenido dos factores fundamentales: 1) las formas de ocupación y acceso al suelo por diferentes sectores que se han apoyado en una estructura geográfica histórica previa de asentamientos antiguos y vías de comunicación, y 2) por decisiones políticas y económicas que transforman las condiciones de desarrollo de la ciudad.

Después de haber revisado brevemente el marco a partir del cual se han abordado los diferentes análisis de la expansión urbana de la Ciudad de México, en los siguientes apartados se presentarán los rasgos generales de la dinámica urbana de la ZMCM. Se organizó la exposición en función de mostrar las diferentes dimensiones abordadas por los especialistas del asunto. De esta manera, no se seguirá el modelo de contornos o de conurbaciones como eje central, más bien se toman en cuenta los aportes fundamentales de los investigadores en esta temática con el objeto de mostrar la relación de una multiplicidad de elementos que determinan el crecimiento urbano. Se inicia con el patrón de expansión - densificación de la Cd. de México en el que se muestra el comportamiento general del crecimiento urbano de 1950 a 1990. En seguida se pasa a la revisión de la dinámica demográfica en

la Ciudad, y finalmente se abordan las características de la dinámica del crecimiento urbano. Los tres apartados tienden a explicar y caracterizar las tendencias recientes del desarrollo urbano de la Cd. de México.

#### *4.2 El patrón de urbanización: la expansión - densificación de la Ciudad de México.*

El presupuesto de partida para proponer la existencia de un patrón de urbanización general para la Ciudad de México es el contar con una definición lo suficientemente clara de lo que se entiende por área urbana. Ya se mencionaron los problemas inherentes que se tienen para definir territorialmente este concepto, sin embargo no deja de reconocerse en este estudio que los procesos sociales, políticos y económicos determinan los linderos específicos de la ciudad y, que por ende, ellos son importantes de delimitar. El equipo del Observatorio de la Ciudad de México ha realizado trabajos recientes en esta línea y para ello se revisaron algunas de las variables “tradicionales” que se han utilizado para dar cuenta de los límites de la urbanización.

El OCIM retoma en términos generales la definición propuesta por Unikel para el área urbana, pero le da más peso en el análisis al criterio de “continuidad física” y a la densidad de población. En lo que se refiere a la continuidad física se consideró que para incluir un asentamiento dentro del área urbana, la distancia entre áreas urbanizadas separadas entre sí no debe de ser mayor a 5 km, siempre y cuando estén unidas por una vialidad pavimentada. En el caso de que no existan este tipo de vialidades la distancia no debe rebasar los 2 km. Además la incorporación de un asentamiento al área urbana no se evalúa en función de la población o de la superficie sino por la densidad poblacional, la que deberá de ser mayor a 20 habitantes por hectárea (OCIM, 1996).

Estos criterios permitieron identificar los cambios en el patrón de urbanización durante los últimos 20 años y delimitar la Zona Metropolitana de la Ciudad de México para la década de los noventa, la que se utilizó como base para realizar esta investigación. Así se considera que el área metropolitana actual está conformada por 16 delegaciones y 38 municipios conurbados, entre los cuales se incorpora uno del estado de Hidalgo. Los municipios son: Acolman, Atenco, Atizapan de Zaragoza, Coacalco, Cocotitlan, Coyotepec, Cuautitlan de Romero Rubio, Chalco Díaz de Covarrubias, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacan, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca,

Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcoyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, La Paz, San Martín de las Pirámides, Técamac, Temamatla, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepotzotlan, Texcoco, Tezoyuca, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlan, Zumpango, Cuautitlan Izcalli, Valle de Chalco Solidaridad (creado en 1994) y Tizayuca en el estado de Hidalgo (OCIM, 1996).

Una vez definidos los criterios de área urbana y zona metropolitana se puede proceder a presentar las líneas que ha seguido la expansión urbana. El estudio de las densidades ha permitido construir un patrón de crecimiento de la Ciudad de México que ayuda a obtener una visión global de las tendencias que ha seguido el desarrollo urbano, así como de los agentes sociales y económicos que inciden en este proceso.

El análisis de esta variable tanto a nivel general como desglosada por áreas reducidas permite observar diferencias que marcan el comportamiento y características de la ciudad. En las últimas cuatro décadas la densidad general de la ZMCM pasó de 139 hab/ha en 1950 a 108 hab/ha en 1990 (OCIM, 1996). El modelo de densificación de la ciudad no es continuo sino que funciona de manera interrumpida. Es decir, hay momentos en que se da una mayor expansión territorial con la consiguiente reducción de la densidad; mientras que en otros se produce una densificación del espacio urbano. En la etapa de la expansión territorial y reducción de densidades lo que predomina es la apropiación y adecuación del suelo para usos urbanos ( se trata de la transformación de tierras agrícola y sin uso a terrenos destinables a usos urbanos). En la densificación interviene la construcción de vivienda, de obras de vialidad, transporte colectivo, redes de agua y en general los componentes de la infraestructura urbana (Connolly, 1988: 66-70).

Durante los años que van de 1950 a 1960 la urbe presenció un ciclo de expansión en el que la densidad bajó fuertemente de 139 hab/ha a 116 hab/ha. En la década de los sesenta se inicia un proceso de densificación mientras que la ciudad se extiende en los municipios del Estado de México. Conforme avanza la década se produce una relativa densificación en el Estado de México que es compensada por una nueva expansión urbana en el Distrito Federal, la densidad general se elevó para 1970 a 120 hab/ha. En este fenómeno influyó las políticas generales y locales aplicadas en el D.F. y en el Estado de México. Ejemplo de esto fueron la realización de obras viales importantes en ambas unidades político administrativas, el desarrollo de nuevas zonas industriales en el norte de la ciudad

(en Tultitlan y Cuautitlán) y la prohibición de formar nuevos fraccionamientos en el D.F., elementos que explican la expansión de la ciudad en los municipios conurbados. Se densificaron los fraccionamientos formales existentes en el Estado de México y se abrió un amplio mercado informal de suelo para la vivienda en el Distrito Federal y particularmente en los municipios conurbados. (Connolly, 1988)

A la mitad de los setenta se incrementa la densidad en el Distrito Federal contra una desdensificación del Estado de México, en general se observa un fuerte proceso de densificación, esto determinado por la consolidación de las colonias irregulares, creadas masivamente en años anteriores, en la que las políticas de regularización de la tenencia de la tierra jugaron un papel fundamental. Mientras que se asiste a una fuerte construcción de vivienda por organismos públicos y a un aumento importante de fraccionamientos legales. Para 1980 la densidad era de 136 hab/ha. En los años que van de 1980 a 1990 se dio una fuerte expansión metropolitana la densidad urbana promedio descendió a 108 hab/ha. (Más adelante se abordarán las características del crecimiento urbano de estos años). (OCIM, 1996)

El análisis de las densidades por áreas reducidas también aportan elementos importantes de la conformación interna de la ciudad. En general en la ZMCM se observa una disminución de las densidades conforme aumenta la distancia del centro. La densidad máxima tiende a disminuir con el tiempo en las zonas centrales para 1950 era de 700 habs/ha, en 1970 había descendido a 500 habs/ha.

Al considerar las zonas ocupadas por diferentes clases sociales se identifica un alto grado de segregación que se nota en el comportamiento de las densidades. Los ricos viven en el suroeste y un poco menos en el noroeste de la ZMCM, mientras que los pobres habitan en el norte, noreste y sureste. La densidad máxima en las zonas populares del área central es mucho mayor que la de las áreas residenciales; en 1970 la densidad de las colonias populares era de 550 en tanto que en las áreas residenciales era de 170. En el norte las colonias alcanzaron densidades en 1970 de 500 hab/ha, en el oriente en el municipio de Nezahualcoyotl el dato para 1980 era de 400 hab/ha. (Connolly, 1988:66-69).

Las altas densidades de las colonias populares llaman la atención de Connolly (1988), y las interpreta como un indicador del "eficiente" aprovechamiento del suelo que hacen este tipo de asentamientos. Para la autora los asentamientos irregulares se convierten en poco tiempo en un patrón urbanístico altamente eficiente en el uso del suelo y en el aprovechamiento de los servicios e infraestructura. Hecho que, desde su punto de vista, contradice la creencia de que el crecimiento anárquico del poblamiento popular lleva al uso ineficiente de la tierra que ocupan. Es importante anotar que esta eficiencia del suelo parece referirse directamente a la relación entre la superficie y el mayor número de población que se ubica en ella, aunque supone que también se optimiza el uso de los servicios e infraestructura, esto sólo puede observarse en aquellas colonias consolidadas que ya pasaron por un proceso más o menos largo de formación en el que la lucha por obtener servicios ha ido aparejada por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En este sentido el aumento de las densidades no implica por sí mismas que la infraestructura y servicios en este tipo de colonias sean suficientes para satisfacer las necesidades de los sectores populares, por lo que es necesario profundizar en la relación existente entre esta variable y la diferenciación de las condiciones de vida en el poblamiento popular<sup>5</sup>.

### CUADRO No. 7

#### EVOLUCION DE LA DENSIDAD URBANA EN LA ZMCM 1950-90

AÑO	POBLACION	AREA URBANA (HAS)	DENSIDAD (HAB/HA)
1950	3'352,342	24,059 (1)	139
1960	5'476,959	47,070 (2)	116
1970	9'014,263	75,076 (3)	120
1980	14'052,694	103,200 (4)	136
1990	15'047,683	139,288 (3)	108

FUENTE: Datos del Observatorio de la Ciudad de México. Las fuentes de los datos del área urbana son: 1) Unikel (1976), 2) Iracheta (1984), 3) OCIM, 4) Connolly (1988).

<sup>5</sup> Más adelante se abordará con profundidad la estructura de la ciudad a partir de las densidades en los años recientes.

### 4.3 La dinámica demográfica de la ZMCM.

La ZMCM durante las últimas cuatro décadas ha presentado una tendencia a decrecer demográficamente en términos relativos. Esto ha llevado a identificar un corte importante en el comportamiento poblacional que marca la transición de una ciudad que de atraer población a ritmos intensos ha pasado a expulsar población y a constituir corrientes demográficas hacia otros destinos. Los siguientes datos evidencian este proceso: en el periodo que va de 1940 a 1970 el crecimiento de la ZMCM fue de más del 5% anual, entre 1980 - 90 la tasa de crecimiento apenas llegó al 2% (Camposortega, 1992:3-5).

Las tasas generales ocultan diferencias importantes en el ritmo de crecimiento del D.F. y de los municipios conurbados. El Distrito Federal ha disminuido de manera importante su crecimiento anual, éste ha pasado del 5.1% entre 1950-60, a 3.3% en 1960-70, a 1.9% entre 1970-80 y a 0.2% entre 1980-90. Mientras que en los municipios mexiquenses también se ha observado una tendencia decreciente, las tasas siguen manteniendo niveles significativos: 27% entre 1950-60, 19% en 1960-70, 9% en 1970-80 y 5% entre 1980-90. Esta evolución indica una marcada expansión de la ciudad sobre territorio mexiquense. En efecto la importancia del Estado de México en la ZMCM ha aumentado notablemente en 1950 era del 9%, en 1970 pasó al 24% y en 1990 al 45%.

### CUADRO No. 8

#### POBLACION DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CD. DE MEXICO

	1950	1960	1970	1980	1990
ZMCM	3,352,342 (100%)	5,476,959 (100%)	9,014,263 (100%)	14,052,694 (100%)	15,047,685 (100%)
D. F.	3,050,442 (91%)	4,870,876 (89%)	6,874,165 (76%)	8,831,079 (63%)	8,235,744 (55%)
MUNICIPIOS CONURBADOS	301,900 (9%)	606,083 (11%)	2,140,098 (24%)	5,221,615 (37%)	6,811,941 (45%)

Fuente. Datos censales.

Hasta 1970 la capital había mantenido niveles altos de crecimiento, de 1950 a 70 la población casi se triplicó (se pasó de 3 millones de habitantes a poco más de 9 millones), a causa de las altas tasas de crecimiento natural y social, de inmigración, y de su expansión física. En los años posteriores los tres primeros indicadores tendieron a disminuir, el crecimiento natural fue del 3.2% entre 1950-70, en 1970-80 del 2.5% y en 1980-90 descendió hasta el 1.8%; en lo que respecta al crecimiento social este pasó del 1.7% entre 1950-70, al 0.9% entre 1970-80 y al 0.1% en 1980-90. (Ibíd. p.9).

A pesar de que tampoco los demógrafos se ponen de acuerdo en las unidades políticas administrativas que integran la ZMCM para la década de los noventa<sup>6</sup>, sí tiene un consenso académico las tendencias de crecimiento y comportamiento de la población en los años recientes. Para 1990 el Distrito Federal no sólo consolidó su tendencia a la baja sino que ya presentó delegaciones con tasas de crecimiento negativo, ellas son: la Miguel Hidalgo, Cuahitémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza, Azcapotzalco e Iztacalco. El mayor crecimiento se dio en los municipios de Chimalhuacán, Coacalco, Atizapán y Chalco que presentaron tasas superiores al 10% promedio anual. También algunas delegaciones que se habían caracterizado por mantener bajas densidades crecieron de manera importante: Tlalpan, Tlahuac y Cuajimalpa tuvieron tasas del 6% (Sánchez, 1993:114). Por otra parte zonas intermedias como Naucalpan, Tlalnepantla y Netzahualcoyotl se densificaron llegando ya a su límite de crecimiento.

Otro punto importante a considerar en la dinámica demográfica urbana es el peso que tiene la migración en el comportamiento de la población. Se estima que entre el 25 y el 35% del crecimiento de la población metropolitana ha sido producto de la migración. Para 1990 se calculó que el 22% de los residentes de la ZMCM nacieron fuera de ella. De los inmigrantes el 52% se asentó en el Distrito Federal y el 48% en los municipios conurbados. (OCIM, 1996).

---

<sup>6</sup> Camposortega (1992) considera como ZMCM 16 delegaciones y 27 municipios conurbados (Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán de Romero, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nezahualcoyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tlácamac, Teoloyucan, Tepozotlán, Tezcoco, Tezoyuca, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán) ; para Sánchez (1993) la zona metropolitana está constituida por todas las delegaciones del D.F. y 30 municipios conurbados (ver cuadro no. 3).

**CUADRO No.9**  
**ZMCM. POBLACION Y TASAS DE CRECIMIENTO**

ENTIDAD	POBLACION CENSAL			TASAS DE CRECIMIENTO	
	1950	1970	1990	1950-70	1970-90
ZMCM	3'363,261	9'034,698	15'089,044	5.06	2.6
D. F.	3'050,442	6'874,165	8'235,744	4.15	0.01
ESTADO DE MEXICO (30 Muninipios)	312.819	2'160,533	6'853,300	10.14	5.94

Cuadro basado en Sánchez (1993:110-113) Fuentes. CONAPO. *La población de los municipios de México 1950-1990. 1992. SEP-INEGI; Censo General de Población y Vivienda. 1990 para el Estado de México y el Distrito Federal.*

**CUADRO No. 10**  
**DISTRITO FEDERAL, POBLACION Y TASAS DE CRECIMIENTO**

ENTIDAD	POBLACION CENSAL			TASAS DE CRECIMIENTO	
	1950	1970	1990	1950-70	1970-90
D. F.	3'050,442	6'874,165	8'235,744	4.15	0.01
ALVARO OBREGON	93,176	456,709	642,753	8.27	1.72
AZCAPOTZALCO	187,864	534,554	474,688	5.37	-0.59
BENITO JUAREZ	356,923	605,962	407,811	2.68	-1.96
COYOACAN	70,005	339,446	640,066	8.21	3.22
CUAJMALPA	9,676	36,200	119,669	6.82	6.16
CUAUTEMOC	1'053,722	923,242	525,960	-0.64	-2.19
GVO. A MADERO	204,833	1'186,107	1'268,068	9.18	0.33
IZTACALCO	33,945	477,331	448,322	14.13	-0.31
IZTAPALAPA	76,621	522,095	1'490,499	10.07	5.39
MAG. CONTRERAS	21,955	75,429	195,041	6.37	4.86
MIGUEL HIDALGO	454,868	648,236	406,868	1.79	-2.30
MILPA ALTA	18,212	33,694	63,654	3.12	3.23
TLAHUAC	19,511	62,419	206,700	5.99	6.17
TLALPAN	32,767	130,719	484,866	7.16	6.77
VENUSTIANO CARRANZA	369,282	721,529	519,628	3.41	-1.63
XOCHIMILCO	47,082	116,493	271,151	4.63	4.31

Cuadro basado en Sánchez (1993:110-113) Fuentes. CONAPO. *La población de los municipios de México 1950-1990. 1992. SEP-INEGI; Censo General de Población y Vivienda. 1990 para el Estado de México y el Distrito Federal.*

**CUADRO No. 11**  
**MUNICIPIOS CONURBADOS, POBLACION Y TASAS DE CRECIMIENTO**

MUNICIPIO	POBLACION CENSAL			TASA MEDIA DE CRECIMIENTO	
	1950	1970	1990	1950-70	1970-90
ESTADO DE MEXICO (30 Muninipios)	312.819	2'160,533	6'853,300	10.14	5.94
Acolman	9,422	20,964	43,276	4.08	3.69
Atenco	5,424	10,616	21,219	3.41	3.52
Atizapan de Zaragoza	4,827	44,322	315,192	11.72	10.31
Coacalco	2,315	13,197	152,082	9.09	13.0
Cuautitlan			326,750		
Izcalli					
Cuautitlan de Romero	13,622	41,156	48,858	5.68	0.86
Chalco	22,056	41,450	282,940	3.2	10.08
Chiautla	3,867	7,266	14,764	3.2	3.61
Chicoloapan	3,229	8,750	57,306	5.11	9.85
Chiconcuac	4,520	8,399	14,179	3.15	2.65
Chimalhuacán	13,004	19,946	242,317	2.16	13.30
Ecatepec	15,226	216,408	1'218,135	14.19	9.02
Huixquilucan	13,491	33,527	131,926	4.66	7.09
Ixtapaluca	10,787	36,722	137,357	6.32	6.82
Jaltenco*	2,767	4,738	22,803	2.73	8.17
Melchor Ocampo*	4,928	10,834	26,154	4.02	4.51
Naucalpan	29,876	382,184	786,551	13.59	3.67
Nezahualcoyotl		580,436	1'256,115		3.94
Nextlalpan*	2,611	4,360	10,840	2.60	4.66
Nicolás Romero	23,346	47,504	184,134	3.62	7.01
La Paz	4,194	32,258	134,782	10.74	7.41
Técamac	9,104	20,882	123,218	4.24	9.28
Teoloyucan*	7,446	15,477	41,218	3.73	5.11
Tepozotlán	10,703	21,902	39,647	3.65	3.01
Tezococo	32,265	65,628	140,368	3.61	3.87
Tezoyuca	2,532	4,770	12,416	3.22	4.90
Tlalnepantla de Baz	29,005	366,935	702,807	13.53	3.30
Tultepec*	5,517	11,480	47,323	3.73	7.34
Tultitlán	9,237	52,317	246,464	9.06	8.06
Zumpango*	17,498	36,105	71,413	3.69	3.47

\* Municipios próximos a la mancha y en transición de integración física.

Cuadro basado en Sánchez (1993:110-113) Fuentes. CONAPO. *La población de los municipios de México 1950-1990. 1992. SEP-INEGI; Censo General de Población y Vivienda. 1990 para el Estado de México y el Distrito Federal.*

Este fenómeno ha impactado de manera diferencial el comportamiento demográfico de la ciudad. Si consideramos que entre 1960-70 la tasa de crecimiento del D.F. empezó a disminuir mientras que en los municipios se observaron altas tasas, podemos suponer que el crecimiento explosivo de los municipios mexiquenses se debió no sólo a los migrantes provenientes de otros estados de la república sino también, de manera no menos importante, a corrientes provenientes del Distrito Federal. En este sentido la pérdida de población de las delegaciones centrales y zonas intermedias en contraste con el alto crecimiento de algunos municipios, significa en gran medida un cambio de residencia del centro a la periferia. El 59% de los no nativos en los municipios proceden del D.F. (OCIM; 1996). Estos movimiento intraurbanos del centro a la periferia son producto de varios factores entre los que resaltan el cambio de uso del suelo de las delegaciones centrales y la pérdida de la función habitacional<sup>7</sup>.

En resumen, la dinámica de la población metropolitana esta constituida por la presencia de tres procesos que se refieren a: 1) el *despoblamiento del área central* que se refleja en la disminución de la densidad habitacional central y en un incremento de suelo dedicado a usos comerciales y de servicios; 2) a un *crecimiento por expansión periférica*, se trata de un proceso consumidor de suelo urbano que se expresa en un crecimiento violento y expansivo en municipios como Chalco, Chimalhuacan, Atizapan, etc. ; y 3) a la *densificación de zonas intermedias*. (Esquivel, 1993:23-44).

Otra dimensión de la revisión de la dinámica demográfica de la ZMCM es el seguimiento de algunas variables de este tipo que relacionadas con los aspectos espaciales ayudan a identificar las diferencias intrametropolitanas que con los datos generales son difíciles de observar. La estructura por edad de la población y el comportamiento del crecimiento natural permiten identificar la existencia de una transición demográfica que marca cambios importantes en la distribución de la población metropolitana.

Hasta 1970 se identificó un aumento importante de la población joven en la ciudad, particularmente en los menores de 15 años que llegaron a representar para el año mencionado el 41.5% de la población total de la metrópoli, en tanto que el grupo de población que estaba entre los 15 y 64 años comprendía el 55%. Estos datos reflejaban la tendencia nacional que se orientaba al rejuvenecimiento

<sup>7</sup> La demanda de espacio urbano por las actividades terciarias la ha cubierto el núcleo central, tan sólo en la

de la población, esto como producto del descenso de la mortalidad. Entre 1970 - 90 esto cambió y el análisis de los datos censales indican la presencia un incipiente envejecimiento de la población. Para 1990 el porcentaje de los menores de 15 años disminuyó al 33.4%, mientras que la población entre 15 y 64 años se incremento al 62.8% y los mayores de 65 años aumentaron ligeramente al 3.8%. (OCIM, 1996).

Este envejecimiento de la población citadina tiene matices de acuerdo a las diferentes zonas de la urbe. Si consideramos el D.F. y el Estado de México encontramos que en términos generales el porcentaje de ancianos que existe en la primera entidad es muy superior al que se presenta en el Estado de México, en el Distrito este porcentaje es del 4.8% mientras que en el territorio mexiquense llega al 2.6%. Estas diferencias se siguen presentando al considerar a los municipios conurbados, en ellos el grupo de población entre 15 y 64 años es menos importante que el porcentaje que representa en el D.F. (60.6% para los municipios y 64.6% para el Distrito Federal). La mayor diferencia entre ambos territorios se presenta en el grupo de menores de 15 años, en los municipios se observa la existencia de una mayor cantidad de jóvenes que en el D.F. (el porcentajes es de 36.8% en el Estado de México y de 30.6% en el D.F.) (OCIM, 1996).

Los datos anteriores muestran que el envejecimiento de la población se presenta con una mayor "intensidad" en el D.F. De hecho las cuatro delegaciones centrales tienen una población adulta mucho más numerosa y una proporción de ancianos (7.4%) que casi duplica el porcentaje general existente para la ZMCM y que triplica la de los municipios conurbados. En las partes más antiguas de la ciudad permanecen una importante cantidad de ancianos que elevan la edad media a 23 años, mientras que en los municipios ésta no supera los 19; de hecho es en la periferia en donde se encuentra los promedios de edad más jóvenes, hay municipios como Chimalhuacán en la que esta variable apenas llega a los 16 años, en Chalco, Chicoloapan y Nextlalpan la edad mediana es de 17 (Ibídem.). Este comportamiento de la población y su distribución en las delegaciones y municipios están determinadas en gran medida por las formas de expansión metropolitana y por los movimientos de población joven del centro a la periferia. Estos elementos generan a su vez diferencias intrametropolitanas y necesidades básicas diferenciadas entre las distintas unidades político - administrativas.

En lo que respecta al crecimiento natural de la ZMCM, hasta 1970 la fecundidad fue muy elevada y ella contribuyó de manera importante al incremento demográfico, para esta década la natalidad tenía valores cercanos a los 49 nacimientos por cada mil habitantes. A partir de los años setenta se inicia un descenso importante en esta variable hasta llegar a alcanzar entre 1980-90 los 27 nacimientos por cada mil.

Al igual que en los grupos por edad esta reducción de la natalidad no se presentó de manera homogénea. En las delegaciones menos urbanizadas y en los municipios de reciente conurbación se observa una tasa de natalidad superior a las áreas centrales, de aquí que en estas áreas encontremos una población más joven. El Distrito Federal presenta una fecundidad más baja que en los municipios conurbados. Entre 1960 y 70 en el D.F. fue de 46.5 nacimientos por mil, valor que descendió al 31.1% en 1970 - 80 hasta alcanzar los 24.6 en la década de los ochenta. En el Estado de México esta cifra disminuyó de 36.5 por mil entre 1970 - 80 y llegó en 1980 a 28.6 nacimientos por mil. (Ibidem.)

#### *4.4 La evolución del crecimiento urbano de la ZMCM.*

La expansión urbana se ha analizado fundamentalmente a partir de conurbaciones ó de la definición de los elementos derivados de las intervenciones de políticas públicas y de las formas generales de la ocupación del suelo en el crecimiento urbano por década. En este trabajo se ha optado por exponer ambas dimensiones de manera separada para ilustrar primeramente las peculiaridades del crecimiento físico y después desglosar los elementos que determinan las tendencias de expansión.

##### *Las conurbaciones.*

Ha sido Javier Delgado (1990) el investigador que ha trabajado con mayor rigor el esquema de los contornos heredados de Unikel, pero considerando a las unidades políticas administrativas que se conurban en el mismo periodo. Esto ayuda mucho para delimitar físicamente a la zona metropolitana en diferentes momentos y para identificar las nuevas áreas de incorporación al desarrollo urbano. De esta manera en el crecimiento urbano se distinguen distintas etapas (Delgado, 1988 y 1990):

En el periodo que va de 1900 a 1930 se desarrolla de manera importante lo que se ha denominado la **ciudad interior**, formada por las cuatro delegaciones centrales caracterizadas por un alto nivel de equipamiento y servicios. Durante estos años se unieron a la ciudad localidades hasta entonces periféricas como: Tacubaya, Tacuba, La Villa, San Angel e Iztacalco. El área urbana se triplica de 2,700 has a 9,000 has.

El *primer anillo o contorno* de las áreas intermedias se da entre 1930 - 50. Se fomenta la implantación industrial en el Norte de la ciudad. Como efecto de este proceso se extiende la primera conurbación en las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Alvaro Obregón, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco. La urbe alcanza los límites con el Estado de México; en este proceso el automóvil jugó un papel importante en la expansión urbana. La ciudad vuelve a triplicar su área urbana (pasa de 9,000 has a 24 mil has (Delgado,1988:115-116) y el área de influencia del centro a la periferia se ubica entre los 10 y 20 km.

El *segundo anillo o contorno, segunda conurbación* 1950 - 70. Dos elementos determinan las tendencias del crecimiento físico, por un lado se realizan grandes obras de infraestructura urbana (como el periférico) que determinan la conurbación de los municipios de Naucalpan y de las delegaciones de la Magdalena Contreras, Tlalpan, y Xochimilco. Por otra parte, se amplía y moderniza la planta industrial hacia Tlalnepantla y Ecatepec consolidando las rutas de la urbanización hacia el Norte. Inicia el proceso de expulsión de población de las áreas centrales debido al cambio de usos del suelo, el proceso urbano se desborda hacia el Estado de México y proliferan los fraccionamientos ilegales, el municipio de Nezahualcoyotl fue el caso más violento de urbanización para sectores populares en este periodo. El área urbana al igual que la población vuelven a triplicarse.

El *tercer anillo o contorno de la metropolización* 1970 - 86. Ante la prohibición del gobierno del Distrito Federal de nuevos fraccionamientos el crecimiento de la ciudad invade prácticamente a los municipios mexiquenses aledaños. Se conurbaron 17 municipios y se coloca en proceso de conurbación a 19 más. En términos de expansión física el área urbana disminuye relativamente, aunque sigue aumentando, la influencia metropolitana aumenta a 30 km del Centro (Delgado, 1990:242-243).

Este periodo también estuvo caracterizado por obras de vialidad y de transporte cuyo objetivo central buscaba la articulación de redes de comunicación suburbana y con otras ciudades cercanas. La construcción de la vía rápida a Toluca, la ampliación del corredor industrial en Lerma, la construcción de otro sistema de abastecimiento de agua desde Veracruz y Puebla son intervenciones que para Delgado apuntan a la conformación de región megalopolitana<sup>8</sup>.

*Cuarto anillo o contorno de los municipios de la próxima conurbación.* La expansión indiscriminada de la mancha urbana observada en los años ochenta determinó la dispersión territorial de los asentamientos y el aumento de la presión urbanizadora en varios puntos del Valle de México. Esto colocó a un significativo número de municipios, que a partir de indicadores como un crecimiento demográfico alto, una migración incipiente y acciones iniciales tendientes a la implantación industrial, en proceso de conurbación (19). Así desde el punto de vista de Delgado (1988, 1990) el análisis del proceso expansivo permite identificar a estos municipios como parte de un territorio que muy probablemente absorberá el futuro crecimiento urbano, así como la definición de áreas que se plantean como la reserva territorial de la ZMCM ( 16 municipios).

#### CRECIMIENTO URBANO POR CONURBACIONES (1930-86)

<i>Cd. Interior.</i>	Cuauhtémoc, B. Juárez, M. Hidalgo, V. Carranza.
<i>Áreas intermedias</i>	Azcapotzalco, G. A. Madero, A. Obregón, Coyoacán, Iztacalco, Iztapalapa.
<i>2ª. Conurbación</i>	Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, M. Contreras, Netzahualcoyotl, Tlalpan, Xochimilco.
<i>Metropolización..</i>	Cuaujimalpa, Tiáhuac, Chalco, Ixtapaluca, La Paz, Chimalhuacan, Chicoloapan, Tecamac, Coacalco, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli, N. Romero, Atizapán, Huixquilucan
<i>Municipios en proceso de conurbación.</i>	Tepotztlan, Coyotepec, Melchor Ocampo, Tultepec, Nextlalpan, Jaltenco, Teoloyucan, Texcoco, Chiconcuac, Papalotla, Chiautla, Tezoyuca, Atenco, Acolman, Teotihuacan, San Martín de las Pirámides, Cocotitlan, Temamatla y Tlamanalco.
<i>Municipios del resto del Valle (de reserva)</i>	Huehuetoca, Zumpango, Tizayuca, Temascalapa, Otumba, Axapusco, Nopaltepec, Amecameca, Ayapango, Tenango del Aire, Juchitepec, Tepetlixpa, Ozumba, Atlautla, Ecatingo y Tepetlaoxtoc.

<sup>8</sup> El intenso crecimiento de la ZMCM y su relación con las áreas y ciudades aledañas en los últimos años ha llevado a los investigadores a plantear diversas posiciones al respecto. Ellas van desde la existencia de la megalopolis hasta la tendencia a la formación de una ciudad - región. Más adelante se abundará sobre estos temas.

*El desarrollo urbano. Las políticas públicas y la ocupación del suelo.*

*El desarrollo urbano.*

1950 - 60. La población del Distrito Federal creció en más del 73% con respecto a la existente en 1940 y alojaba al 95% de la población metropolitana, representaba el 15% de la totalidad del país y el 42% de la población urbana (PRMVM), 1993). La ciudad tenía una superficie de 24 059 has en 1950 y una densidad de 139 hab/ha. La zona central consolidaba ya su tendencia de desconcentración hacia la periferia. Las delegaciones que en esta época tuvieron el mayor crecimiento urbano fueron Azcapotzalco y Gustavo A. Madero (la primera triplicó su población y la segunda se multiplicó por cinco) debido al impulso de una política industrial en la zona que fue acompañada por una creciente ocupación habitacional. Las delegaciones que rodeaban a la ciudad central tenían densidades por debajo de 100 habs/ha, 12 delegaciones todavía tenían una población rural importante asentada en localidades dispersas menores de 2,500 habs. (OCIM, 1996)

En la zona Norte del D.F. el crecimiento urbano en Gustavo A. Madero se dio a lo largo de las principales avenidas de la delegación: Insurgentes, Misterios, Calz. de Guadalupe, Ferrocarril Hidalgo, Eduardo Molina y Oceanía. El área urbana alcanzó los límites con el Estado de México, el vínculo fue la urbanización popular de los pueblos que se encontraban a los lados de la carretera a Pachuca. En Azcapotzalco se consolidó su tendencia a la localización industrial, la urbanización se desarrolló a lo largo de la Calz. Vallejo a partir fundamentalmente de la promoción de fraccionamientos industriales, fenómeno que promovió también la formación de poblamientos populares. En el Oriente la expansión urbana fue más lenta, el hilo conductor fue la Calzada Zaragoza y su encuentro con las carreteras de Puebla y Texcoco. Iztapalapa empezaba a ser un espacio propicio para el poblamiento popular, la precoz urbanización de Iztacalco desde los años treinta estimuló en los cincuenta la apertura a la venta de tierras ejidales (Cruz, 1992:175-181).

Al final de la década la política del Distrito Federal prohibió la creación de nuevos fraccionamientos en su territorio. Este hecho limitó la expansión formal del área urbanizada y promovió abiertamente la urbanización formal e informal de los municipios mexiquenses.

**CUADRO No. 12****AREA URBANA DE LA ZMCM 1950-90**

<b>1950 DISTRITO FEDERAL</b>	24,059 has (a)
<b>1960 ZMCM</b>	38,385 has (c) 43,644 has (d) 47,070 has (b)
<b>1970 ZMCM</b>	68,260 has (b) 74,639 has (d) 75,076 has (e) 63,812 has (i)
<b>1980 ZMCM</b>	83,807 has (c) 111,497 has (f) 140,000 has (g) 103,200 has (h)
<b>1990 ZMCM</b>	116,092 has (c) 138,080 has (f) 139,288 has (e) 118,468 has (i)

FUENTES: a) Unikel, 1971; b) Iracheta, 1988 ;c) Instituto Geografía UNAM; d) Delgado, 1988; e) Mediciones realizadas por el OCIM, 1996; f) Plan Regional Metropolitano del Valle de México, 1993; g) Garza, 1988; h) Connolly, 1988; i) CECODES, 1993.

En este periodo ya se identificaba claramente una continuidad urbana ente el D.F. y los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla (ambos duplicaron su población en diez años). Los pueblos localizados en las cercanías de las principales vías de comunicación ubicadas entre las cabeceras municipales y las delegaciones comenzaron a crecer de manera importante (OCIM, 1996). Este fenómeno no se presentó con la misma intensidad en los terrenos del Distrito Federal que colindaban con el Estado de México, de hecho en Azcapotzalco existieron zonas limítrofes que permanecieron sin urbanizar hasta muy entrada la década de los setenta.

De manera similar al Distrito Federal el crecimiento de esta parte del Estado de México se debió a que el gobierno local impulsó con fuerza una política de apoyo a la instalación de industrias en los

municipios de Naucalpan y Tlanepantla. En el primero se instalaron plantas de la rama de la industria alimenticia y de la fabricación de componentes diversos; en el segundo se ubicaron la siderurgia, las herramientas, las harineras, etc. La prohibición de construir nuevos asentamientos formales en el D.F. determinó también un importante crecimiento habitacional. Se inició la promoción de grandes fraccionamientos en el Estado de México, en esta zona se abrió un importante mercado de suelo para las clases medias y altas fenómeno que se reflejó en la construcción de Ciudad Satélite. (PRMVM, 1996).

Los años cincuenta marcaron el momento de construcción de la trama que funcionaría como soporte para la expansión de la ciudad. Se abrieron nuevas vías de comunicación y se ampliaron otras (el viaducto, el periférico, la Ave. Insurgentes), ellas dividieron a la ciudad en dos ejes principales que serían la guía para el crecimiento urbano el Norte - Sur y el Poniente - Oriente (OCIM, 1996 y PRMVM, 1993).

*1960 - 70.* En esta década el Censo de 1960 arrojó una población de 5'476,959 habitantes. No hay un acuerdo para la extensión del área urbana (véase el Cuadro No. 12), si se considera las diversas cifras la extensión mínima fue la del Instituto de Geografía que midió 38,385 has, Iracheta calculó una extensión mayor 47,070 has, la densidad (que tuvo como base la mayor superficie) era de 116 hab/ha. La descentralización continua hacia el Estado de México estimulada por incentivos fiscales y por la creación de parques industriales. La prohibición de los fraccionamientos en el D.F. fomentó de manera intensa el crecimiento de la mancha urbana en los municipios mexiquenses.

En esta época se emprendió una importante actividad constructora en el D.F. y en el Estado de México. Se realizaron grandes inversiones en la construcción de autopistas que comunicaron al país con las principales ciudades de la región, la México - Puebla, México - Querétaro, México - Pirámides, México - Pachuca. Se construyó la carretera Naucalpan - Toluca y se mejoraron las México - Texcoco y Ecatepec - Lechería.

Se realizó una intensa inversión en obra pública en el Distrito Federal y en el Estado de México en el rubro de las vialidades (OCIM, 1996). En el D.F. resaltan: la ampliación del anillo periférico que comunico la autopista México - Querétaro con la México Cuernavaca; la ampliación de la Calz. Vallejo que unió a Tlatelolco con Tenayuca (en Tlanepantla); la prolongación de la avenida

Insurgentes que conectó la autopista México - Pachuca con la México - Cuernavaca; la prolongación del Paseo de la Reforma que comunicó el Centro Histórico con Calz. de los Misterios y el Tepeyac; se amplió la Calz. de Tlalpan desde San Antonio Abad hasta Tlalpan, en este lugar se comunicaba con la Ave. Insurgentes y la salida a la autopista a Cuernavaca; y la ampliación del Anillo de Circunvalación y su prolongación con Calz. de la Viga que unió a la Merced con Iztapalapa.

Las obras más importantes en el Estado de México fueron: el tramo Norte del periférico que integró a los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapan, Tultitlan y Cuautitlan, lo que facilitó el proceso de metropolización de la ciudad; la ampliación de la Ave. Gustavo Baz que comunicó a Naucalpan con la zona industrial de Tlalnepantla; la antigua carretera a Pachuca en su tramo Atzacualco - Xalostoc se convirtió en avenida urbana y unió las zonas industriales de Ecatepec con el Distrito Federal, esta vía fue el acceso más importante para las colonias y fraccionamiento populares que se desarrollaron en estos años en el Ex - Vaso de Texcoco.

En lo que se refiere a las zonas industriales en los sesenta se consolida el corredor industrial Norponiente que se desarrolla a lo largo de la autopista a Querétaro y que vincula a Naucalpan, Tlalnepantla, Tultitlan y Cuautitlán. En términos generales las industrias siguen creciendo y las zonas industriales se densifican.

En el D.F. permanecen las restricciones al mercado formal del suelo. Sin embargo se observa un intenso proceso de ocupación de terrenos no aptos para el desarrollo urbano a partir de la formación creciente de colonias populares. Ellas se crean en área de difícil topografía y relacionados con la explotación de bancos de materiales pétreos (como ladrilleras) en las delegaciones de Alvaro Obregón,, Iztapalapa y Gustavo A. Madero . En Coyoacán se establecen en terrenos ejidales y comunales (como el caso de la colonia Santo Domingo).

En los municipios conurbados se abrió un inmenso mercado de suelo para la vivienda. En el Estado de México fue el periodo de mayor expansión de colonias y fraccionamientos populares para los sectores de la población de bajos ingresos. En el mercado informal se ofrecieron ejidos completos (en Naucalpan y Tlalnepantla), se urbanizaron tierras comunales y zonas federales en cañadas, cauces de agua y terrenos de alta pendiente. El proceso más impactante se llevó a cabo en tierras del Ex - Vaso de Texcoco, en 1963 ante el crecimiento explosivo de fraccionamientos populares en la zona se crea

el municipio de Nezahualcoyotl. En lo que respecta al mercado formal se densificaron los fraccionamientos ya existentes y para los sectores de altos ingresos se inician fraccionamientos de lujo que determinaron la conurbación del municipio de Huixquilucan con Naucalpan (PRMVM, 1993 y OCIM, 1996).

*1970 - 80.* La población de la ZMCM llegó a nueve millones, el 61% de la población vivía en el Distrito Federal y el 39% restante en los municipios conurbados, la mancha urbana en territorio mexiquense alcanzó poco más del 40% (PRMVM, 1993). Si bien el área urbana sigue creciendo el fenómeno más importante de la década fue la intensa densificación de la metrópoli. De acuerdo a los datos del Observatorio de la Cd. de México la densidad media se incremento de 120 a 136 habs/ha.

Los factores que explican la densificación de la urbe son (OCIM;1996):

- a) el levantamiento de la prohibición de la construcción de nuevos fraccionamientos en el D.F. permitió la apertura de colonias formales en esta entidad y el crecimiento acelerado de fraccionamientos en los municipios conurbados. De esta manera se impulsa la densificación del Sur y Poniente del Distrito Federal y de los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapan, Nicolás Romero, Tultitlan, Cuautitlán Izcalli, Coacalco y Ecatepec.
- b) En estos años se dan importantes políticas urbanas que reconocen la irregularidad de la formación de los asentamientos populares por lo que se crean amplios programas de regularización de la tenencia de la tierra. Esto contribuye a la consolidación y densificación de los fraccionamientos y colonias populares.
- c) Otro elemento importante fue el impulso a las políticas de planeación para el desarrollo urbano. En el Estado de México se realizaron ejercicios de planeación regional y urbana; se diseñó el municipio de Cuautitlan Izcalli y el desarrollo de fraccionamientos populares planificados (como los Izcallis y los promovido por AURIS).
- d) La creación de organismos de vivienda con fondos solidarios del Estado, los trabajadores y el sector privado (como el INFONAVIT, FOVISSTE, FOVIMI) determinó la presencia de una importante actividad en la construcción de grandes conjuntos habitacionales en el Distrito Federal y en el Estado de México.
- e) El desplazamiento de la población de las delegaciones centrales hacia las delegaciones y municipios intermedios y periféricos.

Durante esta década la realización de obras públicas no fue tan importante como en los años anteriores. Sin embargo se realizó el mejoramiento de la estructura vial del Circuito Interior, los ejes viales, la vía López Portillo y la ampliación de la carretera Texcoco - Ecatepec.

### CUADRO No. 13

#### EXPANSION DEL AREA URBANA EN LA ZMCM 1970-1990 (HAS)

	SUP. URBANA 1970	SUP. URBANA 1990	SUP.TOTAL
DISTRITO FEDERAL	48,967.00	67,767.90	121,829.00
MUNICIPIOS CONURBADOS	26,109.00	71,521.00	319,547.00
ZMCM	75,076.00	139,288.90	441,376.00

FUENTE: Datos del Observatorio de la Ciudad de México (OCIM) basados en mediciones propias sobre la cartografía del INEGI de 1971, de la cartografía SIGSA de 1986 y aerofotos de diferentes años.

### CUADRO No.14

#### ZMCM, POBLACION, SUPERFICIES Y DENSIDADES 1970-90

AÑO	SUP. TOTAL (HAS)	AREA URBANA	POBLACION	DENSIDAD URBANA
<b>1970</b>				
DISTRITO FEDERAL	121,829	48,967	6,874,165	140
MUNICIPIOS. CONURBADOS	96,289	26,109	2'140,098	82
<b>TOTAL</b>	<b>218,118</b>	<b>75,076</b>	<b>9'014,263</b>	<b>120</b>
<b>1990</b>				
DISTRITO FEDERAL	121,829	67,767	8'235,744	122
MUNICIPIOS CONURBADOS	319,547	71,521	6'811,941	95
<b>TOTAL</b>	<b>441,376</b>	<b>139,288</b>	<b>15'047,685</b>	<b>108</b>

FUENTE: Datos del OCIM, el área urbana se calculó a partir de la medición directa de aerofotos.

**CUADRO No.15**  
**PROCESO DE METROPOLIZACION DE LA ZMVM\***

DELEGACIONES Y MUNICIPIOS	POBLACION 1960	POBLACION 1970	POBLACION 1980	POBLACION 1990	TASA CREC 1960-70	TASA CREC 1970-80	TASA CREC 1980-90
<b>CD. CENTRAL</b>							
<b>1er Contorno</b>							
B. JUAREZ	507,215	576,475	480,741	407,811	1.3	-1.7	-1.6
CUAUHTEMOC	956,582	923,182	734,277	595,960	-0.3	-2.2	-2.1
M. HIDALGO	611,921	605,560	501,334	406,868	-0.1	-1.8	-2.0
V. CARRANZA	581,629	749,483	634,340	519,628	2.6	-1.6	-2.0
<b>1er Contorno</b>							
<b>D.F.</b>							
AZCAPOTZALCO	370,724	534,554	557,427	474,688	3.7	0.4	-1.6
A. OBREGON	220,011	456,709	570,384	642,753	7.5	2.1	1.2
COYOACAN	169,811	339,446	541,328	640,066	7.1	4.5	1.7
G. A. MADERO	753,966	1,234,376	1,384,431	1,268,068	5.1	1.1	-0.8
IZTACALCO	198,904	477,331	523,971	448,322	9.0	0.9	-1.5
IZTAPALAPA	254,355	522,095	1,149,411	1,490,499	7.4	7.6	2.6
<b>1er Contorno</b>							
<b>EDO. DE MEX.</b>							
NAUCALPAN	85,828	382,184	640,940	786,551	15.5	5.0	2.0
NETZAHUALCO- YOTL	65,000	580,436	1,177,325	1,256,115	22.8	6.8	0.6
<b>2° CONTORNO</b>							
<b>D.F.</b>							
TLAHUAC	29,880	62,419	133,589	206,700	7.6	7.3	4.4
XOCHIMILCO	70,381	116,493	197,819	271,151	5.2	5.1	3.2
TLALPAN	61,195	130,719	328,800	484,866	7.8	8.9	3.9
MAGDALENA CONTRERAS	40,724	75,429	159,564	195,041	6.3	7.2	2.0
CUAJIMALPA	19,199	36,200	84,665	119,669	6.5	8.2	3.5
<b>2° CONTORNO</b>							
<b>EDO. DE MEX.</b>							
HUIXQUILUCAN	16,229	33,527	68,599	131,926	7.5	6.9	6.6
ATIZAPAN	2,250	44,322	177,532	315,192	31.2	13.5	5.8
TLALNEPANTLA	105,447	366,935	683,077	702,807	12.9	6.0	0.2
TULTITLAN	15,479	52,317	120,108	246,464	12.6	8.06	7.3
COACALCO	3,984	13,197	85,456	152,082	12.4	18.2	5.8
ECATEPEC	40,815	216,408	688,637	1,218,135	17.3	11.2	5.8
LA PAZ	7,880	32,258	87,284	134,782	14.6	9.6	4.4
<b>3er Contorno</b>							
<b>D.F.</b>							
MILPA ALTA	24,379	33,694	47,417	63,654	3.3	3.3	3.0
<b>3er Contorno</b>							
<b>EDO. DE MEX.</b>							
CUAUTITLAN			152,520	356,750			7.7
IZCALLI							
CUAUTITLAN	20,509	41,156	34,697	48,858	7.2	-1.6	3.4
TULTEPEC	7,744	11,480	20,110	47,323	4.0	5.4	8.7
JALTENCO	3,322	4,738	6,888	22,803	3.6	3.6	12.2
TECAMAC	11,971	20,882	73,848	123,218	5.7	12.2	5.2
ATENCO	7,341	10,616	14,412	21,219	3.8	2.9	3.9
TEXCOCO	42,525	65,628	92,916	140,368	4.4	3.3	4.2
CHIMALHUACAN	11,740	19,946	54,262	242,317	5.4	9.7	15.3
CHICOLOAPAN	4,719	8,750	24,011	57,306	6.4	9.8	8.9
IZTAPALUCA	20,470	36,722	68,347	137,357	6.0	6.0	7.1
CHALCO	29,725	41,450	68,813	282,940	3.4	4.9	14.4
TENANGO DEL AIRE	3,082	3,600	7,583	6,207	1.6	7.2	-2.0
JUCHITEPEC	6,627	8,301	11,446	14,270	2.3	3.1	2.2
TEPETLIXPA	5,893	8,216	8,935	12,687	3.4	0.8	3.5

4° Y 5°

## Contorno

## EDO. DE MEX.

ECATZINGO	2,685	6,637	3,875	5,808	2.4	0.6	4.1
ATLAUTLA	10,085	11,831	14,782	18,993	1.6	2.1	2.5
OZUMBA	8,401	11,026	16,905	18,052	2.8	4.1	0.6
AYAPANGO	1,968	2,263	2,621	4,239	1.4	1.4	4.9
AMECAMECA	16,800	21,945	27,757	36,321	2.7	2.2	2.7
TLALMANALCO	15,475	20,655	29,907	32,984	2.9	3.5	1.0
COCOTITLAN	3,650	4,996	6,592	8,068	3.2	2.6	2.0
TEMAMATLA	1,583	2,421	3,215	5,366	4.4	2.7	5.2
CHICONCUAC	6,031	8,399	9,981	14,179	3.4	1.6	3.5
CHIAUTLA	4,862	7,266	9,320	14,764	4.1	2.4	4.7
PAPALOTLA	735	1,088	1,553	2,387	4.0	3.4	4.3
TEPETLAXTOC	5,471	7,068	8,795	16,120	2.6	2.1	6.1
ACOLMAN	12,230	20,964	28,367	43,276	5.5	2.9	4.3
TEOTIHUACAN	10,477	16,283	26,457	30,486	4.5	4.7	1.4
OTUMBA	10,455	12,349	12,736	21,834	1.7	0.2	5.5
S. M. DE LAS PIRAMIDES	5,425	7,242	9,313	13,563	2.9	2.4	3.8
AXAPUSCO	8,073	9,256	10,715	15,803	1.4	1.4	3.9
NOPALTEPEC	2,866	2,681	3,449	5,234	-0.6	2.4	4.2
TEMASCALAPA	8,955	8,892	11,146	19,099	-0.7	2.1	5.5
TEZOYUCA	3,424	4,470	6,642	12,416	3.4	3.2	6.3
NEXTLALPAN	3,602	4,360	6,478	10,840	1.9	3.8	5.2
MELCHOR	6,537	10,834	15,792	26,154	5.2	3.6	5.1
OCAMPO							
TEPOTZOTLAN	12,682	21,902	23,787	39,647	5.6	0.7	5.2
NICOLAS ROMERO	29,617	47,504	98,879	184,134	4.8	7.1	6.3
COYOTEPEC	5,967	8,888	17,377	24,451	4.1	6.5	3.4
TEOLOYUCAN	9,939	15,477	25,312	41,964	4.5	4.7	5.1
ZUMPANGO	22,617	36,105	45,113	71,413	4.8	2.1	4.6
TEQUIXQUIAC	7,397	10,276	13,594	20,784	3.4	2.7	4.3
HUEYPOXTLA	12,949	15,153	16,931	26,189	1.6	1.0	4.4
APASCO	6,535	9,488	13,500	18,500	3.8	3.4	3.2
HUEHUETOCA	5,490	7,928	8,704	25,529	3.8	0.8	11.0

\* ZMVM. Zona Metropolitana del Valle de México.

FUENTE: Plan regional metropolitano del Valle de México.

1980 - 90. En esta década se presentan transformaciones importantes en el desarrollo urbano de la ZMCM que evidencian una ruptura en el patrón general de crecimiento de la ciudad y que para investigadores como Delgado (1990) el fenómeno no indica otra cosa que la "ruptura con la ciudad tradicional". Como ya se dijo antes, las cifras en torno al área urbana y por ende de las densidades son heterogéneas ya que no existe entre los estudiosos del tema una misma concepción de Zona Metropolitana. A pesar de ello aún cuando los datos son diferentes las tendencias que se encuentran son las mismas. De aquí que si exista un consenso entre los investigadores acerca de los rasgos generales del crecimiento urbano de los años que nos ocupan.

Una de las primeras cuestiones que llama la atención es que el área urbana sigue creciendo a pesar de que los datos censales muestran un incremento demográfico de apenas 10% de los ochenta a los noventa. En 1980 se contabilizaron 14 millones de habitantes mientras que para 1990 la cifra llegó a

15 millones<sup>9</sup>. El área urbana creció en un 35% y la densidad promedio descendió a un nivel histórico de 108 habs/ha (OCIM:1996), el más bajo en los últimos cincuenta años.

La población se distribuye de la siguiente manera: 54% en el Distrito Federal y el resto en los municipios del Estado de México. El crecimiento de suelo urbano se ha dado de manera mucho más importante en los municipios conurbados que en el D. F. Para los primeros, durante los años que van de 1970 - 90 el incremento de suelo urbano fue del 166% mientras que para el segundo apenas registró el 42% (Legorreta, 1994).

Este crecimiento de la metrópoli se ha caracterizado por dos fenómenos aparentemente divergentes. Por un lado, resalta la presencia de un proceso de despoblamiento de las áreas centrales que ha sobrepasado a las cuatro delegaciones tradicionales y que también afecta a las delegaciones de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco. Y por otra parte, también tenemos un intenso crecimiento urbano hacia la periferia en las delegaciones del Sur del Distrito Federal y en los municipios conurbados.

Las tendencias del crecimiento de la ZMCM (OCIM, 1996) se orientan fundamentalmente hacia el Norte en territorio de los municipios mexiquenses resaltan Ecatepec, Atizapan de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán y Naucalpan; en el Sur se observa una clara expansión urbana en casi todas las delegaciones del Distrito Federal, destacan Iztapalapa, Xochimilco, Tlalpan y Alvaro Obregón; en el Oriente también se ha dado una urbanización acelerada en municipios como Chalco, Ixtapaluca y Chimalhuacan.

El crecimiento del área urbana no se ha dado en general de manera continua, es decir, no sigue necesariamente la línea marcada por las zonas previamente urbanizadas. Si bien, una parte importante de la mancha sigue esta tendencia, también tenemos la presencia de una urbanización a saltos, en la que destaca la presencia de los pueblos conurbados que parecen tener dinámicas específicas y, en donde las zonas rurales cada vez más alejadas se ven afectadas por la presencia,

---

<sup>9</sup> Tanto demógrafos como investigadores urbanos han reconocido que las cifras del Censo de 1980 se sobrestimaron, de aquí la disminución tan drástica de la población de la ZMCM. A pesar de este problema los análisis globales de 1970 a 1990 muestran las mismas tendencias de contracción de la dinámica demográfica, de aquí que en el medio académico y oficial se acepte que las tendencias del comportamiento de la población metropolitana se orientan al descenso del crecimiento poblacional.

entre otros elementos, de las "combis urbanizadoras" que contribuyen a ampliar la mancha urbana hacia estas zonas.

El intenso crecimiento de la periferia es uno de los rasgos más notables de la década que nos ocupa. De acuerdo a datos de Delgado (1991) el contorno de metropolización tuvo el incremento más alto creció un 240%, mientras que el promedio general de la ZMCM fue de 62%. Sólo cinco de los 15 municipios que integran este anillo absorbieron el 30% del incremento total del área para alojar el 21% del incremento poblacional. Los municipios con mayor expansión urbana son Chalco, Tecámac, Tultitlan, Cuautitlán Izcalli y Atizapan, y tienen una densidad promedio de 83 hab/ha.

Dos son los factores que fundamentalmente han determinado este fuerte proceso de expansión urbana en la periferia: 1) la misma población desplazada de las zonas centrales ha alimentado en forma creciente el poblamiento periférico; y 2) la crisis económica ha generado la formación de asentamientos populares en terrenos inadecuados para la urbanización.

Durante la década de los ochenta se incrementa de manera importante la demanda de vivienda popular, los sectores de bajos ingresos excluidos del mercado formal de vivienda encontraron una alternativa habitacional en la colonización de tierras en la periferia. Este proceso ha determinado que los asentamientos populares sigan ocupando terrenos inadecuados para la urbanización de terrenos con altas pendientes, zonas minadas o de montaña que rebasan los límites técnicos para la dotación de las obras de urbanización.

También los pueblos conurbados se han convertido en una opción para albergar a la población que demanda vivienda, gran parte de ésta ha encontrado salida en el acceso a tierras agrícolas cada vez más alejadas. El poblamiento irregular y la presión de los estratos pobres han determinado la ocupación de zonas de valor estratégico desde el punto de vista ecológico, no sólo en reservas ecológicas marcadas por la planeación urbana, sino también en tierras con valor agrícola.

Por otra parte, los ochenta marcan una escasez creciente de suelo urbano para la demanda habitacional de la población con recursos medios y altos. Las colonias residenciales de nivel medio tienden a saturarse y poco a poco cierran las opciones dentro del espacio urbano existente para la creación de nuevos fraccionamientos (a excepción de algunos municipios conurbados). Los

fraccionamientos residenciales de altos ingresos resuelven la escasez de suelo urbano invadiendo zonas de alto valor ecológico al Sur y Norponiente del D.F (Tlalpan, Mag. Contreras y Cuajimalpa).

Como ya se dijo antes los rasgos señalados aquí son aceptados de manera general por los especialistas en esta problemática (Legorreta, Garza, Delgado, el OCIM, y el Programa Regional de la Zona Metropolitana del Valle de México), pero no sucede lo mismo con la interpretación del fenómeno. Para algunos los ochenta no sólo marcan la ruptura con el esquema de crecimiento tradicional de la ZMCM sino que significa el punto de arranque hacia la "megalopolización". Para Delgado (1991), a pesar de que comparte las caracterizaciones del proceso de los ochenta, va más allá y habla de la existencia de relaciones entre la ZMCM y las otras ciudades de la región centro.

Con respecto a la formación de la megalopolis existen posiciones diferentes. Para Garza (1991) y Legorreta (1994) el proceso apenas inicia, para los investigadores del Programa de Investigación Metropolitana (de la UAM - Xochimilco) que elaboraron el PRMVM (1993) ya es un hecho.

En cuanto a la emergencia de la megalopolización, Garza y Damián (1991:21-28) señalan que este fenómeno está íntimamente relacionado con las especificidades del proceso de urbanización reciente. Para estos autores la década que nos ocupa está caracterizada por una suburbanización de importantes áreas, así como por un fuerte proceso de integración de núcleos urbanos anteriormente aislados. De esta manera están surgiendo tejidos urbanos policéntricos que concentran estructuras y relaciones sociales más complejas que constituyen subsistemas de ciudades altamente integrados.

Este proceso parece corroborarse por la existencia de zonas metropolitanas en la región centro<sup>10</sup> y sus supuestas relaciones. El trabajo de los investigadores se refiere fundamentalmente a la vinculación de la ZMCM con la de Toluca y la de Cuernavaca, pero a pesar de que se habla de la existencia de una articulación entre ellas, no se profundiza mucho sobre las especificidades de la relación. Para ellos el elemento más importante que da cuenta de la megalopolización es que el municipio de Huixquilucan puede incluirse indistintamente en la Zona Metropolitana de la Cd. de México y en la de Toluca, de aquí que la ZMCM se pueda extender hasta Lerma y Toluca. Y aún cuando no se dan

---

<sup>10</sup> En la región centro se identifican 4 zonas metropolitanas: 1) la de la Ciudad de México, constituida por 16 delegaciones y 26 municipios; 2) la de Toluca formada por 5 municipios; 3) la de Puebla que se extiende hasta Tlaxcala y queda constituida por 8 municipios; 4) la de Cuernavaca - Cuautla que conforman una pequeña zona metropolitana con Temixco y Jiutepec, la primera, y con Yauhtepec, la segunda (Garza y Damián, 1991:27).

muchos datos de como sucede este proceso, y de que los autores reconocen que hay que realizar investigaciones más completas a este respecto, se afirma que ambas zonas metropolitanas se traslapan y constituyen un conglomerado megalopolitano.

Desde el punto de vista de Legorreta (1994:42-51) el proceso de megalopolización apenas inicia. Los factores que han intervenido en los procesos de expansión como el transporte, la estructura vial y las obras públicas que se realizan en esta década, así como las que se tienen proyectadas a mediano plazo, tienden a conformar la estructura básica de las futuras relaciones entre diferentes zonas metropolitanas. Entre otros elementos resaltan:

1. el *transporte colectivo*, que ha influido directamente en el proceso de conurbación multidireccional de la Ciudad de México. Los trabajos del investigador comprueban el papel del transporte de los "colectivos" en la urbanización periférica. Se habla de la existencia de un modelo de expansión a menor escala a partir de asentamientos más poblados. Alrededor de núcleos como Texcoco, Cuautitlan y Chalco se estructuran ramales que conectan a otros poblados más pequeños y que rebasan las fronteras de la ZMCM llegando hasta Cuautla y Tezontepec.
2. las *vialidades periféricas*, son parte del binomio transporte - urbanización. En él se insertan los proyectos de construcción de cinco trenes radiales desde la Ciudad de México a las ciudades medias más cercanas. También se considera la realización de vialidades periféricas que rebasan los ámbitos metropolitanos, se refiere particularmente a la construcción del libramiento que unirá la carretera de Puebla con la de Querétaro, lo que impulsará el crecimiento hacia Tizayuca y Pachuca.
3. las *obras hidráulicas*, también tienen un papel importante en la promoción de la urbanización. El proyecto de construcción de un acuafero en la parte sur de la ciudad pretende, a largo plazo, llevar agua a las periferias urbanas del área metropolitana, cuestión que sin duda incidirá en la generación de nuevas urbanizaciones.
4. el *drenaje profundo*, se plantea la terminación del tramo nororiente para conectar las aguas residuales del río Churubusco. También se esta pensando en la conclusión de las líneas de conducción desde Tlahuac para canalizar el drenaje por los canales de Chalco y Nacional.

Todos los factores enunciados hasta aquí tendrán implicaciones tanto en el crecimiento de la ZMCM como en futuras conurbaciones con ciudades como Toluca, Tizayuca, Pachuca, Ciudad Sahagún, Valle de Cuernavaca y Cuautla.

Por último, el Plan Regional Metropolitano del Valle de México (1993) ya considera que la ZMCM abarca ya la totalidad del Valle de México de aquí que se hable directamente de la Zona Metropolitana del Valle de México, además identifica la existencia de la megalópolis del centro del país constituida por 189 municipios de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala y por cinco zonas metropolitanas<sup>11</sup>, dentro de ellas la Zona Metropolitana del Valle de México se conforma por 16 delegaciones y 57 municipios.

Aún cuando no está resuelto entre los investigadores urbanos la cuestión de la megalopolización, la ampliación del área urbana de la Ciudad de México y por ende de su influencia en las zonas aledañas llevan a proponer otro tipo de interpretación del fenómeno. Este es el caso de J. Delgado (1998:81-93), quien a partir de las vinculaciones que se establecen entre las ciudades de la región centro, del análisis del tipo de influencia que ejerce la ZMCM en las urbes de la región, y de la relación de los procesos de desconcentración poblacional que se llevan a cabo en la ZMCM con las zonas que se localizan fuera del Valle de México, lleva a plantear el concepto de ciudad - región como de utilidad para describir el fenómeno.

Para el investigador la región centro está determinada en gran medida por los procesos que se llevan a cabo en la ZMCM, que se constituye como ciudad principal. En este sentido, los procesos de centralidad de la Ciudad de México se “desdoblan” sobre territorios regionales, lo que evita la conformación de un equilibrado sistema regional de ciudades y lleva a la formación de una “nueva periferia regional”. Este desdoblamiento le da a la metrópoli una nueva funcionalidad, ya que le permite superar la saturación y congestión de las áreas centrales. De esta manera, las ciudades regionales se enfrentan a un proceso de “desconcentración” de los problemas urbanos de la ZMCM que afecta directamente su territorio, y la zona de influencia del fenómeno de despoblación se extiende a lo que Delgado denomina “la corona regional de la ciudad”, que no es otra cosa más que la nueva periferia.

---

<sup>11</sup> La Zona Metropolitana del Valle de México, la de Pachuca, Toluca, Cuernavaca - Cuautla, y la de Puebla - Tlaxcala.

Así, el autor identifica para los años noventa una nueva etapa del proceso de urbanización, en la que se vincula la dimensión metropolitana y regional a través de la prolongación de la estructura de la ciudad interior. En este nuevo estadio las tecnologías en transportes, la informática y las comunicaciones juegan un papel fundamental por su interacción directa con el medio urbano y con la región metropolitana. En este sentido los grandes proyectos referentes a la construcción del tren elevado y de los trenes suburbanos indican el punto de encuentro entre la dimensión metropolitana y la regional. Por todo esto para el investigador la "corona regional de la ciudad" esta ya constituida, abarca una superficie significativa de la región centro del país e incluye una poco más de 200 municipios de los estados vecinos y las 16 delegaciones del D.F. (Ibidem. p. 90)

Para terminar es importante mencionar que ambas interpretaciones no son compartidas del todo por algunos miembros del gremio urbano. Para el equipo del Observatorio de la Cd. de México (1996) el crecimiento urbano tiene poco ver con el proceso de megalopolización (y mucho menos con la propuesta de ciudad - región), ya que la urbanización sigue rutas delineadas por una estructura geográfica previa determinada en su conformación por las políticas locales y las formas de ocupación del suelo. Por otra parte, para Connolly (1988) este concepto de "megalopolis" es todavía impreciso, no quedan claras las relaciones económicas entre las diferentes ciudades y sigue predominando el papel de la Ciudad de México.

En todo caso considerando los argumentos expuestos aquí, tal parece que los criterios fundamentales para explicar el proceso megalopolitano y el de la ciudad - región se centran en las obras de infraestructura, de transporte y en las características del crecimiento físico. Hasta ahora no hay un análisis profundo de las relaciones entre ciudades a partir de indicadores económicos y socio - demográficos. Como el mismo Gustavo Garza afirma habría que realizar investigaciones más completas sobre este tema para tener un conocimiento mucho más profundo y preciso sobre estos fenómenos.

#### ***4.5 El poblamiento otra dimensión del análisis territorial.***

Hasta aquí se han sintetizado los puntos principales del estudio del crecimiento urbano, que en general se han centrado en la configuración espacial del área urbana y en sus diferencias territoriales a partir de las diversas unidades político - administrativas (delegaciones y municipios). El equipo del Observatorio de la Ciudad de México (OCIM) planteó la incorporación de una nueva dimensión en el análisis que diera cuenta de las diferencias entre los distintos espacios que conforman el área urbana a partir de la construcción de un patrón de zonificación de las formas de ocupación del territorio. Dado que la creación de este modelo generó una importante base de datos con variables espaciales, demográficas y socioeconómicas que se utilizaron en esta investigación, para el análisis de las tendencias recientes de la urbanización y la tenencia de la tierra, es conveniente profundizar en algunos puntos metodológicos<sup>12</sup>.

Para el análisis territorial el concepto central que intenta articular la dinámica espacial de la ciudad con su dinámica demográfica es el de "poblamiento" (OCIM, 1996). Este toma en cuenta las distintas formas de producción del espacio habitable así como la estructura demográfica y socioeconómica diferenciada de la población. A partir de ellas se identifican seis modalidades de poblamiento (que se explicarán un poco más adelante): 1) el Centro Histórico, 2) Pueblos conurbados, 3) Colonias populares, 4) Colonias residenciales tipo medio, 5) Colonias residenciales de tipo alto, y 6) Conjuntos habitacionales. A partir de ellas se llega a una caracterización del territorio de la ZMCM mediante la construcción de zonas homogéneas que se definen considerando el predominio de determinado tipo de poblamiento.

La construcción de las zonas homogéneas se realizó a partir de la unidad elemental del Area Geoestadística Básica (AGEB<sup>13</sup>), lo que permite superar las limitaciones de los estudios

---

<sup>12</sup> La exposición de esta parte tuvo como base fundamental el documento *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Cd. de México 1990 - 2010 (primera parte)*, particularmente el capítulo 4 que se titula "Estructura actual del poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México".

<sup>13</sup> La AGEB urbana es la unidad territorial manejada por el INEGI para demarcar el contorno de la mancha urbana. Se define como el área integrada por una superficie edificada, habitada y/o urbanizada con usos del suelo no agropecuario o forestal y que, partiendo de un núcleo presenta continuidad física en todas direcciones hasta ser interrumpida en forma notoria por terrenos de uso no urbano. Los parámetros para asignar una o más AGEB's urbanas a una localidad son: 1) que la localidad cuente con un conjunto que oscile entre 25 y 50 manzanas perfectamente delimitado; 2) la localidad debe tener una población igual o mayor a 2500 habs.; 3) Que la localidad sea cabecera municipal aún sin cumplir con los parámetros

convencionales de la estructura metropolitana que se llevan a cabo considerando las diferencias a partir de unidades administrativas (delegación y municipio), las que en muchas ocasiones presentan fuertes grados de heterogeneidad. El análisis por AGEB's salva en gran medida estas dificultades, aunque a pesar de su dimensión reducida<sup>14</sup> muchas de ellas no presentan un grado absoluto de homogeneidad ya que diferentes tipos de poblamiento (como las colonias residenciales y los conjuntos habitacionales), aún cuando son dominantes en la unidad de análisis comparten el espacio con otros. Al estudio por AGEB se le incorporó la digitalización de la cartografía censal del INEGI de 1971 y de 1990, la cartografía SIGSA de 1986 y las mediciones de las aerofotos en diferentes años. El trabajo de estas variables fue la base para identificar las principales características de las "zonas homogéneas" que estructuran la ZMCM, uno de los productos principales de este esfuerzo fue la creación de una amplia base de datos con variables socioeconómicas, demográficas y cartográficas que abarcan el periodo 1970 - 90, su utilización abre la posibilidad de realizar estudios que aporten nuevos elementos al conocimiento de la realidad metropolitana.

*Los tipos de poblamiento (zonas homogéneas).*

*El Centro Histórico*, es el área donde históricamente se han concentrado las actividades habitacionales, comerciales, administrativas y de servicios de la ciudad. La simbiosis entre sus funciones se manifiesta en una densidad promedio que es mayor a 170 hab/ha, esto a pesar del alto grado de especialización del uso del suelo y cambios presentados.

*Los pueblos comurbados*, son pueblos y asentamientos populares que se desarrollaron en el pasado separados del espacio urbanizado, pero ligados por vías que los han comunicado directa o indirectamente y que han pasado a formar parte del área urbana de la ZMCM durante los últimos 20 años. En ellos predomina el uso habitacional. Las funciones administrativas y comerciales ocupan el

---

anteriores; 4) que los usos del suelo de la localidad sean: habitacional, industrial, servicios, comercial, recreativa, etc. (Medina, 1993).

Las ventajas que se pueden identificar en la utilización en un análisis de la estructura urbana son: a) que es una subdivisión sistemática y homogénea, más pequeña que la localidad pero con límites perdurables y de fácil reconocimiento en el terreno; b) su definición considera los conceptos básicos del fenómeno urbano; c) su sistematización, actualización y consolidación (reclasificación de AGEB's rurales a urbanas) permiten comparar el crecimiento de la urbanización en el tiempo; d) existe amplia información censal y cartográfica que justifica su adopción como unidad básica para la delimitación física de la ciudad; y d) sus límites se basan en detalles geográficos o de infraestructura permanente y fácilmente identificables en el terreno (tales como avenidas principales, calles, canales, vías de ferrocarril, etc.).

<sup>14</sup> La AGEB promedio de la ZMCM abarca 47 has con una población de 4,310 hab.

espacio central del asentamiento, aunque dependiendo del proceso de desarrollo urbano particular se dan funciones industriales y de servicios que aparecen en las áreas vacantes sin desplazar en principio al uso habitacional.

En general tienen baja densidad habitacional (menos de 60 hab/ha). Existen algunos casos en que esta variable es mucho más alta, sobre todo en aquellos asentamientos convertidos en centros difusores del proceso de urbanización o que tienen limitaciones físicas y/o culturales que provoquen la concentración de población en espacios reducidos. Algunos casos representativos de esta situación son:

- pueblos y áreas receptoras de población o concentradoras de actividades intensas desde los cuales se difunde la actividad urbanizadora. Ejemplo de estos son aquellos pueblos convertidos en centros de servicio de abastecimiento y/o puntos terminales o de transbordo del transporte público. Ixtapaluca está en este caso y tiene una densidad de 135 hab/ha.
- pueblos y áreas urbanas delimitadas por accidentes topográficos, cuerpos de agua que impiden la expansión física del asentamiento. Como Tlahuác, San Juan Ixtayopan, y Mixquic que tienen densidades entre 90 y 100 hab/ha, San Gregorio Atlapulco en Xochimilco con 173 hab/ha.
- pueblos y áreas cuya población es heredera de antiguas tradiciones culturales que reivindican derechos de posesión sobre determinadas porciones de tierra y en los que la superficie disponible para la urbanización es reducida frente al incremento demográfico. Son representativos de estas características Sto. Tomás Ajusco en Tlalpan con 142 hab/ha, San Nicolás Totolapan en la Magdalena Contreras con 147 hab/ha.

*Las Colonias populares*, son asentamientos producidos por diversas modalidades del poblamiento popular como la invasión, la venta fraudulenta de lotes urbanos, la urbanización ilegal de terrenos ejidales, etc.; se han formado mediante la intervención directa de agentes promotores privados, sociales y públicos, no importa su condición de regularidad o irregularidad frente a las distintas formas de tenencia de la tierra, ni frente a la normatividad vigente. Ellas han formado parte de la estructura de la ciudad desde la década de los veinte y se han denominado indistintamente, de acuerdo

a cada periodo histórico como colonias proletarias, colonias para trabajadores, ciudades pérdidas, etc.<sup>15</sup>.

La función habitacional es dominante y su origen es frecuentemente irregular, se pueden encontrar mezclas heterogéneas en las que la vivienda se combina con otros usos como los comerciales, de servicios e industriales. Son generalmente asentamientos con densidades habitacionales muy altas. La densidad media es de 154 hab/ha, pero frecuentemente pueden llegar a tener densidades por encima de 250 hab/ha. La sup de los lotes varía entre 90 y 250 m<sup>2</sup>. Las altas densidades en este tipo de colonias son resultado de patrones de aprovechamiento máximo del lote que tiene su inicio en la construcción de una vivienda unifamiliar que se va ampliando y transformando progresivamente en vivienda multifamiliar (cambios que se dan en función de las necesidades y capacidades de la familia fundadora).

Las colonias populares previamente planificadas por sus promotores son escasas, aunque destacan las colonias desarrolladas sobre el lago de Texcoco, en los municipios de Ecatepec y Nezahualcoyotl, donde existe un planeamiento básico del trazo vial y lotificación que facilita posteriormente la introducción de redes para servicios y la localización de los equipamientos urbanos más elementales. En general son asentamientos con deficiencias en gran parte de sus aspectos constitutivos. En este tipo de poblamiento las viviendas se realizan a partir de un proceso mixto de autoconstrucción y contratación de trabajadores más o menos calificados.

La densidad urbana promedio (154 hab/ha) es similar a la de los conjuntos habitacionales (152 hab/ha). Para el equipo del OCIM este dato corrobora la idea planteado por Connolly (1988) que supone la crítica a la existencia de una relación directa entre el crecimiento anárquico de los asentamientos populares y un aprovechamiento ineficiente del suelo. Sin embargo algunas investigaciones referentes a la formación y funcionamiento del mercado popular del suelo difieren de esta posición. El trabajo de Legorreta (1994) que analiza la relación entre el patrón de ocupación de los lotes y los precios del suelo, señala que una de las críticas que hay que hacerle al poblamiento popular es que el patrón extensivo de lotificación individual tiene un muy bajo nivel de ocupación que se expresa en las bajas densidades existentes en algunas colonias. Aún cuando él considera diferencias importantes de acuerdo a las etapas de formación y consolidación de un asentamiento

---

<sup>15</sup> Las diversas modalidades del poblamiento popular así como su evolución histórica se abordaran con

irregular, esto no modifica su tesis sobre la sub-ocupación de la tierra que se urbaniza a partir de este poblamiento.

Esta discrepancia en torno a la mayor o menor ocupación poblacional en las colonias populares tiene que ver, en mi opinión, con la evolución de las densidades en los diferentes momentos de poblamiento de una colonia popular. Como ya se señaló antes la consolidación de una colonia parece ir aparejada con la introducción de servicios urbanos, el mejoramiento de las vialidades y de la vivienda, así como de un aumento de las densidades y por ende de la ocupación de los lotes<sup>16</sup>. Esto aunado a la posición oficial de la necesidad de pensar en un patrón de urbanización que considere la formación de asentamientos humanos con una mayor densidad pero con los servicios suficientes, puede muy bien justificar la posición del OCIM a este respecto. Si bien es innegable que la "eficiencia" de la ocupación del suelo se refiere acotadamente a los elementos ya señalados, también es cierto que la cuestión de si esto representa un mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida y de los servicios no está resuelta. Para ello sería necesario profundizar mucho más sobre la relación entre las densidades y las condiciones de vida por tipo de poblamiento.

El análisis de las densidades diferenciales permite realizar una clasificación interna en este tipo de poblamiento que identifica tres momentos de la evolución de las colonias.

- a) *Colonias populares en formación*, son asentamientos fundados durante la última década 1980-90 no cuentan en general con obras de urbanización y tienen deficiencias de equipamientos y servicios. Están en una primera etapa de urbanización tienen densidades bajas (menos de 100 hab/ha) la media es de 54 hab/ha, con el tiempo y su desarrollo la densidad se incrementa.
- b) *Colonias populares en proceso de consolidación*, independientemente del periodo de su fundación no cuentan con una urbanización completa, las construcciones habitacionales presentan diferentes grados de terminación y pueden coexistir con edificaciones provisionales, en proceso y totalmente terminadas. Las densidades están comprendidas entre 100 y 170 hab/ha., el promedio de esta variable es de 148 hab/ha, casi tres veces superior a la de las colonias populares en formación, lo que ejemplifica la asociación entre consolidación y densificación.

---

mucho más detalle en los capítulos 6 y 7 de este trabajo.

<sup>16</sup> El mismo Legorreta proporciona datos sobre la tendencia a una mayor ocupación de los lotes conforme las colonias populares tienen más años de antigüedad (1994:72).

c) *Colonias populares consolidadas*, ya cuentan con obras completas de urbanización, las construcciones habitacionales son definitivas, pueden tener satisfechos sus requerimientos de equipamientos urbanos básicos y, en ocasiones pueden llegar a tener un superavit de los mismos convirtiéndose en la sede de centros o subcentros de equipamiento urbano. La densidad urbana es el doble de las colonias populares que se encuentran en proceso de consolidación, 270 hab/ha. Se distribuyen más o menos por mitad entre el D.F. y los municipios conurbados. En muchos casos estas colonias se constituyen en zonas de expulsión como Nezahualcoyotl cuyas familias de reciente constitución alimentaron la formación de Valle de Chalco<sup>17</sup>.

*Colonias residenciales de tipo medio*, éstas surgen de una promoción de carácter privado sin eliminar la posibilidad de la participación de otro tipo de agentes sociales o públicos. Los promotores cumplieron en general los requerimientos señalados en su tiempo por la administración urbana en lo relativo a la urbanización, equipamientos y servicios urbanos. Con el paso del tiempo el uso estricto para la vivienda ha cambiado apareciendo otro tipo de usos. Los lotes varían entre 90 y 300 m<sup>2</sup>, esto se debe a la época en que se llevó a cabo la promoción del asentamiento, al costo de la tierra y a la capacidad económica de la población. adquirente. Otro elemento distintivo es la producción en serie de viviendas. Las densidades de población cubren un rango muy amplio varían entre 40 y 200 hab/ha. Estas colonias tienen una densidad urbana similar a la del conjunto de la metrópoli 108 hab/ha.

*Colonias residenciales de tipo alto*, en su formación se identifica la intervención del agente inmobiliario privado, ocasionalmente son producto de la intervención de otro tipo de agentes promotores. Sus lotes son mayores de 300m<sup>2</sup> de superficie. Las obras de urbanización son de buena calidad y sus equipamientos urbanos son de tipo recreativo o cultural y están destinados para el uso exclusivo de los habitantes de las colonias. La vivienda se realiza por encargo, ya es frecuente encontrar vivienda multifamiliar para población de altos ingresos. Los usos no habitacionales como para oficinas y comercios suelen estar restringidos. Sin embargo debido a su localización inversionistas y futuros usuarios ejercen fuerte presión para favorecer cambios en la normatividad de los usos del suelo. Las densidades de población son bastantes bajas varían entre 25 y 100 hab/ha, la densidad urbana promedio es de 50 hab/ha.

---

<sup>17</sup> En 1991, el 37% de los jefes de familia de Chalco habían tenido su residencia en Nezahualcoyotl (Hiemaux, 1991).

*Conjuntos Habitacionales*, son espacios planificados, se utilizan prototipos de vivienda multifamiliar en edificios de varios niveles y pueden coexistir con viviendas unifamiliares. Los conjuntos son el resultado de promotores inmobiliarios privados y gubernamentales, también los hay de inversión mixta. En general se trata de espacios rígidos y debido a su localización puede haber presiones para transformar el uso habitacional por servicios sin que se desplace a la vivienda. Las densidades pueden variar entre 100 y 300 hab/ha, su densidad media es de 152 hab/ha. Este promedio tiene fuerte diferencias a su interior, los conjuntos ubicados en el D.F. tienen mayores densidades (172 hab/ha) que los que están en los municipios conurbados (115 hab/ha) Estas diferencias se explican por la necesidad de optimizar costos en el Distrito Federal con construcciones de altura; mientras que en el Estado de Mexico se encuentran viviendas unifamiliares o duplex.

*Zonas de uso mixto predominantemente no habitacionales*, se trata de aquellas áreas en las que no predomina el uso del suelo habitacional, están ocupadas por uso industrial, equipamientos, servicios, son tierras de conservación y protección ecológica, y de uso agrícola. Se clasificaron como “usos mixtos”, las AGEB’s en donde uno o varios de los usos del suelo mencionados ocuparan más del 70% de la superficie total de la AGEB. Dado el carácter minoritario del uso habitacional de estas zonas, su densidad promedio es muy baja, 19 hab/ha.

#### *4.6 La ZMCM en la década de los noventa.*

El estudio del territorio de la ciudad a partir del esquema anterior permite realizar análisis interesantes en torno a las características y diferencias entre los tipos de poblamiento, las necesidades de la población, las diferencias socioeconómicas, etc.<sup>18</sup> Para efectos de este trabajo sólo se retomaron aquellos resultados que ayudan a delinear un diagnóstico de la ZMCM en cuanto a la ocupación por tipo de poblamiento. Una primera cuestión que llama la atención es que la superficie de la Zona Metropolitana esta ocupada en orden de importancia por colonias populares que ocupan un 38% del área urbana, por zonas de uso mixto que representan el 32% de la superficie y el resto se distribuye entre pueblos conurbados, colonias residenciales media y conjuntos habitacionales.

Como bien se puede observar las colonias populares constituyen el tipo de poblamiento de mayor peso en la ZMCM, en ellas habitan alrededor del 63% de la población, más de 9 millones de personas distribuidas casi en la misma proporción entre el D. F. y el Estado de México. Ocupan un poco más de 60 mil hectáreas, representan cerca del 40% del área urbana total y la mitad de las zonas de uso habitacional (52%).

En cuanto a su clasificación interna las colonias en consolidación y consolidadas absorben a casi la totalidad de la población que habita en este tipo de poblamiento. A nivel del territorio la mayor superficie urbana la ocupa las colonias en consolidación lo que indica que este tipo de asentamientos ha tenido una presencia muy importante en la dinámica urbana reciente. Las características específicas de las categorías internas son las siguientes: las colonias populares en formación ocupan el 9% del área urbana total y ocupan una superficie de 14,555 has. Las colonias populares en proceso de consolidación aloja al 29% de la población metropolitana (más de 4 millones de personas), en una superficie muy cercana a las 30 mil hectáreas y con una densidad urbana promedio tres veces superior a la de las colonias en formación, lo que ejemplifica la asociación entre consolidación y densificación. Y las colonias populares consolidadas alojan a más de 4 millones de personas (28.5%) sobre una superficie de 15,509 has.

El segundo tipo de poblamiento en importancia es el que corresponde a las zonas de uso mixto ocupan la tercera parte del área urbana, aloja a 955 mil habitantes y tiene por las características propias de los usos del suelo predominantes las densidades más bajas de la ZMCM.

Llama la atención la aparición en el poblamiento urbano de los pueblos conurbados, en ello habitan 800 mil personas, ocupan el 10% del área urbana y tienen una densidad promedio de 50 hab/ha. Este fenómeno es sintomático de la creciente expansión urbana en la periferia, proceso que ya incorpora de manera cada vez más importante este tipo de asentamientos antiguos que se habían mantenido al margen del proceso de urbanización.

En lo que se refiere a las colonias residenciales tipo medio estas ocupan 14,547 has que significa el 9% del área urbana y aloja a millón y medio de habitantes (el 11% de la población metropolitana). Los Conjuntos Habitacionales ocupan el 7% del área urbana total, cerca de 12 mil hectáreas y alojan

---

<sup>18</sup> De hecho en el documento de trabajo del OCIM se realiza un esfuerzo por identificar las diferencias

al 12% de la población metropolitana. Y las colonias residenciales de tipo alto alojan al 2% de la población del ZMCM (294 mil habitantes) y del total existentes dos terceras partes se localizan en el Distrito Federal.

El análisis del crecimiento urbano por década permitió identificar las tendencias del crecimiento urbano metropolitano para los años 1980 - 90, la distribución por tipo de poblamiento fue la siguiente: las colonias populares representaron el 61% del crecimiento total, los pueblos conurbados significaron un 19%, los conjuntos habitacionales el 8.5% y las colonias residenciales tipo medio ocuparon el 6% de la superficie urbana.

**CUADRO No. 16**  
**POBLACION, SUPERFICIE Y DENSIDADES EN LA ZMCM POR TIPO DE POBLAMIENTO. 1990.**

<b>TIPO DE POBLAMIENTO</b>	<b>POBLACION (x1000)</b>	<b>SUPERFICIE (HAS)</b>	<b>DENSIDAD (HAB/HA)</b>
CENTRO HISTORICO	95.4 0.5%	551 0.3%	173
PUEBLO CONURBADO	800.5 5%	16,041 10%	50
COLONIA POPULAR	9244.5 63%	60,060 38%	154
RESIDENCIAL MEDIA	1568.7 11%	14,547 9%	108
RESIDENCIAL ALTO	294.2 2%	5,899 3.7%	50
CONJUNTO HABITACIONAL	1745.7 12%	11,496 7%	152
USO MIXTO	955.2 6.5%	50,971 32%	19

FUENTE: Elaboración a partir de la base de datos del OCIM

**CUADRO No. 17**  
**DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y DEL AREA URBANA POR TIPO DE POBLAMIENTO. 1990**

TIPO DE POBLAMIENTO	POBLACION (%)			AREA URBANA (%)		
	D.F.	EDOMEX	ZMCM	D.F.	EDOMEX	ZMCM
CENTRO HISTORICO	1.0	0.2	0.6	0.6	0.1	0.3
PUEBLO CONURBADO	4.5	6.6	5.4	8.3	11.7	10.1
COLONIA POPULAR EN FORMACION	2.0	9.6	5.3	3.6	14.1	9.2
COLONIA POPULAR EN CONSOLIDACION	28.3	30.1	29.1	20.0	16.7	18.3
COLONIA POPULAR CONSOLIDADA	27.5	29.7	28.5	10.9	8.8	9.8
RESIDENCIAL MEDIA	13	7.7	10.7	12.1	6.7	9.2
RESIDENCIAL MEDIA DENSIDAD BAJA	0.8	1.2	1.0	2.0	2.2	2.1
RESIDENCIAL MEDIA DENSIDAD MEDIA	5.0	4.0	4.5	5.4	3.4	4.3
RESIDENCIAL MEDIA DENSIDAD ALTA	7.2	2.5	5.2	4.7	1.1	2.8
RESIDENCIAL ALTO	2.6	1.3	2.0	5.3	2.3	3.7
CONJUNTO HABITACIONAL	15.6	7.2	11.9	10.0	4.8	7.2
USO MIXTO	5.5	7.6	6.5	29.2	34.8	32.2
TOTAL	100	100	100	100.0	100	100

FUENTE: Datos tomados del estudio del OCIM. *Escenarios demográficos y urbanos 1990 - 2010.*

**CUADRO No. 18**  
**SUPERFICIE Y DENSIDADES URBANAS POR TIPO DE POBLAMIENTO EN LA ZMCM. 1990.**

POBLAMIENTO	SUPERFICIE (HAS)			DENSIDAD (HAB/HA)		
	D.F.	EDOMEX	ZMCM	D.F.	EDOMEX	ZMCM
CENTRO HISTORICO	442	109	551	187	116	173
PUEBLO CONURBADO	6,183	9,858	16,041	60	43	50
COLONIA POPULAR EN FORMACION	2,682	11,873	14,555	60	52	54
COLONIA POPULAR EN CONSOLIDACION	14,894	14,102	29,996	156	139	148
COLONIA POPULAR CONSOLIDADA	8,088	7,421	15,509	279	260	270
RESIDENCIAL MEDIO DENSIDAD BAJA	1,523	1,811	3,334	43	42	43
RESIDENCIAL MEDIO DENSIDAD MEDIA	3,994	2,828	6,822	102	92	98
RESIDENCIAL MEDIO DENSIDAD ALTA	3,475	916	4,391	171	180	173
RESIDENCIAL ALTO	3,960	1,939	5,899	53	43	50
CONJUNTO HABITACIONAL	7,427	4,069	11,496	172	115	152
USO MIXTO	21,686	29,686	50,971	21	17	19

FUENTE: Datos tomados del estudio del OCIM. *Escenarios demográficos y urbanos 1990 - 2010.*

## CAPITULO 5

### LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LA DINAMICA DE LA ZMCM.

En el análisis del proceso de la expansión urbana de la metrópoli, la estructura de la propiedad de la tierra ha sido una variable importante para los investigadores urbanos. Su estudio se ha abordado fundamentalmente a partir de la transformación del suelo de uso agrícola a usos urbanos. En torno a esta problemática los estudiosos de este tema se han planteado interrogantes que giran alrededor del papel de la tenencia de la tierra y su incorporación al proceso urbano y de sus formas de urbanización. En esta parte del trabajo se pretenden dos cosas: la primera, realizar un balance de las líneas e hipótesis que han seguido las investigaciones sobre este tema; y la segunda presentar los resultados del análisis para las décadas ochenta y noventa, así como delinear las tendencias recientes del crecimiento urbano en relación con la propiedad de la tierra y los tipos de poblamiento.

#### *5.1 La propiedad de la tierra y el crecimiento urbano.*

Los trabajos que hasta ahora se han realizado en torno a la propiedad y a la expansión urbana se han centrado en dos puntos fundamentales: en el seguimiento del crecimiento urbano sobre diferentes tipos de tenencia y, los mecanismos de urbanización de la propiedad ejidal. En lo que se refiere al primer punto la ciudad se ha extendido sobre diversas formas de propiedad de la tierra: privada,

estatal y, ejidal y comunal<sup>1</sup>. Al respecto de las características del crecimiento urbano y los diferentes tipos de propiedad se han realizado trabajos importantes. Desde 1940, tanto la propiedad privada como la tierra ejidal han sufrido un proceso de integración al suelo urbano que continúa hasta la fecha. La creciente urbanización ha impactado de manera importante la estructura de la propiedad en la ZMCM. Un estudio de Schteingarth (1989) muestra con detalle el proceso de crecimiento urbano durante los años que van de 1940 a 1975. Al iniciar la década de los cuarenta en el D. F. el 18% de la extensión territorial correspondía a ejidos, el 57% a tierras comunales y el 25% a tierras privadas. En treinta y cinco años la mancha urbana en el Distrito Federal creció un 53% sobre terrenos de propiedad privada, 27% sobre tierras comunales y en un 21% en terrenos ejidales.

Para el año de 1975 cerca de la mitad del total de la superficie ejidal en el D.F. (44%) ya se encontraba urbanizada (Cruz, 1993:141-146). Las delegaciones con mayor extensión ejidal urbanizada eran la Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Iztapalapa, Benito Juárez y Coyoacan; mientras que se mantenían sin urbanizar los ejidos de Tlahuac, Milpa Alta y la mayor parte de Xochimilco (Cruz, 1982:30-42). El análisis de los ritmos del crecimiento urbano muestra diferencias importantes en la incorporación al suelo urbano de los diferentes tipos de propiedad. A partir de 1940 se identifica el inicio del proceso de urbanización de ejidos y comunidades, sin embargo la propiedad privada es la que proporciona la mayor superficie para usos urbanos (87%). Conforme pasa el tiempo y particularmente entre 1950 y 1970 el crecimiento urbano en tierras ejidales y comunales se incrementa notablemente, para 1960 la mancha urbana se había extendido en un 42% en este tipo de terrenos, en 1970 el porcentaje ascendió al 68%. En contraste con estas cifras la propiedad privada perdió importancia en la expansión urbana, en 1960 fue del 58% para descender en los años setenta a 33%. Para 1975 se identifican cambios importantes, por un lado, el nivel de crecimiento urbano en tierras ejidales se reduce (19%) pero aumenta la urbanización de tierras comunales (47%), mientras que la transformación urbana de las tierras privadas se mantiene estable (35%). (Véase el Cuadro No. 19)

---

<sup>1</sup> Las tierras ejidales y comunales están normadas de manera similar por la legislación agraria, aún cuando las primeras se crearon a partir del reparto agrario y las segundas son las tierras de los pueblos que lograron mantener sus títulos de propiedad desde la época colonial.

**CUADRO No. 19**  
**CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA SOBRE DIFERENTES TIPOS DE**  
**TENENCIA DE LA TIERRA EN LA ZMCM. 1940 - 1975**

ENTIDAD	SUP. MANCHA URBANA		CRECIMIENTO POR TIPO DE TENENCIA			
	KM2/%		KM2/%			
	1940	1975	EJIDAL	COMUNAL	ESTATAL	PRIVADA
<b>TOTAL ZMCM</b>	117.5	792.6	142.8	181.3	70	281
	100%	100%	21%	27%	10%	42%
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	117.5	541.3	87.8	112.2	—	223.8
	100%	68%	21%	27%	—	53%
1940 - 1950			6.8	7.3	—	97.7
			6%	7%	—	87%
1951 - 1960			23.1	11.8	—	49
			28%	14%	—	58%
1961 - 1970			42.4	55.8	—	49.3
			29%	38%	—	33%
1971 - 1975			14.9	37.3	—	27.8
			19%	47%	—	35%
<b>ESTADO DE MEXICO</b>		251.3	55	69.1	70	57.2
1950 - 1975*		32%	22%	28%	28%	23%
Naucalpan		59.8	34	17.5	—	8.3
		7.6%	57%	29%	—	14%
Tlalnepantla		32.6	4.9	6.2	—	21.5
		4.1%	15%	19%	—	66%
Coacalco		11.2	—	10.3	—	0.9
		1.4%	—	92%	—	8%
Cuautitlán		3.1	1.5	0.8	—	0.8
		0.4%	48%	26%	—	26%
Chimalhuacan		2.2	1.1	—	1.1	—
		0.3%	50%	—	50%	—
Ecatepec		51.9	3.2	9.6	25.4	12.7
		6.6%	6%	19%	49%	26%
Huixquilucan		3.8	—	3.8	—	—
		0.5%	—	100%	—	—
La Paz		8.2	3.6	4.6	—	—
		1%	44%	56%	—	—
Nezahualcoyotl		45.9	—	3.2	42.7	—
		5.8%	—	7%	93%	—
Tultitlán		25.4	6.4	8.1	0.8	10.1
		3.2	25%	32%	3%	40%
Zaragoza		7.2	0.3	5.0	—	1.9
		0.9%	4%	70%	—	26%

\*El porcentaje de la mancha urbano esta redondeado por ello la suma del crecimiento de los municipios no cierra completamente en 32 .

FUENTE: Datos tomados del cuadro No. 1 del libro de Schteingarth, M. 1989. *Los productores del espacio habitable*. El Colegio de México. México. p. 58.

En esta misma década de los setenta se calculaba que el crecimiento del Area metropolitana sobre los municipios conurbados del Estado de México<sup>2</sup> se había dado aproximadamente en un 50% sobre tierras ejidales y comunales, en un 27% sobre tierras de propiedad estatal (particularmente en las tierras del Ex-Vaso de Texcoco) y en un 23% en suelo propiedad privada (Schteingarth, 1989). Como puede observarse la urbanización de tierras privadas apenas representó cerca de una cuarta parte del crecimiento urbano mientras que los ejidos y comunidades tuvieron un peso mucho mayor. Como se mencionó anteriormente, el peso de la tenencia ejidal y comunal varía de acuerdo a la estructura de propiedad de cada municipio, se observa una mayor concentración de tierra ejidal en Naucalpan, Cuautitlan y la Paz; las tierras comunales están mayoritariamente en Huixquilucan y Chimalhuacán, en tanto que la propiedad estatal se localizó básicamente en Nezahualcoyotl y Ecatepec. De acuerdo a los datos de Iracheta (1984) los municipios con mayor crecimiento urbano en ejidos fueron Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli y Tultitlan, en tierras comunales resaltan Chimalhuacan y Ecatepec, y finalmente en tierras estatales Nezahualcoyotl<sup>3</sup>.

#### CUADRO No. 20

#### URBANIZACION Y DESTINO DE USOS DEL SUELO DE LA PROPIEDAD EJIDAL EN EL DISTRITO FEDERAL\* (1975)

DELEGACION	COLONIAS RESIDENCIAL	COLONIAS POPULARES	OBRAS PUBLICAS	TOTAL**
Gvo. A. Madero	14%	38%	47%	99%
Azcapotzalco	10%	43%	47%	100%
Iztacalco	18%	39%	43%	100%
Iztapalapa	0%	50%	20%	70%
Tlahuac	0%	0%	0%	0%
Xochimilco	3%	3%	0%	6%
Milpa Alta	0%	0%	0%	0%
B. Juárez	100%	0%	0%	100%
Coyoacan	55%	19%	26%	100%
Tlalpan	7%	18%	12%	37%
Mag. Contreras	14%	36%	15%	65%
Alvaro Obregón	18%	0%	0%	18%
Cuajimalpa	0%	0%	0%	0%

\*El cuadro sólo considera las delegaciones que tuvieron dentro de su territorio ejidos.

\*\* Esta columna significa el porcentaje de tierras ejidales urbanizadas.

FUENTE: Cálculos obtenidos a partir de la Carta Ejidal de 1938 y el crecimiento urbano hasta 1975 de cada una de las delegaciones. Cruz, Ma. S. 1982. "El ejido en la urbanización de la ciudad de México". Rev. Habitación. p. 43.

<sup>2</sup> Se consideraron 11 municipios.

<sup>3</sup> La urbanización popular de tierras del Ex-Vaso de Texcoco tuvo como peculiaridades su carácter masivo y expansivo, elementos que se expresaron en un acelerado crecimiento entre 1960 y 1970 para disminuir ya entrados los setentas.

En resumen, considerando los datos anteriores se puede afirmar que la intensa expansión urbana entre 1950 y la década de los sesenta estuvo acompañada de una creciente ocupación de tierras ejidales, tanto en el Distrito Federal como en los municipios conurbados. Para los años setenta, la hipótesis de que la mayor parte del crecimiento urbano se había dado en tierras ejidales y que en los años posteriores los ejidos seguirían transformándose a usos del suelo urbano tenía las suficientes bases como para ser aceptada en la comunidad científica. El reconocimiento de la trascendencia del papel de la tierra ejidal en el crecimiento urbano llevaron a realizar estudios posteriores que se abocaron a profundizar en la relación entre la tenencia del suelo y el proceso urbano. Los investigadores sobre este tema privilegiaron en sus análisis las formas de integración del ejido a la ciudad, así como los diferentes procesos de urbanización de este tipo de propiedad.

La incorporación de tierras ejidales a la mancha urbana se ha dado a partir de mecanismos impuestos por las características legales de la tenencia ejidal. Recordemos que la propiedad ejidal y comunal en la Ley Federal de Reforma Agraria (vigente hasta las reformas del artículo 27 constitucional en 1992) era considerada como inalienable, inembargable e imprescriptible. Estas especificidades limitaban el libre intercambio mercantil del suelo, de aquí que se utilizaran tanto instrumento legales como formas ilegales para la desincorporación de la tierra del régimen ejidal. Considerando estos elementos se pueden identificar los principales mecanismos a partir de los cuales se urbanizaron los ejidos, ellos son la expropiación, las permutas de tierras, la creación de zonas urbanas ejidales y la formación de colonias populares. Estas formas de urbanización, para el periodo 1940-75, han tenido diferentes niveles de importancia y sus peculiaridades se abordarán más ampliamente en otro capítulo de este trabajo (el No. 7) para relacionarlo con el poblamiento, por ahora sólo se hará referencia a las tendencias de urbanización generales para el periodo.

La expropiación por utilidad pública, ha sido el instrumento fundamental a través del cual el Estado ha intervenido directamente en el uso y destino del suelo ejidal. Ella sólo se puede dar por resolución presidencial y sus criterios generalmente coinciden con la política sexenal del presidente en turno. Este recurso ha sido ampliamente utilizado desde 1940 en los ejidos y con ello se ha logrado obtener suelo urbano para la construcción de infraestructura, de zonas industriales, de centros educativos, de equipamiento público, de reservas territoriales para los programas habitacionales de las instituciones estatales, etc. .

Las expropiaciones han tenido un peso muy significativo en el cambio del uso del suelo de los ejidos y comunidades. Schteingarh (1989:48-51) calcula que en el periodo que va de 1935 a 1975 en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México fueron expropiadas 14 130 hectáreas ejidales en la ZMCM (el 43% del total de la superficie ejidal urbanizada hasta esa fecha). Cerca del 60% de esta superficie se localizó en delegaciones del Distrito Federal, fundamentalmente en Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Coyoacan, Azcapotzalco y Tlalpan. En esta etapa las expropiaciones representaron el 43% del total de la superficie ejidal urbanizada hasta 1975. A partir de los setenta este instrumento no sólo se ha utilizado para obras de infraestructura y servicios (hasta municipios completos, como Cuautitlan Izcalli, se han creado utilizando este mecanismo), sino que se ha empleado de manera importante en los programas estatales para llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra en colonias populares.

La permuta fue otro de los instrumentos utilizados para liberar las tierras ejidales de las modalidades de la legislación agraria. Ella consistía en permutar los terrenos dotados a los ejidatarios por otros de características similares en la misma zona o en otra entidad. Así los ejidatarios no perdían sus derechos sobre la tierra, sino que estos se transferían a otras tierras que anteriormente habían sido propiedad privada. Al igual que la expropiación, la permuta tenía que darse por resolución presidencial. Esta forma de cambiar la localización de las tierras ejidales desapareció de la legislación agraria a fines de la década de los cincuenta. A través de este mecanismo importantes extensiones de tierras ejidales pasaron a manos de particulares, quienes rápidamente las urbanizaron durante la década de los cincuenta, en ellas se construyeron elegantes fraccionamientos residenciales<sup>4</sup>. Para el periodo 1935-75 la superficie ejidal permutada en la ZMCM representó el 14% del total de hectáreas ejidales urbanizadas en el periodo. Fue en la década de los sesenta cuando la ocupación de los ejidos por esta vía para la vivienda de la clase media y alta en expansión absorbió la mayor proporción de tierras, esto representó el 25% de las tierras urbanizadas para estos años (Cruz, 1982:36).

Desde la década de los sesenta se perfiló una significativa ocupación de ejidos para colonias populares. La formación de asentamientos irregulares en terrenos ejidales, se fue consolidando como un proceso que expresaba la imposibilidad de los sectores populares de acceder a una vivienda en el mercado inmobiliario formal. Las colonias populares se convirtieron en el principal agente

---

<sup>4</sup> Como San Jerónimo y Jardines del Pedregal en las tierras del ejido de Tlalpan.

urbanizador de los ejidos suburbanos. Su importancia no sólo radicaba en la magnitud del espacio físico ocupado, sino también en la compleja problemática en la que se involucraban ejidatarios y colonos. En esta parte sólo abordaremos el primer punto referente a los rasgos generales de la expansión de la “urbanización popular”, para analizar las relaciones entre los diferentes agentes sociales en otra parte de este trabajo (Véase el Capítulo 7).

La intensa expansión urbana y la limitada acción de programas habitacionales dirigidos a los sectores populares han determinado un incremento importante de la formación de colonias irregulares. Entre 1950 y 70 la urbanización popular pasó del 23% al 50% del área construida de la Ciudad de México. En el Distrito Federal para el año de 1976 se calculaba que del total de hectáreas ejidales urbanizadas el 50% lo había hecho a través de colonias populares localizadas principalmente en Iztapalapa, Iztacalco, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Magdalena Contreras (Cruz, 1982).

Desde esta perspectiva, las formas de acceso al suelo en este tipo de tenencia han sido la invasión de organizaciones de colonos y la venta de lotes por parte del comisariado ejidal, y en menor medida de los ejidatarios a los colonos. La creación de la “zona urbana ejidal” ha sido uno de los instrumentos más importantes utilizados por los ejidatarios para crear asentamientos irregulares y disfrazar la legitimidad de los mismos. Esta figura se contemplaba en la antigua Ley Federal de Reforma Agraria (cap. III), y tenía como objeto la constitución de zonas de urbanización ejidal en los ejidos que carecieran de fundo legal. El establecimiento de las “zonas urbanas” buscaba responder a las necesidades de los campesinos, y no de los pueblos o ciudades cercanas a los ejidos. En este sentido, el objetivo fundamental de las zonas de urbanización era “facilitar a los campesinos las tareas de llevar al campo los beneficios del agua potable, la electricidad y en general los servicios públicos indispensables” (Reglamento interno de las zonas de urbanización de los ejidos, 1956).

En las zonas urbanas no sólo los ejidatarios tenían derecho a un solar urbano, sino que también permitía el asentamiento de “avecindados”, quienes se consideraban personas “útiles a la comunidad” aunque no fueran miembros del núcleo ejidal. Los avecindados podían comprar o arrendar los solares urbanos excedentes, siempre con la aprobación de la Asamblea Ejidal, y obtener el dominio pleno sobre ellos cuando el solar se hubiera ocupado por lo menos durante cuatro años.

El procedimiento legal de formación y aprobación de las zonas urbanas ejidales en la antigua Ley Agraria era largo y complejo. En primera instancia la zona urbana tenía que contar con una resolución presidencial segregatoria que la constituyera, después dejar pasar cuatro años en los que los ejidatarios y vecindados debían construir sus viviendas, y finalmente se necesitaba otra resolución presidencial para la expedición de los títulos de propiedad (Ibidem.) . Es importante mencionar que, por lo general, en el caso de la ZMCM, las zonas urbanas ejidales no cumplieron con los pasos enumerados. Sólo la quinta parte de los ejidos que tenían zona urbana contaban con la resolución presidencial segregatoria, por lo que no es difícil pensar que la mayoría de estas zonas urbanas no llegaron a obtener los títulos de propiedad (Varley, 1985:74-75).

Bajo la apariencia de zonas urbanas ejidales se formaron las colonias populares. Por una parte los ejidatarios, y fundamentalmente el comisariado ejidal, apoyados por una resolución segregatoria, vendían lotes para usos urbanos bajo el pretexto de la creación de una zona urbana. Por otro lado, se formaron colonias populares en ejidos con el argumento de que se solicitaría la formación de una zona urbana ejidal. En este sentido esta figura legal dentro del ejido se esgrimía como una forma de regularizar el asentamiento de población.

Este fenómeno de la "urbanización popular" de los ejidos pareció intensificarse para la década de los ochenta. Existían señales que indicaban la creciente formación de asentamientos irregulares en ejidos ubicados en los municipios periféricos. El caso más espectacular fue Chalco (en donde las colonias populares llegaron a ocupar el 80% de los ejidos existentes en el actual municipio de Valle de Chalco); esta forma de urbanización se presentó en menor medida en los municipios de Naucalpan, Atizapan, Ecatepec y Cuautitlan Izcalli en donde la expansión urbana se realizó entre un 50 y 30% en ejidos.

En el Distrito Federal, según informes de la COCODER (Comisión Coordinadora de Desarrollo Rural), de 1970 a 1995 se formaron 492 asentamientos irregulares en 1 778 hectáreas que se habían ocupado por las ventas ilegales de ejidos, tierras comunales y reservas ecológicas (esto en las delegaciones de Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Magdalena Contreras y Cuajimalpa).

Todos los datos mencionados aquí, llevaron a los investigadores sobre el tema a plantear algunas hipótesis, confirmadas por estudios de caso, sobre el "importante papel" del ejido en la urbanización

de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Dos eran las ideas fundamentales, la primera consistía en afirmar que el crecimiento urbano de los últimos años se estaba llevando a cabo fundamentalmente en tierras ejidales; la segunda, se refería a las formas de ocupación de los ejidos, ellos se estaban urbanizando mayoritariamente a partir de la formación de colonias populares (tipo Chalco), por lo que esta forma de propiedad parecía ser la única accesible para los sectores populares.

Es este contexto el que enmarca el inicio del análisis de las tendencias del crecimiento urbano y la tenencia de la tierra para los años recientes.

### *5.2 Las tendencias recientes.*

Antes de iniciar es importante comentar algunos puntos metodológicos a partir de los cuales se realizó el trabajo. Una de las primeras tareas que se tenía que hacer era la elaboración de un diagnóstico global de la metrópoli que diera cuenta de las características de la expansión urbana en los diferentes tipos de tenencia. Se trataba no sólo de medir las tendencias para 1990 sino de realizar dos cortes por década (1970 - 80 y 1980 - 90) para identificar los posibles cambios en la relación de la expansión urbana y la propiedad; también se buscaba indagar el impacto de esta relación en las diferentes formas de poblamiento. Dado que se utilizaría la base de datos y la cartografía digitalizada del Observatorio de la Cd de México se trabajó intensamente en la construcción de la estructura de la propiedad del Distrito Federal y de los municipios que el equipo del OCIM considera como conurbados.

El trabajo no fue fácil, la obtención de la cartografía de la propiedad de la tierra necesaria para la investigación llevó mucho tiempo, se tuvo que recurrir a diferentes instancias oficiales, al Registro Agrario Nacional, a dependencias regionales de la Secretaría de la Reforma Agraria, a la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, bibliotecas, etc. A pesar de esta intensa búsqueda no se lograron conseguir todos los planos de la ZMCM, pero se alcanzó a cubrir alrededor del 90% de los municipios conurbados. No se obtuvieron los planos agrarios de Huixquilucan y Coyotepec; la parte oriente de la ZMCM tiene algunas ausencias parciales de información sobre todo Ixtapaluca y Chalco (no se debe confundir este municipio con Valle de Chalco), en el noreste también faltó Temamatla y en el noroeste Tutitlán. La información numérica de la propiedad proporcionado por

la SRA permitió tener los datos generales de la propiedad de los municipios mencionados, pero no se logró su representación espacial.

La sistematización de la información cartográfica también enfrentó algunos problemas, las escalas eran diferentes entre sí y había prácticamente que traducir la nomenclatura de la reforma agraria a unidades de análisis urbano. Esto implicó llevar a cabo la homogeneización de las escalas para poder por fin armar un plano de propiedad de la tierra de toda la ZMCM. Finalmente, gracias a la ayuda del equipo del OCIM se digitalizó toda esta información por AGEB.

Así se pudo incorporar a cada una de las AGEB's urbanas la variable tenencia de la tierra y cruzarla con toda la información referente a las características de cada unidad geoestadística. La posibilidad de contar con toda esta información permitió realizar un trabajo que no se había realizado hasta la fecha, el análisis general de la tenencia de la tierra y sus tendencias recientes de urbanización para toda la ZMCM (este tipo de estudio sólo había sido posible realizarlo a partir de estudios de caso). Lo anterior permitió que se identificaran las tendencias generales de urbanización y con ello relativizar el papel del ejido y la importancia de la propiedad privada en este proceso.

#### *La expansión urbana, la propiedad y el poblamiento.*

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México ha crecido intensamente durante las últimas dos décadas. Al revisar esta expansión durante los años que van de 1970 a 1980 se encontró que se urbanizaron aproximadamente cerca de 25 mil hectáreas, la distribución del incremento urbano entre el D.F. y los municipios conurbados fue bastante equitativa, el 52% para el primero y el 48% para el segundo. Este equilibrio de crecimiento entre ambas entidades de la ZMCM se debió en gran medida al proceso de densificación que caracterizó a la dinámica del crecimiento urbano en esta época. El proceso expansivo de los años posteriores se nota claramente en las tendencias presentadas para 1980 - 1990, en este periodo se urbanizaron 40,391 has en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; 11,306 (el 28% del área urbana total) correspondieron al D.F. y 29,084 (72%) a los municipios conurbados (Véanse los Cuadros No. 21 y 22).

## CUADRO No. 21

TENDENCIAS DE URBANIZACION 1970-80 POR TENENCIA DE LA TIERRA.  
ZMCM.

	PROP. COMUNAL (HAS)	PROP. EJIDAL (HAS)	PROP. FEDERAL (HAS)	PROP. PRIVADA (HAS)	EX-VASO TEXCOCO (HAS)	SIN DATOS	TOTAL*
DISTRITO FEDERAL	672.10 5%	2,304.63 18%	560.70 4%	9,269.68 73%	0.00	0.00	12,797.50 100%
MUNICIPIOS CONURBADOS	114.83 1%	3,547.03 30%	99.14 1%	6,562.58 55%	1,578.43 13%	40.63 0.3	11,942.64 100%
ZMCM	787.02 3%	5,851.65 24%	659.84 2.6%	15,822.56 64%	1,578.43 6%	40.63 0.1	24,740.14 100%

\*La base es la superficie total de las AGEB's urbanas.

FUENTE: Elaboración a partir de la base de datos del Observatorio de la Ciudad de México.

## CUADRO No. 22

TENDENCIAS DE URBANIZACION 1980-90 POR TENENCIA DE LA TIERRA.  
ZMCM.

	PROP. COMUNAL (HAS)	PROP. EJIDAL (HAS)	PROP. FEDERAL (HAS)	PROP. PRIVADA (HAS)	EX-VASO TEXCOCO (HAS)	SIN DATOS	TOTAL*
DISTRITO FEDERAL	943.21 7%	2,726.82 19%	567.65 4%	10,023.03 70%	0.00	0.00	14,260.71 100%
MUNICIPIOS CONURBADOS	920.70 2%	10,386.29 26%	795.33 2%	24,143.79 60%	3,250.57 8%	668.41 2%	40,165.07 100%
ZMCM	1,863.91 3%	13,113.09 24%	1,362.98 3%	34,166.82 63%	3,250.57 6%	668.41 1%	54,425.78 100%

\*La base es la superficie total de las AGEB's urbanas.

FUENTE: Elaboración a partir de la base de datos del Observatorio de la Ciudad de México.

Para 1990, en el D.F. sólo dos delegaciones, en el norte, se siguieron urbanizando; al sur, se observa una tendencia a la expansión urbana en todas las delegaciones, con la excepción de Iztacalco, destacan significativamente Iztapalapa, Xochimilco, Tlalpan y Alvaro Obregón. En el Estado de México el crecimiento urbano tuvo como principales receptores a 17 municipios que rodean en parte al Distrito Federal. Algunos de estos municipios formaban parte de la ZMCM desde décadas anteriores, pero otros más se incorporaron a ella durante los ochenta, los ejemplos más representativos de esta acelerada expansión urbana periférica son: Chalco, Ixtapaluca, Tecamac y Nicolás Romero.

En esta expansión territorial se han combinado diversas formas de urbanización. Ellas van desde la creación de un número importante de fraccionamientos desarrollados por el capital inmobiliario para sectores medios y de altos ingresos de la población (que ocupó fundamentalmente tierras privadas); acciones habitacionales de instituciones estatales que ocuparon las reservas de tierras del Estado así como expropiaciones a ejidos y comunidades agrarias; y la formación de colonias populares en tierras privadas, estatales y, ejidales y comunales.

Como ya se dijo antes la formación de asentamientos irregulares en los diferentes tipos de tenencia ha sido un fenómeno que ha contribuido de manera importante a la expansión de la ZMCM. Entre 1950 y 1970 la urbanización popular pasó del 23 al 50% del área construida de la Ciudad de México. Para el periodo que va de 1970 a 1980 las colonias populares ocuparon el 56% del área urbanizada, le siguen los conjuntos habitacionales con el 18%<sup>5</sup>, las colonias residenciales medias representaron el 8%<sup>6</sup>, y los usos no habitacionales también significaron este último porcentaje (Véase el Cuadro No. 23). De estos datos se distinguen dos fenómenos importantes: el incremento de la urbanización popular y la notable presencia de los conjuntos habitacionales como un efecto directo de la creciente intervención del Estado en la construcción de vivienda en los setenta.

---

<sup>5</sup> La mayor parte de ellos se ubicaron en orden de importancia en tierra propiedad privada (77%), en tierras del Ex - Vaso de Texcoco con un 15% (fundamentalmente en el municipio de Ecatepec ) y el 8% se construyó en tierras ejidales. En el D.F. destaca una mayor presencia de este tipo de poblamiento en las delegaciones de: Iztapalapa (en donde se ocuparon 1,287has para este fin), Azcapotzalco (con 33.48 has) y Gvo. A. Madero (con 261.71 has).

<sup>6</sup> Cerca de una cuarta parte de este tipo de poblamiento se ubicó en tierras ejidales particularmente en Naucalpan, Tlalnepantla y Coyoacan, En general las delegaciones del Sur del D.F. tienen una mayor presencia de estas colonias y en el Estado de México destacan Atizapan y los municipios ya mencionados .

**CUADRO No. 23**  
**TENDENCIAS DE URBANIZACION 1970-80 POR TIPO DE POBLAMIENTO.**  
**ZMCM.**

TIPO DE POBLAMIENTO	PROP. COMUNAL (HAS)	PROP. EJIDAL (HAS)	PROP. FEDERAL (HAS)	PROP. PRIVADA (HAS)	EX-VASO TEXCOCO (HAS)	SIN DATOS	TOTAL*
COLONIAS POPULARES	472.56 3%	4,412.42 32%	99.14 0.7%	7,847.07 57%	933.77 7%	40.63 0.3%	1,3805.59 100%
CONJUNTOS HABITACIONALES	49.21 1%	306.79 7%	0.00	3,343.9 77%	644.66 15%	0.00	4,344.56 100%
PUEBLOS CONURBADOS	227.75 18%	146.58 12%	0.00	884.94 70%	0.00	0.00	1,259.27 100%
C. RESIDENCIAL MEDIO	37.5 2%	442.65 22%	0.00	1,499.42 76%	0.00	0.00	1,979.57 100%
C. RESIDENCIAL ALTO	0.00	112.02 9%	0.00	1,079.44 91%	0.00	0.00	1,191.46 100%
OTROS USOS	0.00	431.58 23%	560.70 29%	907.66 48%	0.00	0.00	1,899.94 100%

\*La base es la superficie total de las AGEB's urbanas.

FUENTE: Elaboración a partir de la base de datos del Observatorio de la Ciudad de México.

En la década siguiente se presentan cambios importantes en estas tendencias: las colonias populares representan el 61% del crecimiento total, le siguen en importancia los pueblos conurbados con un 19%, los conjuntos habitacionales con 8.5%, y las colonias residenciales de tipo medio con el 6% (Véase el Cuadro No. 24). En este panorama es notable la permanencia del crecimiento de las colonias populares en la ZMCM, los conjuntos habitacionales descienden al tercer lugar, mientras que aumenta la urbanización de los pueblos conurbados. Todo esto es indicativo de una fuerte expansión urbana hacia la periferia a partir fundamentalmente de la formación de asentamientos irregulares, pero también de la incorporación de pueblos que anteriormente se encontraban alejados de la urbanización. La caída de la presencia de los conjuntos habitacionales refleja la marcada contracción de la intervención estatal en la política de vivienda de los ochenta.

**CUADRO No. 24**  
**TENDENCIAS DE URBANIZACION 1980-90 POR TIPO DE POBLAMIENTO.**  
**ZMCM.**

TIPO DE POBLAMIENTO	PROP. COMUNAL (HAS)	PROP. EJIDAL (HAS)	PROP. FEDERAL (HAS)	PROP. PRIVADA (HAS)	EX-VASO TEXCOCO (HAS)	SIN DATOS	TOTAL*
COLONIAS POPULARES	703.21 2%	8,512.06 30%	50.00 0.1%	16,506.57 57%	2,597.95 9%	471.00 2%	28,840.79 100%
CONJUNTOS HABITACIONALES	61.71 1%	583.93 11%	92.40 2%	3,543.26 76%	415.11 9%	35.94 1%	4,687.35 100%
PUEBLOS CONURBADOS	1,098.99 9%	2,471.92 19%	446.61 4%	8,628.28 67%	161.47 1	0.00	12,807.26 100%
C. RESIDENCIAL MEDIO	0.00	189.59 8%	58.13 2%	1,964.67 80%	237.51 10%	0.00	2,449.90 100%
C. RESIDENCIAL ALTO	0.00	0.00	0.00	309.12 100%	0.00	0.00	309.12 100%
OTROS USOS	0.00	1,217.94 26%	715.84 16%	2,626.46 58%	0.00	0.00	4,560.24 100%

\*La base es la superficie total de las AGEB's urbanas.

FUENTE: Elaboración a partir de la base de datos del Observatorio de la Ciudad de México.

La localización de la urbanización popular se ha orientado hacia las zonas periféricas del noreste, siguiendo la autopista y la carretera federal a Pachuca en los municipios de Ecatepec, Tecamac, etc.; al noroeste, a los lados de las vialidades que comunican a los municipios de Naucalpan, Tlanepantla, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlan hasta Tepozotlan, y hacia los municipios de Atizapan y Nicolás Romero; hacia el Sur-poniente en las delegaciones de Tlalpan, Xochimilco y Magdalena Contreras; y finalmente hacia el Oriente continuando por la carretera a Puebla entre la zona comprendida por Iztapalapa, los Reyes, Ixtapaluca, Chicoloapan, Chalco y Chimalhuacan (Legorreta, 1994:60).

Un primer asunto que había que aclararse para analizar las tendencias actuales del crecimiento urbano en los ejidos era el de definir la superficie ejidal existente en la ZMCM<sup>7</sup>. Tal como lo demostró la construcción de la estructura de la propiedad que ya fue tratada en el capítulo 3 de este

trabajo, en el Distrito Federal sobrevive el 50% de la superficie ejidal y comunal. En los municipios considerados como conurbados por el OCIM actualmente la superficie ejidal y comunal representa el 42% de la superficie total de los municipios<sup>8</sup>.

En cuanto al crecimiento urbano en los diferentes tipos de tenencia en el periodo 1970 - 90 encontramos cambios sustancialmente distintos a los que se habían presentado en los estudios realizados hasta 1975. El análisis de las tendencias de urbanización para los años 1970 - 80 muestra de manera sorpresiva un incremento muy importante del crecimiento urbano en tierras de propiedad privada (64%), en tanto que la urbanización de tierras ejidales y comunales representa un poco más de la cuarta parte de la expansión total para estos años (27%). En los años ochenta estos datos no cambian, para 1990 se encontró que el 63% del crecimiento urbano de la ZMCM se dio en terrenos privados, el 27% sobre tierras ejidales y comunales, el 3% en propiedad federal, y el 6% restante en tierras del ex-Vaso de Texcoco (Véanse los cuadros No. 21 y 22). Las tendencias en el Distrito Federal y en los municipios conurbados no son muy diferentes, la ocupación de tierra ejidal y comunal representa un 26 y un 28% respectivamente, mientras que para los terrenos particulares los porcentajes fueron del 70 y 60% para cada entidad.

Como se puede observar, una de las novedades más importantes de esta investigación es la existencia de una proporción muy importante del crecimiento urbano en terrenos privados, mientras que cerca de una tercera parte se extendió en ejidos y comunidades. Este descubrimiento cuestiona las hipótesis predominantes en el gremio urbano en torno al papel del suelo ejidal en el crecimiento urbano. La urbanización de ejidos y comunidades no parece tener la importancia que se le ha atribuido. Esto puede tener una primera explicación en el hecho de que los principales estudios sobre el proceso de urbanización ejidal en la ZMCM concierne principalmente al proceso hasta la década de los setenta y que la comunidad científica no ha seguido analizando el proceso general durante las últimas décadas.

Pero ¿Qué paso con la urbanización ejidal? ¿A que factores se debió el cambio de rumbo de las tendencias de urbanización? ¿cómo se puede explicar el papel protagonista de la urbanización de

---

<sup>7</sup> Para ello se consultó el Censo Agrícola Ganadero de 1994, (para el caso del Distrito Federal) y la Unidad de Documentación e Información Agraria de la Secretaría de la Reforma Agraria (para los municipios conurbados del Estado de México).

<sup>8</sup> En esta estimación de la superficie ejidal está considerada la resta de las afectaciones, expropiaciones y otras acciones agrarias (como zonas urbanas y permutas) registradas en los ejidos hasta diciembre de 1995. Para más detalles sobre las características de la proporción de la superficie ejidal y comunal en los municipios se puede revisar el capítulo referente a la "Estructura de la propiedad territorial en la ZMCM".

tierras privadas? ¿Por qué los investigadores especializados en este tema no lograron identificar algunas señales que cuestionaran las tesis aceptadas sobre esta problemática? Estas son algunas de las preguntas que surgen ante la confrontación de datos que interrogan los presupuestos de los estudiosos de la urbanización de los ejidos suburbanos. Responder cabalmente a ellas es difícil en este primer acercamiento, sin embargo la profundización del análisis a partir del comportamiento de los tipos de poblamiento y su diferenciación por décadas proporciona elementos para reflexionar sobre el hallazgo.

Es muy complicado pensar que el cambio en las tendencias se dio de manera intempestiva. Aún cuando los datos generales diferenciados por década muestran la intensa urbanización de la propiedad privada, el análisis del crecimiento urbano por tenencia para los setenta y después para los ochenta, realizado de manera separada, indican diferencias importantes. Una de las primeras cuestiones que resalta de la comparación entre ambas décadas es que a pesar de que hay una disminución muy importante de la expansión urbana en tierras ejidales y comunales, el crecimiento urbano en este tipo de propiedad sigue siendo notable. En el Distrito Federal la extensión de tierras ejidales urbanizadas crece casi en un 100% entre ambos periodos, mientras que en las tierras comunales se incrementa en un 70%. En el Estado de México la urbanización en ejidos casi se triplicó, aunque la propiedad privada crece cuatro veces más comparada con los setenta; en lo que respecta a la tierra comunal el incremento apenas fue del 12%. Esto nos indica que aún cuando la urbanización ejidal representa apenas el 24% del crecimiento urbano total en 1970 - 80, sí se observa un incremento de la mancha urbana en este tipo de tenencia, sobre todo en los municipios conurbados, en tanto que en el Distrito Federal la tendencia identificada por Schteingarth de un aumento en la incorporación de las tierras comunales a la ciudad se confirma.

El análisis por tipo de poblamiento y particularmente el que se refiere a las colonias populares corrobora la idea anterior. Entre 1970 - 80 se observan diferencias importantes entre el D. F. y el Estado de México. En el primero se observa que las tierras ejidales están ocupadas en un 21% por colonias con alta densidad, en un 32% por colonias con densidad media y en un 31% con asentamientos de baja densidad; destaca ya la importancia de la presencia de colonias populares (en sus diferentes tipos) en propiedad privada cuyos porcentajes van del 64 al 66% (Véanse los cuadros No. 25 y 26).

**CUADRO No. 25**  
**COLONIAS POPULARES POR TIPO DE TENENCIA EN LA ZMCM 1970-80.**

TIPO DE POBLAMIENTO	ZMCM*	PROP. COMUNAL (HAS)	PROP. EJIDAL (HAS)	PROP. PRIVADA (HAS)	EX-VASO TEXCOCO (HAS)	PROP. FEDERAL (HAS)	SIN DATO
COLS. POPULARES CONSOLIDADAS	D.F.	967.6	299.8	957.9	0.0	0.00	0.00
	Edo. Mex.	0.00	449.6	105.1	481.2	0.00	0.00
COLS. POPULARES EN CONSOLIDACION	D.F.	124.6	1,163.5	2,389.1	0.00	0.00	0.00
	Edo. Mex.	25.0	1,224.4	1,297.9	452.5	99.1	40.6
COLS. POPULARES EN FORMACION	D.F.	85.6	466.0	973.54	0.00	0.00	0.00
	Edo. Mex.	40.6	808.9	2,123.4	0.00	0.00	0.00

\*La base es la superficie total de las AGEB's urbanas.

FUENTE: Elaboración a partir de la base de datos del Observatorio de la Ciudad de México.

**CUADRO No. 26**  
**COLONIAS POPULARES POR TIPO DE TENENCIA EN LA ZMCM 1980-90.**

TIPO DE POBLAMIENTO	ZMCM*	PROP. COMUNAL (HAS)	PROP. EJIDAL (HAS)	PROP. PRIVADA (HAS)	EX-VASO TEXCOCO (HAS)	PROP. FEDERAL (HAS)	SIN DATO
COLS. POPULARES CONSOLIDADAS	D.F.	0.00	18.0	325.2	0.0	0.00	0.00
	Edo. Mex.	35.0	174.24	868.8	517.9	0.00	0.00
COLS. POPULARES EN CONSOLIDACION	D.F.	26.2	1,026.6	2,458.0	0.00	0.00	0.00
	Edo. Mex.	348.8	2,376.0	4,289.7	1,088.9	99.1	142.9
COLS. POPULARES EN FORMACION	D.F.	0.00	740.2	2,621.5	0.00	0.00	0.00
	Edo. Mex.	435.2	4,333.5	8,296.4	512.1	23.0	295.2

\*La base es la superficie total de las AGEB's urbanas.

FUENTE: Elaboración a partir de la base de datos del Observatorio de la Ciudad de México.

No sucede lo mismo en el área metropolitana que está en territorio mexiquense, en donde se observa una presencia muy significativa de colonias populares en tierras ejidales. En el caso de las colonias consolidadas el 43.5% se formaron en ejidos mientras que apenas el 10% lo hizo en tierras privadas. Para las colonias en proceso de consolidación el porcentaje que se formó en ejidos no disminuye demasiado llega al 39% pero ya se observa un incremento de este tipo de asentamientos en propiedad privada (41%). Los datos anteriores indican que la urbanización precedente sí se llevo a cabo de manera muy importante en tierras ejidales y que en el marco de una densificación del área urbana los sectores populares ocupaban los espacios vacíos de la expansión urbana de los sesenta. Muy probablemente el seguimiento del poblamiento de los ejidos mantuvo ocupados a los investigadores en estudios de caso que no se vinculaban con los ritmos generales de la dinámica del área urbana. Los municipios que destacan con mayor urbanización ejidal por este tipo de poblamiento son en orden de importancia: Naucalpan (que se destacó por una creciente urbanización en el Molinito y San Rafael Chamapa), Chalco (que a fines de los setenta inicia su poblamiento) y Tlalnepantla (en el que se forman colonias en las cercanías del cerro del Chiquihuite).

Lo anterior se confirma aún más cuando en los datos de las colonias en formación se observa una tendencia a la disminución de la ocupación de ejidos, mientras que su formación en tierras propiedad privada aumenta hasta el 71%. Esta tendencia se consolidará con mucha mayor precisión en la década siguiente (80-90) cuando las colonias en tierras particulares no representan menos del 58% mientras que las colonias en terrenos ejidales no superan el 29%.

#### CUADRO No. 27

#### COLONIAS POPULARES POR TIPO DE TENENCIA EN LA ZMCM 1970-90. (%)

TIPO DE POBLAMIENTO	ZMCM*		PROP. COMUNAL %		PROP. EJIDAL %		PROP. PRIVADA %		EX-VASO TEXCOCO %		PROP. FEDERAL %		SIN DATO %	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990
COLS. POPULARES CONSOLIDADAS	18	6	8	2	30	10	43	61	19	27	0	0	0	0
COLS. POPULARES EN CONSOLIDACION	49	38	2	3	35	29	54	58	7	9	1.4	0	0.6	1
COLS. POPULARES EN FORMACION	33	56	3	2.5	28	29	69	63	0	3	0	0.5	0	2

\*La base es la superficie total de las AGEB's urbanas.

FUENTE: Elaboración a partir de la base de datos del Observatorio de la Ciudad de México.

Las nuevas tendencias relativizan la importancia de la urbanización ejidal y nos dirigen hacia la reflexión sobre las particularidades de la urbanización de la propiedad privada. El análisis de los planos de Reforma Agraria nos indica la existencia de una gran heterogeneidad en este tipo de propiedad; en la nomenclatura de esta dependencia se incluyen "pequeñas propiedades", "pueblos", "terrenos de los pueblos", "ranchos", etc. que llevan a pensar en la inexistencia de una definición clara de lo que debe entenderse por propiedad privada.

En este contexto la pregunta referente a ¿cuáles son las características de la urbanización en tierras privadas? parece tener otra dimensión. Es necesario profundizar en los elementos específicos de las diferentes formas de propiedad y en las formas de urbanización de las tierras de los pueblos, de las pequeñas propiedades, de las ex-haciendas, de los ranchos, etc. . La estructura de la propiedad de la ZMCM evidenció la existencia de una marcada heterogeneidad de la propiedad privada, hecho que remite a la necesidad de analizar el marco jurídico que define las características de la propiedad, a revisar los trabajos ya realizados en torno a la urbanización en este tipo de propiedad y a emprender estudios que examinen el concepto de propiedad "privada" y que diluciden las modalidades y relaciones de propiedad existentes a su interior. Todas estas cuestiones se tratarán en el capítulo 7.

Retomando la línea de las tendencias de urbanización reciente y el poblamiento se encontró que para la década 1980 - 90 más de las tres cuartas partes de la expansión del área urbana en los ochenta se debió a la creación de nuevas colonias populares y a la expansión de los pueblos conurbados. Las colonias populares se encuentran en un 57% sobre tierras privadas y en un 32% en tierras ejidales y comunales. El crecimiento importante de los pueblos conurbados durante la década se ha dado, por su parte en un 67% sobre tierras de propiedad privada y en un 28% sobre tierras ejidales y comunales.

En lo que respecta a las colonias populares y las categorías señaladas para ellas se encontró que el 56% de estos asentamientos son colonias en proceso de formación, el 38% son colonias en consolidación y el 6% restante se trata de colonias consolidadas. Sin duda alguna la urbanización popular ha sido la principal fuerza promotora del intenso crecimiento urbano, por lo que éste

fenómeno ha dejado profundas huellas en las delegaciones y municipios con mayor incremento en su superficie urbana en la década de los ochenta<sup>9</sup>.

En las delegaciones de Iztapalapa, Alvaro Obregón, Tlahuac y Tlalpan este tipo de poblamiento abarca del 53 al 65% de la tierra incorporada al suelo urbano; en el caso de Xochimilco es un poco menos de la mitad (44%). En los municipios conurbados de Valle de Chalco, Ecatepec y Nicolás Romero, se observa que entre el 81 y el 89% de su crecimiento se ha dado a través de la formación de colonias populares. En Naucalpan, Tultitlan, Tecamac y Tlanepantla este tipo de poblamiento ha ocupado entre el 47 y el 69% de su área urbana. Atizapan y Cuautitlan Izcalli tienen una menor proporción de colonias populares, el crecimiento urbano en estos municipios por este tipo de asentamientos ocupa entre el 37 y el 33% de su superficie urbana.

Al considerar la relación con la tenencia de la tierra encontramos que en las delegaciones como Iztapalapa, Alvaro Obregón, y Xochimilco las colonias populares se forman fundamentalmente en tierras propiedad privada (la ocupación va del 87 al 100% en éste tipo de tenencia); en Tlalpan y Tlahuac este tipo de poblamiento se ha distribuido "equilibradamente" entre ejidos y tierras privadas (entre un 51 y un 54% de las colonias están en tierras ejidales).

En los municipios conurbados, Atizapan, Nicolas Romero, Tecamac y Cuautitlan Izcalli la urbanización popular ocupa mayoritariamente tierras privadas (el porcentaje de ocupación va del 62 al 99%); Chalco, Naucalpan y Tlanepantla tienen una marcada tendencia a la urbanización ejidal (ella oscila entre el 62 y el 100%); en Ecatepec la formación de colonias populares sobre los diferentes tipos de tenencia es más diversificada, el 46% está en tierras privadas, el 17% en tierras del Ex Vaso de Texcoco y el 27% en tierras ejidales y comunales.

Una de las primeras cosas que se puede observar de los datos expuestos hasta aquí es la marcada diversificación de la urbanización popular en los diferentes tipos de propiedad. Esto salta a la vista cuando se consideran las características de urbanización por tenencia de la tierra. El 65% de las tierras ejidales urbanizadas se han ocupado por colonias populares, el 48% de las tierras privadas también se han urbanizado por este tipo de poblamiento.

<sup>9</sup> Las delegaciones en el Distrito Federal son: Iztapalapa, Alvaro Obregón, Tlahuac, Tlalpan y Xochimilco. Los municipios conurbados son: Atizapan de Zaragoza, Chimalhuacan, Ecatepec, Ixtapaluca, Naucalpan, Nicolas Romero, Tecamac, Tlanepantla, Tultitlan, Cuautitlan Izcalli y Valle de Chalco.

**CUADRO No. 28**  
**TENDENCIAS DE URBANIZACION 1980-90 POR DELEGACION Y MUNICIPIO**  
**CON MAYOR CRECIMIENTO URBANO (%)**

<b>DELEGACION O MUNICIPIO</b>	<b>PROP. COMUNAL</b>	<b>PROP. EJIDAL</b>	<b>PROP. FEDERAL</b>	<b>PROP. PRIVADA</b>	<b>EX-VASO TEXCOCO</b>	<b>SIN DATO</b>
<b>DISTRITO FEDERAL</b>						
IZTAPALAPA	0	10	12	78	0	0
ALVARO OBREGON	0	9	0	91	0	0
TLAHUAC	0	48	0	50	0	0
TLALPAN	23	27	0	50	0	0
XOCHIMILCO	22	4	0	73	0	0
<b>MUNICIPIOS CONURBADOS</b>						
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	0	31	0	69	0	0
ECATEPEC	17	16	0	43	24	0
IXTAPALUCA	0	60	0	32	0	8
NAUCALPAN	0	83	0	17	0	0
NICOLAS ROMERO	0	33	0	67	0	0
TECAMAC	0	38	0	62	0	0
TLALNEPANTLA	0	48	0	48	0	4
CUAUTILAN IZCALLI	0	23	12	65	0	0
VALLE DE CHALCO	0	80	0	20	0	0

FUENTE: Elaboración a partir de la base de datos del Observatorio de la Ciudad de México.

De estas tendencias de urbanización se pueden identificar tres elementos novedosos en torno a las características de la urbanización reciente. a) Se puede observar que las colonias populares se han formado mayoritariamente en tierras privadas; b) los ejidos siguen ofreciendo significativamente suelo urbano accesible a los sectores populares y; c) algunas delegaciones y municipios se caracterizan por un fuerte peso de la urbanización en propiedad privada ó por un predominio de la urbanización ejidal.

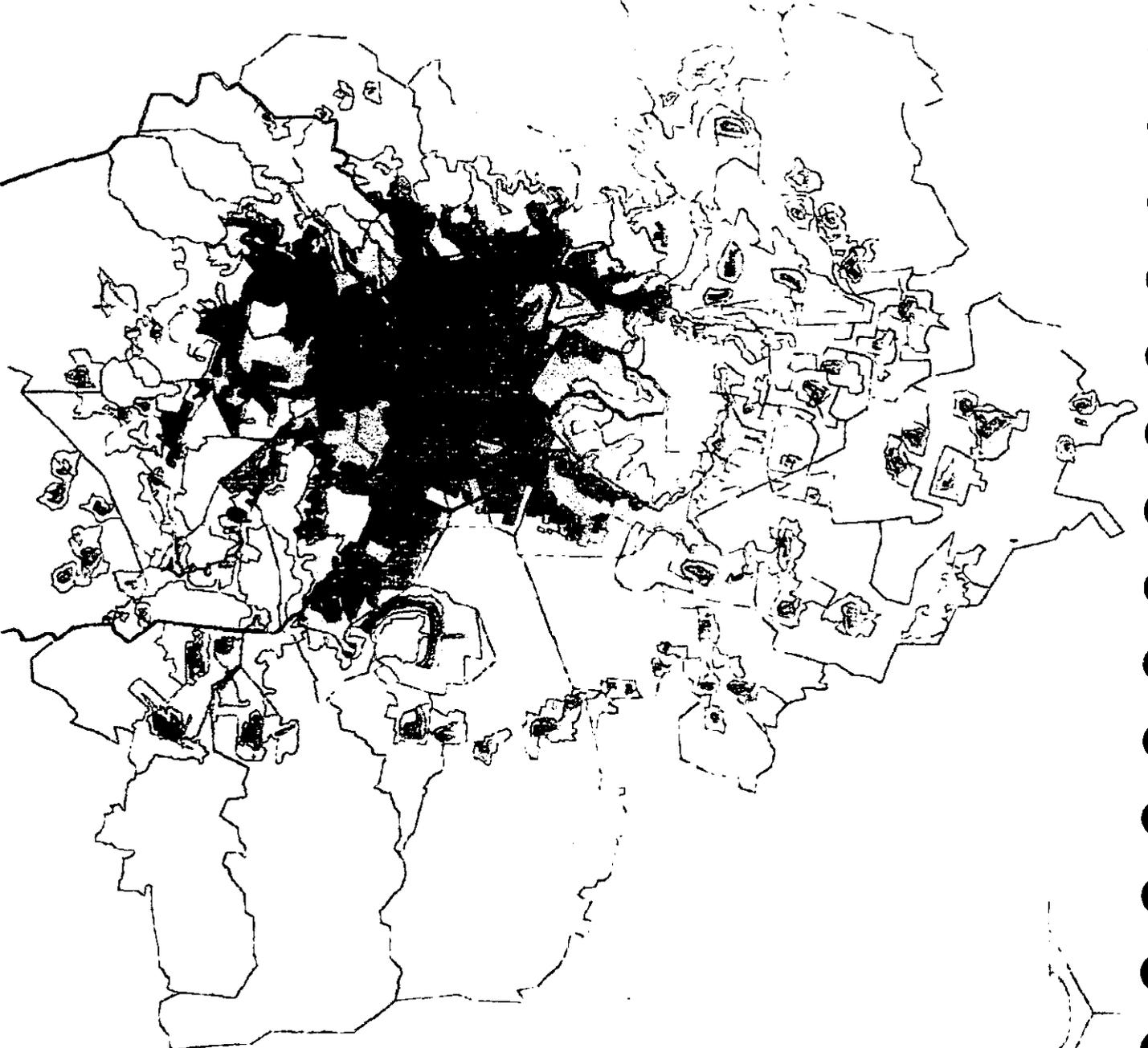
Con respecto a la importancia de la formación de colonias populares en tierras privadas, este fenómeno aún no ha llamado la atención de los investigadores sociales. Si bien desde los primeros trabajos que se realizaron en torno a estos procesos ya se identificaban algunas "tipologías" de colonias en torno a la propiedad de la tierra (Azuela, et. al. 1984), los análisis privilegiaron a la tenencia ejidal. Ahora tenemos evidencias de que la propiedad privada ofrece la más importante oferta de suelo urbano para los sectores populares, de aquí la necesidad de realizar y sistematizar los estudios al respecto de la urbanización en tierras privadas.

Aunque en menor proporción de importancia las tierras ejidales se siguen urbanizando a través de la formación de colonias populares. Resalta el hecho de que en las delegaciones y municipios periféricos con una urbanización ejidal significativa, las colonias populares están en formación o en proceso de consolidación. Esto nos indica que la incorporación de los ejidos y comunidades en la periferia ha sido un fenómeno reciente, y que como ya se dijo más arriba existe una gran extensión de ejidos y comunidades que se puede suponer han resistido el embate del proceso de urbanización. Estos dos aspectos, nos llevan a preguntarnos acerca de las características internas de los ejidos y sobre los elementos que permiten la mayor o menor "resistencia" al proceso de urbanización.

En lo que respecta al papel de la urbanización ejidal en la expansión urbana encontramos que si bien a nivel general la urbanización de ejidos y comunidades no es tan impactante, en casos específicos el peso de este tipo de tenencia tiene otra dimensión. Tal vez esto se deba a que la estructura de la tenencia de la tierra prevaleciente en cada uno de ellos determina en mayor medida el tipo de tenencia sobre el cual se efectuó la expansión del área urbana. Por ejemplo, es fácil pensar que la mayoritaria urbanización ejidal de Chalco y Naucalpan se deba a que existen más ejidos que propiedades privadas. Evidentemente esta manera de explicar el fenómeno no es suficiente por lo que deben de existir otro tipo de elementos que nos permitan definir más la problemática. Ellos pueden estar relacionados con las peculiaridades de la urbanización de la zona, con el grado de actividad agropecuaria, con las características internas de los poblados ejidales, etc.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Todos estos aspectos se analizarán en la capítulo final de este trabajo.

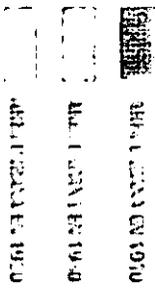


PLANO No. 2

EVOLUCION DEL

AREA URBANA DE LA ZNOM

1970 - 1990



FUENTE: Observatorio Urbano de la Ciudad de México (CERVI A.C. / UALI A) 1996

# ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO. DELIMITACION 1996.

## DELEGACIONES

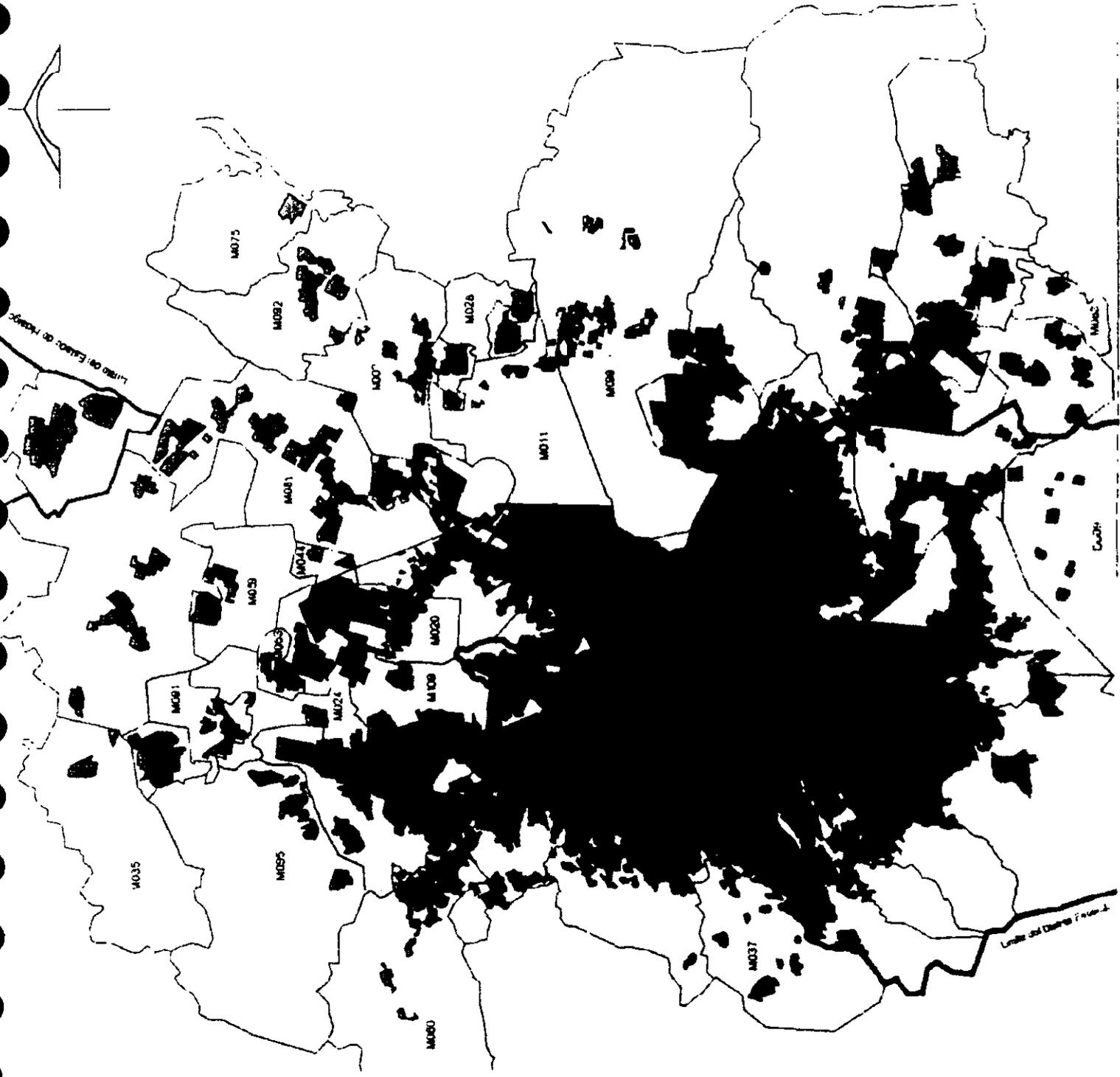
- M004 AZCAPOTZALCO
- M005 CUICHARÉN
- M006 CUILTIMAN
- M007 GUADALUPE
- M008 IZAPALCO
- M009 MEXICALCO
- M010 MEXIQUITZÁN
- M011 MILANCOATLÁN
- M012 TLAPALCO
- M013 XICOMILCO
- M014 XITLALCO
- M015 XOCHIMILCO
- M016 XOCHIMILCO
- M017 XOCHIMILCO

## MUNICIPIOS

- M001 AZCAPOTZALCO
- M002 CUICHARÉN
- M003 CUILTIMAN
- M004 GUADALUPE
- M005 IZAPALCO
- M006 MEXICALCO
- M007 MEXIQUITZÁN
- M008 MILANCOATLÁN
- M009 TLAPALCO
- M010 XICOMILCO
- M011 XITLALCO
- M012 XOCHIMILCO
- M013 XOCHIMILCO
- M014 XOCHIMILCO
- M015 XOCHIMILCO
- M016 XOCHIMILCO
- M017 XOCHIMILCO

ZONA METROPOLITANA  
 AREA URBANA 1995

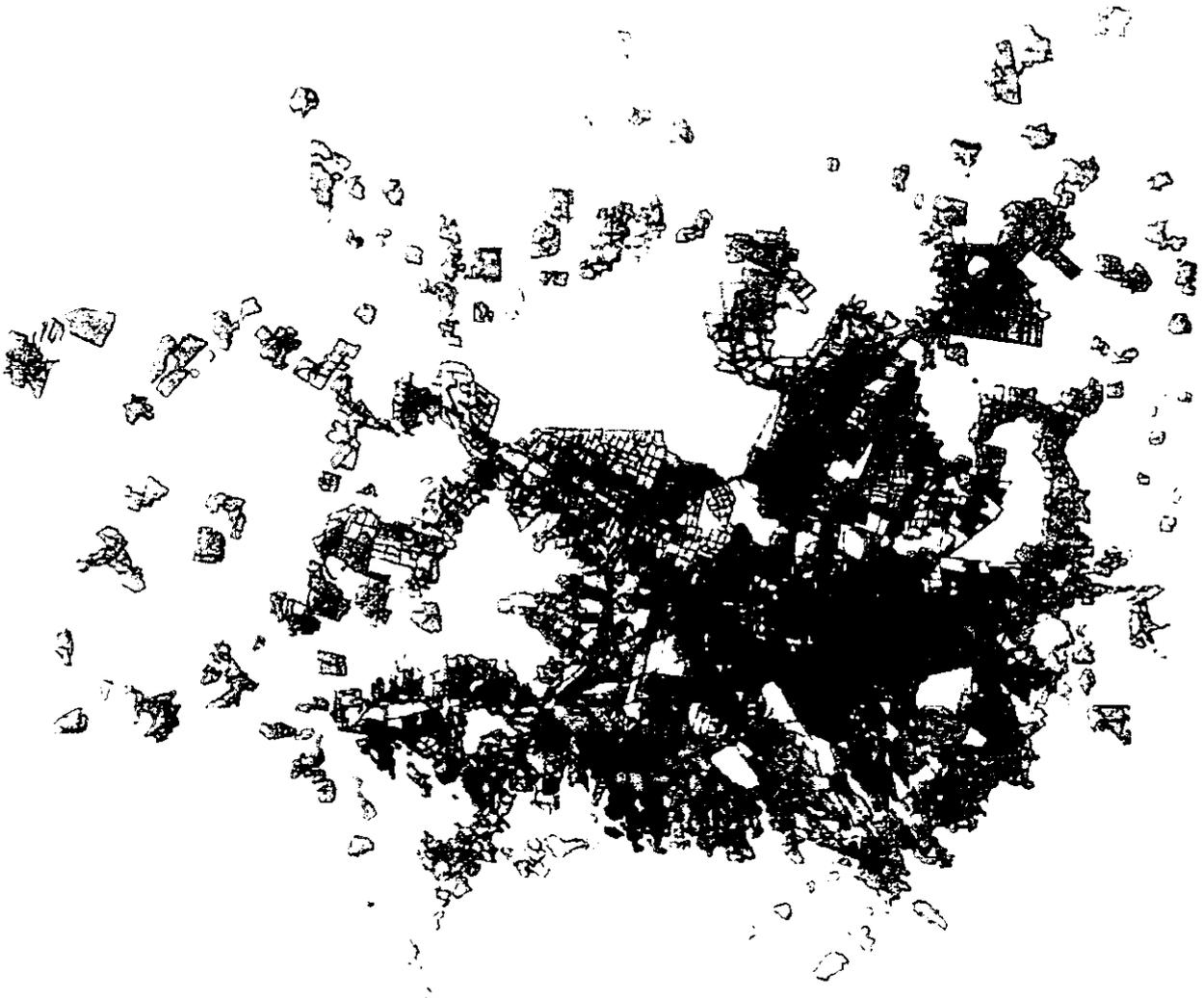
FUENTE: Observatorio Urbano de la Ciudad de México (CENVI A.C. / UAM-IA) 1996



**PLANO No. 4**

**TIPOS DE POBLAMIENTO  
DE LA ZMCM.**

-  Territorio Urbano
-  Territorio Periurbano
-  Territorio H. Intermedio
-  Territorio Rural
-  Territorio No. Definido
-  Territorio No. Definido
-  Territorio No. Definido



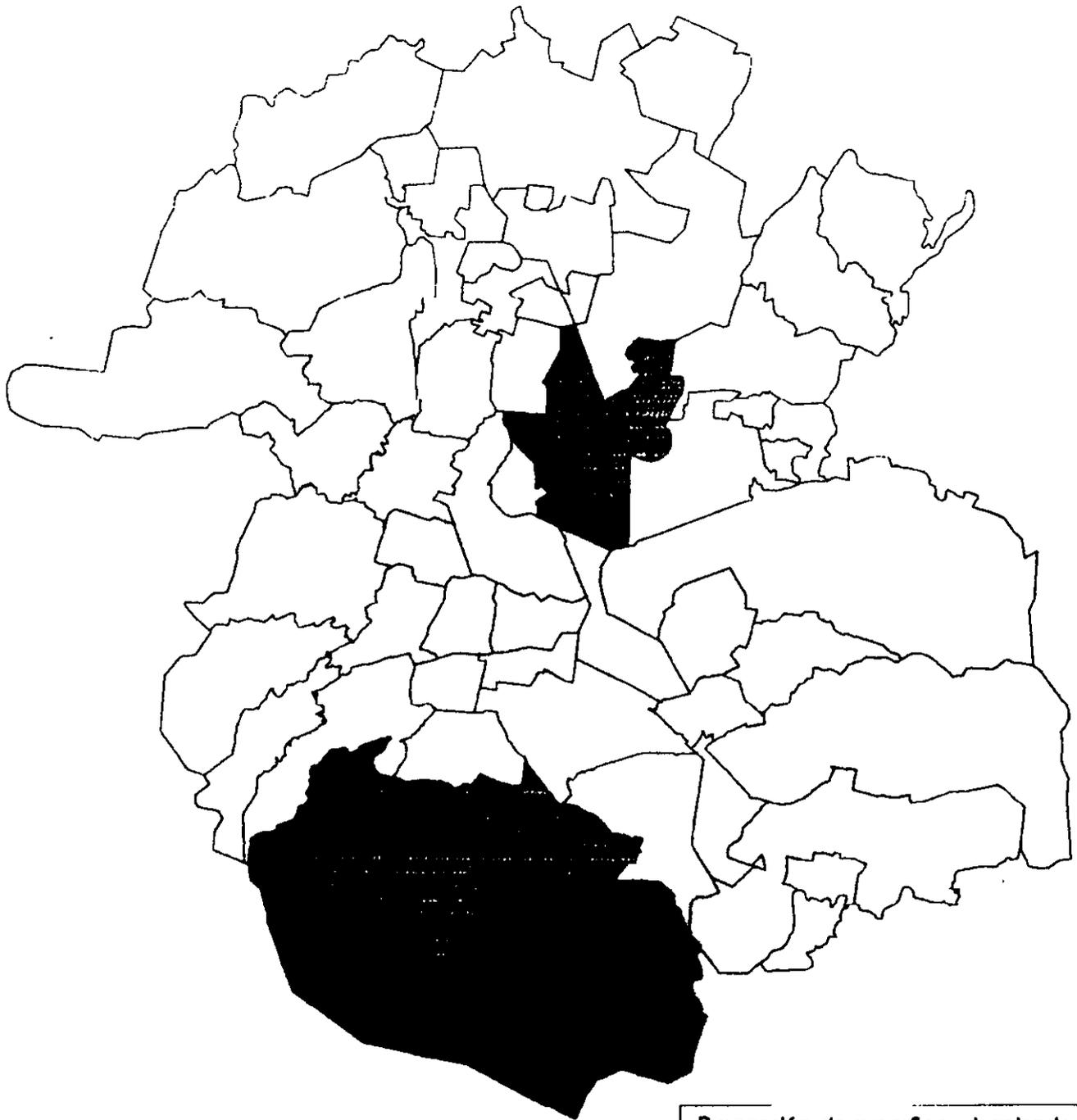


Urbanización de la ZMCM en propiedad privada 1980-90



Fuente: SIG: Observatorio de la Cd. de México CENVI, A.C. - UAM- Azcapotzalco. 1996

# Urbanización de la ZMCM en propiedad comunal 1980-90



Proporción de superficie urbanizada  
en propiedad comunal

- 25 to 100 (1)
- 0 to 25 (4)

Fuente: SIG: Observatorio de la Cd. de México CENVI, A.C. - UAM- Azcapotzalco. 1996

## RECAPITULACION

### II PARTE

#### *EL PROCESO DE URBANIZACION Y LA TENENCIA DE LA TIERRA*

El proceso de urbanización de la ZMCM en las últimas dos décadas ha presentado cambios importantes que lo diferencian de las tendencias que se habían identificado hasta 1970. Uno de los elementos más importantes ha sido la disminución del crecimiento demográfico global en contraste con una fuerte expansión urbana generada en la década de los ochenta. El crecimiento urbano se ha dado en mayor medida en los municipios conurbados del Estado de México, debido en gran parte a la migración intraurbana, en la que la población del D.F. está cambiando su residencia hacia los municipios mexiquenses. Esto ha generado la formación de nuevas periferias caracterizadas por el predominio de la formación de colonias populares. De hecho, la mayor parte de la expansión urbana se ha dado a través de este tipo de poblamiento, poco más del 60% de la población vive en estos asentamientos humanos.

La relación entre el crecimiento urbano y la tenencia de la tierra también se modificó en los años que van de 1970 a 1990. A diferencia de los años setenta en que la ZMCM creció fundamentalmente en tierra ejidal, en los ochenta se encontró que el crecimiento urbano se da de manera predominante en tierra propiedad privada. Esta tendencia también incide en el tipo de propiedad que ocupan las colonias populares. Ya no es en los ejidos en los que se ubican mayoritariamente estos poblamientos, es la tierra propiedad privada la que ofrece suelo urbano accesible a la población de bajos ingresos de la gran ciudad. Estas novedades en torno al desarrollo urbano llevan a la necesidad de revisar las hipótesis en torno a las formas de urbanización y acceso al suelo de los sectores populares, así como a la reflexión sobre los paradigmas de la urbanización popular.

La tierra ejidal y commal, y la privada tuvieron papeles diferenciados en los proyectos económicos por los que paso el país. La política agraria tuvo una tendencia hacia el parcelamiento de los ejidos en detrimento de su organización colectiva para la producción (una excepción fue el periodo cardenista en el que el ejido se consideró como eje central de la economía); mientras que para la propiedad privada se generó una serie de instrumentos jurídicos, políticos y económicos que la convirtieron en la mejor tierra productiva. El desarrollo del proyecto industrializador consolidó esta tendencia y contribuyó de manera determinante a la creación de dos polos en el campo: el tradicional conformado por el sector campesino predominantemente ejidatarios y minifundistas y el moderno conformado por las explotaciones propiedad privada.

El modelo económico también impuso características específicas a la relación entre el campo y la ciudad. Paralelamente al proceso industrializador se presentó un importante crecimiento de las ciudades. El agro se organizó en función directa de las necesidades del capital. En un primer momento el campo se subordinó a las necesidades de la industria, después con el paso del tiempo el mismo proceso productivo se transformó y algunos sectores se industrializaron. Mientras tanto la tierra ejidal quedó encerrada en sistemas de trabajo y cultivos tradicionales y los ejidatarios tuvieron que diversificar sus opciones para sobrevivir, una de ellas fue la migración a las grandes ciudades.

La década de los ochenta significó una ruptura con el modelo económico que se había seguido hasta entonces. El cuestionamiento del paradigma de la industrialización, la privatización de algunas funciones estatales, la desregulación de la vida económica y la tendencia abierta a la globalización fueron elementos presentes en los nuevos gobiernos. Todos ellos incidieron en la discusión del papel de la propiedad ejidal en el desarrollo económico nacional y en la revisión y adecuación de la legislación agraria para hacerla más acorde con los tiempos de modernización. Uno de los efectos de esta nueva política fue la redefinición de la propiedad ejidal y la presencia de elementos que afectarían la organización del territorio y como consecuencia la relación campo-ciudad.

**III PARTE**

**EL POBLAMIENTO POPULAR Y LA PROPIEDAD.**

## CAPITULO 6

### LA URBANIZACION POPULAR

En el capítulo anterior se identificó a la urbanización popular como uno de los procesos más importantes que determinan la dinámica urbana de la ZMCM. La significación de este fenómeno no ha pasado desapercibida por los investigadores urbanos, en torno a él se ha generado una vasta literatura que ha permitido el conocimiento de los rasgos generales del proceso de poblamiento de las colonias populares. De aquí que este capítulo pretenda presentar los elementos generales que han caracterizado a la urbanización popular en la ZMCM. Se trata de revisar las tendencias de la formación de este tipo de poblamiento y de confrontar las diversas posiciones de los especialistas en torno a la percepción de esta problemática.

#### *6.1 Los Antecedentes. De las colonias para los trabajadores a las colonias proletarias.*

La formación de las colonias populares en la ZMCM no es un fenómeno reciente, ellas han estado presentes en la ciudad desde prácticamente el triunfo de la revolución mexicana en la segunda década de este siglo. La institucionalización de la revolución y la implementación del proyecto económico nacional determinaron el proceso de centralización en el ámbito político y la concentración económica en la Ciudad de México. Estos elementos llevaron a un crecimiento urbano importante que combinó la aparición de las nuevas necesidades urbanas (como la vivienda y los servicios) con las demandas de sectores importantes de la sociedad mexicana como los campesinos y los obreros. El inicio de la creación de las estrategias de corporativización de los sectores populares que alimentaron la

revolución y la respuesta por parte del Estado a algunas de sus solicitudes (como la tierra y los derechos de los trabajadores) permearon las demandas urbanas.

En la década de los veinte las necesidades de vivienda popular para los sectores urbanos eran evidentes, éstas aparecieron en el escenario político como una demanda vinculada a los derechos de los trabajadores <sup>1</sup> y como una nueva problemática que irrumpía en el panorama urbano. El reciente Estado revolucionario tuvo que responder ante las necesidades de la población citadina con una serie de decretos que tendían a impulsar la formación de colonias para trabajadores. Las nuevas disposiciones se centraban en otorgar estímulos fiscales a los promotores de este tipo de colonias, se reglamentaba la construcción y los precios de las casas; sin embargo esto chocaba con normas sumamente relajadas en torno a los requerimientos para la creación de nuevas colonias y con las limitadas facultades del Ayuntamiento de la ciudad para introducir los servicios (Cruz, 1994;136-141). Fue en este punto donde inició la brecha existente entre la creación de colonias para trabajadores y la dotación de servicios urbanos básicos.

No existió coherencia entre las medidas presidenciales y las normas existentes en el gobierno de la ciudad para los nuevos asentamientos. Hasta estos años no existía una reglamentación clara respecto a las obligaciones de los fraccionadores al crear una colonia. La urbanización de la ciudad desde el porfirismo se había estado llevando a cabo a partir de contratos o convenios entre los fraccionadores y el Ayuntamiento. En principio, el gobierno de la ciudad no tenía la facultad de dotar de servicios a las nuevas colonias, ya que en los convenios esto quedaba a cargo directamente del fraccionador, por lo que el Ayuntamiento sólo las “reconocía” una vez que tuvieran los servicios urbanos adecuados. Como no existían ordenamientos específicos que detallaran las obligaciones de los fraccionadores, los contratos no siempre se cumplían, aún en las colonias residenciales pasaba un largo tiempo para la introducción completa de los servicios<sup>2</sup>.

En el caso de las colonias para trabajadores los convenios ni siquiera existían. Bajo el amparo de los edictos, los fraccionadores llevaron a cabo una serie de abusos en los que predominaba la creciente

---

<sup>1</sup> De aquí que en este periodo a los asentamientos populares que se formaron en los alrededores de la ciudad se denominaran colonias para trabajadores. Un número importante de ellas se crearon bajo disposiciones constitucionales que consideraban como un derecho la formación de organizaciones laborales para construir colonias, así se organizaron un número importantes de Sociedades Cooperativas de Trabajadores que tenían como objetivo la creación de colonias para los trabajadores. (Para más detalles sobre este proceso se puede ver el trabajo de Cruz, 1994)

problemática de la ausencia de servicios urbanos. Esto obligó a los colonos a organizarse y a acudir al Ayuntamiento a plantear su situación y a demandar la introducción de los servicios ya sea por parte de los fraccionadores o por el mismo gobierno de la ciudad. La posición del Ayuntamiento ante esta situación fue la de no aceptar oficialmente como parte física de la ciudad ningún asentamiento popular que no contara con los servicios públicos adecuados, muchas de las colonias que se crearon en esta época ni siquiera aparecían en los planos oficiales del gobierno de la ciudad (Ibidem.). Se había dado inicio a la formación de un espacio “ilegal” no reconocido por las autoridades urbanas, mientras que los nuevos pobladores también comenzaban la búsqueda del “reconocimiento” de sus colonias.

Para los años treinta, las colonias para trabajadores fueron denominadas como “proletarias”, su nombre hacía alusión directa a la composición social de sus habitantes y consideraban tanto a los asentamientos formados en la década anterior como a los que se establecieron en este periodo. Fue en la etapa cardenista cuando este tipo de asentamientos se delineó como una alternativa habitacional para los sectores populares urbanos. Los mecanismos a partir de los cuales se formaron fueron la compra de lotes a fraccionadores que no cumplían con la introducción de servicios básicos, la renta de lotes y las invasiones de tierra. La problemática de las colonias se complejizó, pues ya no sólo se refería al creciente déficit de servicios urbanos, que los fraccionadores prometían introducir y que nunca cumplían, sino que aparecieron los conflictos sobre la propiedad de la tierra derivados de los procesos de invasión. La irregularidad de la tenencia apareció en estos años y desde entonces sería un elemento característico del poblamiento popular en los años subsecuentes.

La aparición progresiva de las “colonias proletarias”<sup>3</sup> y la ausencia de un marco jurídico específico obligó al gobierno cardenista a responder “ad-hoc” a esta problemática. Su intervención consistió en tolerar las invasiones de tierra; en conciliar los conflictos entre fraccionadores y colonos; y en algunos casos, resolver las solicitudes para formar colonias a través de la expropiación de terrenos a propietarios privados y el reparto de lotes a los solicitantes (Perló, 1981). En este periodo se observa el contraste entre la existencia de una política institucionalizada clara dirigida a los sectores obrero y campesino, y una política para los sectores urbanos que si bien empieza a tomar cierta

---

<sup>2</sup> A finales de los años veinte apenas se completaba la pavimentación de la colonia Roma, creada desde principios de siglo.

<sup>3</sup> En el periodo cardenista se establecieron aproximadamente 35 colonias que se localizaron en la parte centro - oriente de la ciudad (Perló, 1981:236-237).

direccionalidad, aún se basa en respuestas estatales puntuales determinadas por la deplorable situación habitacional que prevelece en la ciudad<sup>4</sup>.

Durante la década de los cuarenta la segunda guerra mundial agudizó las condiciones de vida de los sectores populares. Los altos precios de los artículos de primera necesidad, la carestía y la inflación fueron elementos de la vida citadina. A esto se unía las cada vez mayores necesidades urbanas y la creciente formación de "colonias proletarias", todo ello obligó a una intervención del gobierno más institucionalizada en el ámbito urbano. En las zonas centrales de la ciudad se decretó "la congelación de rentas" y en la periferia se instrumentaron una serie de medidas que se resumen en la formación de nuevas colonias de carácter popular, en la regularización de las que ya existían y en el establecimiento de formas de organización de colonos<sup>5</sup>. Todo esto bajo el control directo del Estado, que daba continuidad al proyecto de corporativización de los sectores sociales (heredado del cardenismo), y con el objetivo central de crear un marco institucional para la regulación de los procesos urbanos en la periferia, en el que se establecieran las formas de interlocución oficial entre los colonos y el gobierno (Azuela y Cruz, 1989;111-131).

Esta política tuvo alcances importantes, entre 1940 - 46 se publicaron en el Diario Oficial 71 expropiaciones que abarcaron a 107 colonias que reunían un total de 48 082 lotes y a 60 000 familias del Distrito Federal (para estos años la población total de la ciudad sobrepasaba el millón de habitantes) (Ibíd. p. 116). A pesar de la importancia de esta intervención gubernamental, las acciones del regente de la ciudad no tenían como contraparte la incorporación de las "colonias proletarias" en los ordenamientos generales previstos para la ciudad. Estos asentamientos no contaban con los requisitos de urbanización establecidos ni se ubicaban en las zonas previstas por los planes existentes en esta época<sup>6</sup>, lo que las mantenía en una situación de "ilegalidad". En este sentido,

<sup>4</sup> Para 1935 la mayoría de la clase obrera y de los sectores populares vivían en barracas de madera, hojalata, adobes, piedra, sin sanitario, agua ni baño. Las rentas eran muy elevadas, por lo que la formación de "colonias proletarias" se convertía en una solución para el problema de la vivienda, aún cuando las condiciones materiales y sanitarias fueran muy precarias (González, 1974-151)

<sup>5</sup> Durante los primeros seis años de la década de los cuarenta, el gobierno de la ciudad, a cargo de Javier Rojo Gómez, fue capaz de dirigir la formación de "colonias proletarias". El instrumento que se utilizó fue el de la expropiación, con éste no sólo se podían crear colonias sino también solucionar los conflictos que se presentaban en los asentamientos ya existentes, los problemas más agudos sobre la tierra se daban entre los colonos y los propietarios, y entre los colonos y los fraccionadores (esta política constituye el primer antecedente de la regularización de la tierra en colonias populares). Por otra parte, como un elemento fundamental de la interlocución institucionalizada se promovió la creación de "Asociaciones Pro-Mejoramiento". Este tipo de organización fue la única reconocida por el Estado y su existencia era una condición necesaria para iniciar cualquier tipo de intervención gubernamental en las colonias.

<sup>6</sup> En estos años se expidieron un conjunto importante de ordenamientos que se orientaban al control del desarrollo urbano. Uno de los más importantes fue el "Reglamento de Fraccionamientos de Terrenos" (cuya

en el trasfondo de la política de colonias se encontraba más bien un “reconocimiento”, por parte del gobierno que se realizaba a través de los recién creados canales institucionales de interlocución entre los colonos y el gobierno, lo que permitió el control de su crecimiento y la mediación política de las organizaciones de colonos. Este último aspecto resultó ser una eficaz forma de corporativización de los agentes sociales que participaban en el proceso, a saber organizaciones de colonos y líderes que tenían un papel fundamental en la organización del poblamiento. Por otra parte, la legitimación de las colonias llevaba a una posición gubernamental que transgredía de principio la normatividad existente, por lo que se tenía que pasar por alto las disposiciones que regulaban el desarrollo urbano, ya que las “colonias proletarias”, por sus propias características, formaban parte de un espacio “no reconocido” en el marco jurídico de la ciudad.

Durante la segunda mitad de la década de los cuarenta las expropiaciones para formar “colonias proletarias” no tuvieron la misma importancia. Tal parece que el esquema de ordenar la creación de este tipo de asentamientos se abandonó<sup>7</sup>, en su lugar surgieron propuestas que intentaban dar solución al problema de la vivienda de los trabajadores a partir de la construcción directa de casas - habitación. Las viviendas estaban dirigidas a personas “económicamente débiles” pero capaces de pagar en 15 años el importe de una casa modesta. El proyecto no tuvo mayores alcances y la ausencia de una política tendiente a regular la formación de asentamientos populares implicó la proliferación de este tipo de colonias. Para 1950 se calculaba que aproximadamente 175 mil familias vivían en 145 colonias proletarias del Distrito Federal<sup>8</sup>. El Instituto Nacional de la Vivienda estimaba que en 1952 este tipo de poblamiento representaba el 23.5% del área total de la Ciudad de México, en 1955 esta cifra ascendió al 30% (INV, 1958:9).

---

vigencia se extendió por más de 30 años) que sujetaba al fraccionador a contar con un permiso previo para la construcción y que lo obligaba a la introducción de las obras y servicios de urbanización; las colonias sólo se autorizaban si eran acordes con las disposiciones del Plano Regulador (Azuela y Cruz, 1989:123).

<sup>7</sup> Esto muy probablemente se debió a que el objetivo de la intervención de Rojo Gómez era más bien crear la infraestructura adecuada que permitiría el control político de las “masas urbanas”. De hecho esto fue el legado más importante para los años posteriores, ya que durante mucho tiempo el dominio de las organizaciones de colonos y de sus líderes constituyeron la base central del corporativismo urbano.

<sup>8</sup> De esta población 5 mil familias vivían en condiciones de “indescribible miseria” en los márgenes del río la Piedad, San Joaquín y Tacubaya (González, 1974:57).

## *6.2 La metropolización y las colonias populares.*

La década de los cincuenta dio inicio a una creciente expansión urbana que tendió a la metropolización. A pesar de este intenso crecimiento urbano y de la abierta necesidad de espacios habitacionales para los sectores populares, la política urbana que se adoptó en el Distrito Federal fue la restricción de crear nuevas colonias (tanto legales como ilegales). Entre 1953 y 1966 se prohibió la creación de nuevos fraccionamientos dentro de los límites del D. F. La incorporación de territorio del Estado de México a la urbe y la existencia de una configuración territorial constituida por un gran número de pequeñas propiedades, ejidos y propiedades federales (como los cursos de los ríos, canales, algunas partes del ex - lago de Texcoco, etc.) marcaron efectos diferenciados de esta política en la Ciudad de México.

En el caso del Distrito Federal la medida no impidió la formación de colonias populares. Históricamente este tipo de poblamiento se había creado en un espacio "no reconocido" por el marco jurídico urbano, la "ilegalidad" era su característica por lo que la prohibición no detuvo el crecimiento de estos asentamientos. De esta manera no se pudieron evitar las invasiones, ni el poblamiento paulatino de las colonias populares formadas en los años anteriores. Las tierras ejidales empezaron a ser ocupadas como espacios habitacionales para los sectores populares. Bajo la figura de la "zona urbana ejidal" (que formaba parte de la legislación agraria y de la que se hablara con detalle en otro apartado) aparecieron un número importante de colonias populares, gran parte de la urbanización de Iztapalapa e Iztacalco en los años cincuenta y sesenta se dio bajo esta modalidad (Montaño, 1984; Varley, 1989).

En el Estado de México la situación fue diferente. En contraste con las restricciones existentes para los fraccionamientos en el D. F., en los municipios conurbados se presentó una amplia permisividad por parte de las autoridades para la formación de nuevas colonias. Esta situación generó un crecimiento urbano intenso en los municipios mexiquenses cercanos a la mancha urbana, así como la urbanización ilegal a gran escala de los terrenos resultantes de la desecación del ex - lago de Texcoco. Al igual que en años anteriores en el Distrito Federal, este fenómeno estuvo acompañado por una amplia tolerancia de las autoridades a la creación de fraccionamientos populares irregulares. Para ello, se contó con un amplio soporte gubernamental que implicaba la existencia de relaciones de

apoyo entre las autoridades estatales, municipales y los fraccionadores. Todo esto permitió un proceso de urbanización masivo en el que se dieron numerosos abusos de los fraccionadores, lo que determinó la aparición de organizaciones de colonos con una amplia capacidad de movilización que impugnaron el incumplimiento de lo ofrecido. La movilización de los colonos permitió la creación de frentes independientes que formaron parte del movimiento urbano popular y que llevaron a cabo invasiones masivas de tierras. Estos nuevos elementos obligarían a una intervención estatal más decisiva en el campo de la urbanización popular (Schteingarth, 1981; Vega, 1991 y Duhau, 1991y 1996).

Al iniciar la década de los setenta la importancia de las colonias populares en la ZMCM era evidente. Tierras de propiedad federal, privada y ejidal que no tenían atractivos para usos urbanos, por ser terrenos pedregosos, lomeríos, lacustres o improductivos, fueron ocupados para vivienda popular. Hasta estos años se habían creado un número importante de fraccionamientos clandestinos que se habían formado en el lecho del ex -lago de Texcoco en parte de los municipios de Ecatepec y Chimalhuacan<sup>9</sup>; también se presentaron invasiones a gran escala que se produjeron en función de coyunturas políticas específicas<sup>10</sup>. El proceso de urbanización popular para entonces estaba caracterizado por una problemática compleja y conflictiva en torno a la compra - venta ilegal de la tierra (ventas fraudulentas, incumplimiento por parte de los fraccionadores de la introducción de los servicios, etc.), en ella participaban los agentes sociales derivados del tipo de propiedad y de las formas de acceso al suelo (Duhau, 1996:153-170).

A pesar de los problemas derivados del proceso de urbanización popular, el mercado de tierras de la periferia se seguía distinguiendo por la legitimación entre la acción estatal y el proceso ilegal de poblamiento . La participación de líderes que desempeñaban un papel múltiple como fraccionadores clandestinos, gestores de servicios, representantes de los colonos, etc. constituían uno de los pilares fundamentales del corporativismo urbano y coadyuvaban al control político de estos sectores populares. Eran ellos los mediadores políticos entre los colonos y las autoridades; a los primeros se les ofrecía la introducción de los servicios y el reconocimiento de sus colonias; a los segundos, a cambio de la libertad de urbanizar y vender ilegalmente se comprometían a formar una vasta clientela electoral entre sus “compradores”. Ellos constituían la base de apoyo de autoridades y candidatos

---

<sup>9</sup> El poblamiento popular masivo de la zona oriente de la ciudad determinó la creación del municipio de Nezahualcoyotl en los primeros años de los setenta.

<sup>10</sup> Como el caso de Santo Domingo de los Reyes en terrenos ejidales en el Sur de la Ciudad (Vega, 1993).

políticos a cambio de la gestión de los servicios y de mantener el control de los pobladores de las colonias populares (Castañeda, 1994). En los años setenta ante la masividad del fenómeno el modelo entraba en crisis. La acumulación histórica de un gran déficit de servicios urbanos que el Estado se resistía a reconocer, y los conflictos entre fraccionadores, propietarios de la tierra, colonos, y ejidatarios se convirtieron en parte de la cotidianidad urbana, las formas de control del poblamiento popular estaban ya desbordadas.

El panorama descrito obligó al Estado a llevar a cabo acciones dirigidas a “reconsiderar” la problemática de la urbanización popular. La aparición del movimiento independiente de colonos y la impugación de las promesas incumplidas de los fraccionadores orillaron a las autoridades a encarcelarlos y a repensar su papel en el control del poblamiento popular. El motivo fundamental para sancionar a estos agentes sociales no era en sí mismo la venta ilegal de la tierra sino los fraudes derivados de estas acciones. Las múltiples funciones del fraccionador se encontraban cuestionadas fundamentalmente por la aparición de la organización de colonos y por la creciente carencia de servicios urbanos en las colonias. La necesaria atención a los asentamientos irregulares y el reconocimiento del movimiento urbano popular como un actor fundamental en la problemática fueron elementos que determinaron la intervención estatal.

En este sentido, si bien el Estado mantuvo la división entre la ciudad planeada y la no planeada, se planteó dentro de la agenda urbana la legitimación de “la irregularidad” a partir de la regularización de la tierra de las colonias populares, es decir, se trataba de la incorporación formal de los asentamientos irregulares a la regulación de los ordenamientos de la propiedad urbana. Esto permitió que la planeación y regulación del crecimiento de los asentamientos humanos se consideraran como un punto fundamental en el diseño de la política urbana (Duhau, 1996:198).

Esto complejizó el panorama de la urbanización popular, a partir de 1973 se crearon diversos organismos de vivienda encargados de construir pies de casa, crear reservas territoriales y regularizar la tierra. En un primer momento muchas de estas instituciones (INDECO, AURIS, FIDEURBE, etc.) traslapaban sus funciones y se enfrentaban a conflictos derivados de la atención simultánea a diferentes tipos de propiedad (ejidal, privada, federal). Con el paso del tiempo la regularización se considero como un objeto en sí misma y se definió como el otorgamiento de títulos de propiedad, de aquí que los organismos institucionales se perfeccionaran en ella y se especializaran en diferentes

tipos de propiedad<sup>11</sup>. De esta manera la CORETT quedó encargada exclusivamente de la regularización de la tierra ejidal y diferentes organismos estatales de la propiedad privada (como la CRESEM, la DGRT, etc.).

Por otra parte, se inició la construcción del sistema nacional de planeación en el que los planes de desarrollo urbano del D.F. y del Estado de México se delinearon como los referentes obligados para el control de la urbanización. En la década de los ochenta se dio el desarrollo de la infraestructura jurídica de la planeación urbana, se crearon instrumentos básicos para la regulación del crecimiento urbano y el control público de los usos del suelo. En este esquema se definieron objetivos para contener el crecimiento anárquico de la ZMCM (particularmente en el D.F.) y se definieron las zonas urbanizables de los municipios conurbados; todo esto acompañado de una política de provisión de suelo para los sectores populares (como el Programa de Reservas Territoriales). Esta estructura se ha convertido en el referente obligado para la gestión de conflictos, demandas e intereses; y también ha marcado las diferentes competencias entre las instituciones que tienen que ver con la planeación urbana (Duhau, 1996:202 - 215).

### *6.3 Las características recientes del poblamiento popular.*

El marco tendiente a lograr un mayor control gubernamental del crecimiento urbano tuvo entre sus efectos más importantes la presencia de cada vez mayores obstáculos al desarrollo de grandes fraccionamientos irregulares. Se actuó con mayor rigidez con los promotores privados de este tipo de asentamientos y no se toleraron más invasiones masivas. Por otro lado, las múltiples funciones que realizaba el líder - fraccionador se fragmentaron. Aparecieron en la escena otro tipo de agentes derivados de la diversidad de instancias que intervienen e inciden en la regulación y gestión urbana como delegados agrarios, ejidatarios, fraccionadores, líderes de las organizaciones de colonos, partidos políticos, sindicatos, funcionarios municipales, etc. (Castañeda, 1994:176-179).

Todo lo anterior limitó de manera importante la creación de grandes fraccionamientos fraudulentos, sobre todo en propiedad privada, así como la realización de invasiones masivas, aunque esto no

---

<sup>11</sup> Esto implicó para algunos organismos como AURIS dejar de lado las funciones de crear reservas

impidió la formación de colonias populares. De hecho en los años ochenta y noventa la irregularidad de estos asentamientos se ha considerado como un fenómeno masivo característico de la urbanización contemporánea de México y de otros países en América Latina (Francois, 1995). Para algunos estudiosos de este tema (Legorreta, 1994; Castañeda, 1994; Duhau, 1996) los elementos que han determinado la creciente formación de un mercado ilegal de suelo popular son la imposibilidad de acceso a la vivienda de los sectores de escasos recursos; la ausencia de programas habitacionales que ayuden a disminuir la creciente necesidad de vivienda; la crisis económica; el fracaso del programa gubernamental destinado a crear suelo de bajo costo para los sectores pobres; la debilidad económica de las estructuras agrarias; la inexistencia de mecanismos efectivos de control público sobre el mercado de tierras y; la anuencia de las autoridades a la incorporación de tierra al mercado ilegal.

La localización espacial de las colonias populares ha sido identificada por especialistas en el tema y en este trabajo ya se detalló este asunto para los años recientes en un capítulo anterior (Véase el Capítulo 5). Aquí sólo es importante resaltar que es en los municipios conurbados del oriente y noreste de la ZMCM en donde encontramos las mayores concentraciones del poblamiento popular; Ecatepec, Nezahualcoyotl, Chimalhuacan, Chalco y La Paz; le siguen en importancia dos municipios del noroeste Naucalpan y Tlalnepantla; en el Distrito Federal resaltan las delegaciones de Tlalpan, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Milpa Alta. Con respecto a la superficie ilegal Legorreta (1994:66-68) estima que el 88% de las áreas irregulares se ubican en los municipios mexiquenses, de esta superficie el 50% se localiza en sólo cuatro municipios Chalco, Ecatepec, Chimalhuacan y Naucalpan.

Como ya se dijo antes el crecimiento de la ZMCM ha estado caracterizado por un patrón de expansión - densificación que también ha incidido en la marcada significación espacial del poblamiento popular (Véase el capítulo 4). Los componentes de este modelo están determinados por el comportamiento de la economía que impacta los ritmos de construcción de la ciudad, así como el acceso al financiamiento para ello; por las políticas de inversión del Estado en la urbe (ya sea en vivienda o en obras públicas) y; por los agentes sociales que participan en la construcción del espacio urbano (Connolly, 1988:72-78).

La dinámica de los elementos antes mencionados han marcado dos etapas distintas en la evolución de la formación de colonias populares. En la fase expansiva del crecimiento urbano el contexto se caracteriza por una franca escasez de crédito para la construcción, por la constricción del gasto público y por la caída de la demanda de inmuebles. Esta situación lleva al desplome del mercado inmobiliario y en la medida en que la tierra susceptible de urbanizarse ha perdido valor se crea una amplia frontera con disponibilidad de tierras a bajo precio que el mercado formal de la construcción no puede aprovechar. Los costos económicos del suelo favorecen la expansión de la ciudad a través del sector de la “autoconstrucción” que no necesariamente requiere de programas de financiamiento. Cuando las condiciones cambian, aumentan los precios del suelo y las políticas de financiamiento para la construcción se reabren, el mercado inmobiliario repunta. Entonces se pasa a la etapa de la densificación y a optimizar el espacio ya urbanizado en la etapa expansiva (Ibídem.)

Los años ochenta se caracterizaron por un importante crecimiento urbano, fenómeno en él que los elementos mencionados correspondientes a la fase expansiva estuvieron presentes. De esta manera, como ya se señaló antes, se dio paso a un creciente desarrollo de las colonias populares. En este tipo de mercado de suelo predominan aquellos agentes privados que no se especializan en el negocio inmobiliario, pero que sí son especuladores en pequeño o propietarios (ejidatarios, comuneros o “pequeños propietarios” ) que aprovechan la coyuntura para lotificar y vender tierras para la creación de colonias populares. Su papel en la organización del mercado popular de suelo se revisará con mayor detenimiento más adelante.

El patrón de ocupación de los asentamientos irregulares ha tenido como rasgo fundamental su carácter expansivo y disperso. Para algunos investigadores del mercado del suelo en la periferia, como Castañeda (1994), la lógica del poblamiento no tiene racionalidad alguna ni en la localización ni en la dirección de su crecimiento, lo que desde su punto de vista domina el proceso es la urgente necesidad de vivienda de gran parte de la población de escasos recursos y la voracidad especulativa de los agentes que controlan este mercado. Este supuesto es difícil de sostener en todos sus términos, la marcada concentración espacial de la urbanización popular al noreste y oriente de la ciudad evidencian que la segregación espacial de los sectores populares forma parte de la misma estructura urbana, lo que hace sospechar la existencia de algún tipo de lógica que provoca esta localización y no otra.

Seguramente uno de los elementos que ha incidido en el fenómeno ha sido la existencia de terrenos no aptos para la urbanización, pero sin duda este hecho debe de estar vinculado con otros relacionados directamente con la configuración de la ciudad. En este sentido para Legorreta (1994:65), la formación de las colonias populares está vinculada con la existencia de zonas organizadas en la urbe. Es decir la presencia de conjuntos habitacionales, servicios, industrias, centros comerciales y vialidades importantes determinan su localización. Esto explicaría la urbanización de Chalco a lo largo de la carretera federal a Puebla, la creciente expansión de la urbanización popular en Ecatepec en las zonas aledañas a las vialidades que conducen a la ciudad de Pachuca, y la formación de nuevos asentamientos en las cercanías de conjuntos habitacionales en Atizapan y Villa Nicolás Romero.

Otros componentes que inciden en esta lógica es la relación existente de las nuevas periferias con poblamientos populares anteriores formados en los sesenta y con la dinámica reciente de la población urbana. En lo que se refiere al primer asunto existen evidencias que muestran que los asentamientos ya consolidados empiezan a expulsar población hacia zonas más o menos cercanas para iniciar la creación de asentamientos irregulares. Los estudio realizados en el caso de Valle Chalco, en el oriente de la ciudad, muestran que la mayoría de la población residente provenía de colonias populares en Nezahualcoyotl, Iztapalapa e Iztacalco (Hiemaux, 1991:185-187).

Algunos trabajos de investigación coordinados por la autora de esta tesis<sup>12</sup> corroboran el peso de este elemento en la formación de nuevos poblamientos populares. En el mismo caso de Chalco, una encuesta levantada en 1990 en la colonia Independencia encontró que el 40% de la población tenía su residencia anterior en Nezahualcoyotl, el 26% en Iztapalapa y el 22% en municipios cercanos como la Paz, Chimalhuacan e Ixtapaluca (Iglesias y Felipe, 1993). En el Noroeste, en colonias populares formadas a fines de los años setenta pero con un poblamiento intenso en los ochenta encontramos el mismo fenómeno. En asentamientos ubicados en los municipios de Atizapan y Tultitlan , cerca del 80% de la población tenía como residencia anterior los municipios de Tlanepantla y Naucalpan, y las delegaciones de Gustavo A. Madero y Azcapotzalco<sup>13</sup>. (García, 1993 y Loperena y Ramírez,

---

<sup>12</sup> Con el objeto de indagar las características generales del poblamiento popular y su relación con la tenencia de la tierra, se armó con los alumnos de licenciatura del área de concentración de Sociología Urbana de la UAM Azcapotzalco un proyecto que abarcó el estudio de diversas colonias populares localizadas fundamentalmente en el Noroeste y Noreste de la ZMCM.

<sup>13</sup> En el caso de Atizapan se trabajaron dos colonias Peñitas y las Aguilas, entre el 55 y el 66% de la población provenía de Tlanepantla, Naucalpan y del mismo municipio de Atizapan; con respecto al Distrito Federal se encontró que para la primera colonia el 15% venía de Azcapotzalco y Gustavo a Madero,

1995). En uno de los poblamientos populares más grandes en Ecatepec (Ciudad Cuauhtémoc) se identificó la misma tendencia, con la diferencia de que el 28% de la población procedía de la delegación Gustavo A Madero y el 36% eran originarios del mismo municipio<sup>14</sup> (Méndez, 1997).

Se pueden encontrar varias explicaciones a este fenómeno. Una de ellas considera que la consolidación de los asentamientos irregulares trae aparejado la creciente valorización del suelo y el aumento de los costos de los servicios, ambos factores determinan la expulsión de población con lo que se generan nuevas necesidades de ocupación ilegal (Legorreta, 1994). Esta hipótesis es rebatida por un trabajo de Duhau (1996) en el que se afirma que no se cuentan con evidencias empíricas que muestren que los altos costos de la regularización y de la introducción de los servicios en las colonias populares son factores que motivan la expulsión de la población hacia las nuevas periferias. Si bien se reconoce que los costos de la regularización son significativos en relación con el ingreso de los colonos, no parece constituir una carga que no pueda ser asumida por los pobladores.

Desde mi punto de vista y considerando la movilidad de la población de las colonias populares consolidadas, el problema de la formación de nuevas periferias se relaciona directamente con la dinámica intraurbana de la ZMCM. Desde esta perspectiva se puede observar que el crecimiento periférico está estrechamente vinculado con la densificación de zonas intermedias de la ciudad, delegaciones como Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco, así como los municipios de Nezahualcoyotl, Tlalnepantla y Naucalpan están llegando al límite de su crecimiento por lo que se ha iniciado un proceso de expulsión poblacional que está alimentando los nuevos poblamientos populares<sup>15</sup>. A esto hay que agregar el fuerte crecimiento urbano de algunos municipios como Ecatepec, Atizapan, Nicolás Romero cuya propia dinámica genera la búsqueda de espacios habitacionales por parte de la población nativa. En este mismo sentido, desde la misma dinámica poblacional se puede observar que la expansión espacial hacia la periferia se ha realizado fundamentalmente por población más joven que la que permanece en las áreas más antiguas (Esquivel, 1993:40), lo que nos permite pensar que las nuevas colonias están formadas por población

---

mientras que para las Águilas el 22% era sólo de Azcapotzalco. En la colonia Buenavista en el municipio de Tultitlán, el 58% tenía como residencia anterior Tlalnepantla y el 36% de Gustavo A. Madero. (García, 1993 y Loperena y Ramírez, 1995)

<sup>14</sup> En Ciudad Cuauhtémoc el 41% de la población vivía en el Distrito Federal y el 44% en los municipios conurbados más cercanos (como Tlalnepantla, Tecamac, y en el mismo Ecatepec (Méndez, 1997)

<sup>15</sup> El mismo Legorreta encontró que cerca del 46% de los pobladores que habitan en las colonias en las que basa su estudio provienen de estas delegaciones y municipios, y que el 49% radicaba en un asentamiento periférico consolidado (ya regularizado) (1994:61-65).

que ha formado nuevos hogares y que requiere de la satisfacción de necesidades urbanas como la vivienda.

Independientemente de los elementos que explican las causas que determinan la formación de nuevas periferias, de los datos anteriores se puede concluir que existe una amplia demanda de suelo para vivienda popular. Hasta ahora no ha existido por parte del Estado una oferta de tierra a bajo costo que pudiera regular la formación de colonias populares<sup>16</sup> y con ello incorporarlas al mercado de suelo formal. Esto ha dejado libre el camino a la organización de un amplio mercado "ilegal" que ha satisfecho en gran medida la creciente demanda de los sectores populares de la ciudad. Existen pocos estudios que aborden las características de este mercado (Castañeda, 1988; Legorreta, 1994; Melé, 1994; Jiménez, 1995 y 1997), sin embargo, se puede señalar que sus especificidades y formas de funcionamiento han generado ventajas que se concretizan en los bajos precios del suelo, formas accesibles de pago, superficies de lotes adecuadas a las necesidades de los colonos y una amplia seguridad en la tenencia de la tierra. Todos estos elementos son atractivos para los sectores de bajos recursos y superan los inconvenientes del déficit de servicios y de las precarias condiciones con las que se inicia la construcción de la vivienda.

Una de las primeras cuestiones que hay que señalar es que el mercado "ilegal" de suelo urbano tiene bastantes similitudes con el mercado formal. Uno de los aspectos que más resalta es el carácter especulativo de ambos mercados. Si bien el mercado informal satisface la necesidad de suelo para vivienda de sectores de escasos recursos, que al adquirir un lote tienen la posibilidad de obtener un patrimonio para su familia<sup>17</sup>, esto no ha impedido la presencia de agentes sociales que compran terrenos con el objeto de valorizarlos y no de habitarlos de inmediato. Colonos que compran dos o más lotes, burocracias municipales o agrarias y líderes que mantienen bajo su control superficies importantes de colonias en formación, son algunos de los actores que con claros intereses especulativos buscan aumentar el valor de los terrenos a través del trabajo de los colonos y del mismo

---

<sup>16</sup> El programa de reservas territoriales diseñado en los ochenta mostró su inviabilidad al no poderse concretizar la formación de un mercado legal de tierra dirigido a los sectores populares. Entre los factores que explican su fracaso es la inexistencia en el D.F. de reservas territoriales para proyectos de vivienda popular y, el hecho de que las que existen en el Estado de México se manejan con criterios mercantilistas que no buscan la creación de una oferta de suelo barato para los sectores pobres. Para mayores detalles se puede ver el trabajo de Duhau, 1991 y 1996.

<sup>17</sup> Los diferentes trabajos que se revisaron, y que ya se señalaron antes, coinciden en que la posibilidad de tener un lote en propiedad es la causa fundamental de compra en un asentamiento irregular. Los resultados de los estudios empíricos muestran que la gran mayoría de la población rentaba su vivienda en su residencia anterior.

poblamiento del lugar, para venderlos posteriormente a más altos precios (Legorreta, 1994 y Melé, 1994).

Por otra parte, el hecho de contar con la aprobación oficial de un fraccionamiento no implica el cumplimiento de todos los ordenamientos urbanos que regulan la creación de una colonia. La relación que se establece entre los fraccionadores legales y las instancias de poder en sus diferentes niveles puede, frecuentemente, pasar por encima de las disposiciones planificadoras de los asentamientos humanos (Melé, 1994;127-134). Así, no es raro encontrarse con casos en que los fraccionadores no cumplen con la introducción a tiempo de los servicios, o con fraccionamientos que han iniciado su promoción con una autorización en trámite, o con la realización de ventas dobles y fraudulentas. Como se puede observar, estos elementos se presentan tanto en fraccionamientos formales como ilegales, sin embargo es a estos últimos a los que se ha estigmatizado con la marca del incumplimiento generalizado de los requerimientos urbanos reglamentarios (Melé, 1994 y Jiménez, 1995).

Aún, cuando la irregularidad en las aprobaciones oficiales no es característica específica del mercado del suelo periférico, sí representa una ventaja importante para los fraccionadores y promotores ya que la ausencia de los procesos legales les permite ofrecer lotes a bajo costo. El bajo precio del suelo es la peculiaridad fundamental del mercado irregular y las condiciones de su funcionamiento permite que esta condición se mantenga durante toda la etapa de poblamiento, de hecho existen algunas evidencias que muestran que el suelo "ilegal" es poco susceptible a los cambios macroeconómicos y que muy por el contrario de lo que se puede pensar mantiene una estabilidad que contrasta con las variaciones del mercado de suelo formal (Jiménez, 1995).<sup>18</sup>

Desde la perspectiva del funcionamiento general del mercado informal esta tendencia al mantenimiento de los precios económicos del suelo se percibe de manera diferente y hasta contradictoria si se consideran los agentes sociales involucrados en el proceso. Para Legorreta (1994:95-108) los bajos precios de la tierra si bien garantizan la compra venta de los lotes, son una desventaja para los fraccionadores ya que indican una caída tendencial de su tasa de ganancia; para

---

<sup>18</sup> Un estudio sobre las características del mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes analiza en un periodo de 20 años ( 1975-1996) los precios en colonias populares. Del análisis resalta la inexistencia de cambios cíclicos determinados por las variaciones de la economía nacional lo que resulta en una estabilidad duradera de precios bajos del suelo, sin embargo sí se observa una sensibilidad a la alza a partir de la regularización de la tierra (Jiménez, 1995, 1997).

el especialista el mercado periférico opera con estructuras económicas poco estables, carentes de canales financieros y con un alto nivel de contingencia para funcionar con ganancias permanentes durante todo el proceso de poblamiento; de aquí que al inicio de la colonia sea necesario promover la ocupación masiva (sin llegar a la invasión) para asegurar la rentabilidad.

En contraste con esta opinión, Jiménez (1995, 1997) analiza el mercado de suelo popular desde una faceta más amplia, que ayuda mucho para los objetivos generales de la investigación que se presenta, ya que no se centra exclusivamente en el papel de la valorización del suelo sino que considera los diferentes actores involucrados, particularmente a los colonos, para relacionarlos con la propiedad de la tierra. Para ella, el mercado ilegal es estable y funcional ya que opera con base en redes sociales de confianza mutua entre el colono, fraccionador o ejidatario, en el que se garantiza el pago del lote. Para esta investigadora el trato directo entre el comprador y el vendedor (sin intermediación de instituciones), la existencia de fuentes de crédito informal para pagar el lote (como préstamos familiares, ahorros, etc.) y de redes sociales de apoyo mutuo son características del clima de confianza y seguridad en el que se desarrolla el mercado de suelo ilegal.

Por otra parte, identifica una variación de los precios del suelo que tiene que ver con la tenencia de la tierra. Los fraccionadores ofrecen precios del suelo accesibles para los sectores populares pero un poco más caros que los que se encuentran en tierras ejidales. Esto se debe a juicio de la autora, a que los fraccionadores tienen que desembolsar una inversión previa a la venta de lotes (como la compra inicial de la tierra y la preparación mínima del terreno para iniciar una colonia), mientras que los ejidatarios como propietarios originales no sólo minimizan su inversión en la formación de un asentamiento, sino que parecen ser más sensibles a las posibilidades económicas de los colonos, lo que resulta en una negociación de los precios más favorables para los nuevos pobladores (Jiménez, 1997).

Si bien la percepción de la estabilidad del mercado informal puede variar de acuerdo a los intereses de los agentes sociales involucrados se puede afirmar que la comercialización de tierras periféricas se ha llevado a cabo de manera fluida y con una amplia seguridad en la tenencia de la tierra. Efectivamente, la institucionalización de los programas de regularización de la tierra ha legitimado en los últimos veinte años la irregularidad de los asentamientos populares y se ha convertido en la única

---

política estatal dirigida a las colonias populares que ha generado una amplia certeza en la posesión de la tierra. El contenido de esta intervención estatal se ha centrado fundamentalmente en legitimizar la posesión de un lote urbano a partir del reconocimiento de un propietario original (independientemente de que la tierra se haya vendido de manera irregular) y de la entrega de títulos de propiedad a los posesionarios (Duhau, 1991:147-150).

La regularización ha tomado dimensiones masivas desde la década de los ochenta. Durante los años noventa se delineó como una política de amplia cobertura que intentaba recuperar y fortalecer la capacidad de control por parte del Estado de los sectores urbanos populares<sup>19</sup>, de esta manera no sólo respondía a la demanda de los colonos sino que se adelantaba a su petición en algunos asentamientos que se consideraron políticamente prioritarios (como es el caso de algunas colonias en Chalco (Iglesias y Felipe, 1993)). La aplicación de estos programas no ha dependido de criterios predeterminados por la problemática de la urbanización popular, sino de coyunturas políticas que han dado mayor o menor impulso a su actividad. El mantenimiento de esta política regularizadora tiene ventajas inherentes ya que se trata de programas de bajo costo que no requieren de grandes inversiones estatales, ya que son autofinanciables (por lo general el colono tiene que pagar por su lote de nuevo), y que tienen un gran impacto social y político (Duhau, 1996).

La tecnología regularizadora fue suficientemente ensayada en la década de los setenta, por lo que ya cuenta con instrumentos probados y afinados que han permitido su eficaz funcionamiento. Con la institucionalización de la regularización se ha dado garantía a compradores y vendedores de que con el paso del tiempo la posesión pueda convertirse en propiedad. Esto indudablemente ha generado amplias expectativas para los urbanizadores ilegales ya que siempre se tiene la certidumbre de que a pesar de la venta ilegal de la tierra los colonos más tarde que temprano obtendrán la propiedad, por lo que esta política ha generado como uno de sus efectos el fortalecimiento del mercado ilegal del suelo.

Por otra parte, los programas de regularización concentran toda la problemática derivada de la relación existente entre las formas de acceso al suelo, los diferentes tipos de propiedad, los diversos agentes sociales involucrados en los procesos de poblamiento y las características del mercado periférico. La presencia de la urbanización popular en tierras privadas, ejidales y comunales ha determinado la aparición de diversos agentes sociales que se involucran de manera diferenciada en los

---

<sup>19</sup> Esto a partir de su incorporación al PRONASOL.

procesos de poblamiento y que dan peculiaridades a los mecanismos de compra - venta del suelo. Las características de los diferentes tipos de propiedad han determinado la conformación de relaciones sociales en las que se ha involucrado una diversidad de actores. Esto ha dado como resultado una gran heterogeneidad de la urbanización popular que hasta ahora ha sido poco estudiada. Los patrones de urbanización y los programas de regularización por tipo de tenencia de la tierra están permeados de estas cuestiones, de aquí la importancia de abordar con profundidad la relación entre la propiedad de la tierra y las peculiaridades de la urbanización popular.

## CAPITULO 7

### LA PROPIEDAD EJIDAL Y PRIVADA EN EL POBLAMIENTO POPULAR

Uno de los elementos que ha estado presente de manera fundamental en los análisis del poblamiento popular ha sido el referente a la existencia de diferentes tipos de propiedad y su relación con las formas de acceso al suelo. En ésta línea se ha dado particular énfasis al estudio de asentamientos irregulares en tierras ejidales, debido en gran medida a la hipótesis generalizada de que los ejidos se urbanizan primordialmente a partir de la formación de colonias populares. Las nuevas tendencias de la expansión del crecimiento urbano, en las que el poblamiento popular ha ocupado fundamentalmente tierras propiedad privada, obligan a una nueva reflexión acerca de las formas de poblamiento y la tenencia de la tierra. Desde esta perspectiva, este capítulo tiene como objetivo central abordar las formas recientes de esta relación.

Para abordar este tema se parte de tres cuestiones importantes: una tiene que ver con las determinaciones del tipo de propiedad en las características específicas del poblamiento popular, aspecto que ha sido estudiado con profundidad para el caso de la tenencia ejidal, pero que no se ha considerado para la propiedad privada. La segunda, considera el hecho de que el crecimiento urbano de la ZMCM se ha dado mayoritariamente en tierras de propiedad privada, mientras que sólo una tercera parte se extendió en ejidos y comunidades; sin embargo, las características generales de la expansión urbana se han explicado por la “supuesta” ocupación mayoritaria de ejidos. Y la tercera se refiere a que gran parte de la expansión urbana se ha dado fundamentalmente a partir de la formación de colonias populares, y que más de la mitad de este tipo de asentamientos se ha formado en terrenos

privados, por lo que pueden plantearse muchas preguntas en torno a las peculiaridades de la urbanización popular en este tipo de tierras.

### 7.1 La tierra ejidal y las colonias populares

Mucho se ha escrito acerca de la urbanización ejidal, el resultado de los trabajos sobre este tema ha sido un conocimiento casi pormenorizado de las características del patrón urbanístico y del mercado periférico en los ejidos suburbanos<sup>1</sup>. En este sentido, pareciera que hay poco que agregar a lo dicho hasta ahora sobre este tema. Sin embargo, los cambios en las tendencias de urbanización general, en las que ha disminuido drásticamente el crecimiento urbano en ejidos, obligan a pensar en la necesidad de redimensionar la interpretación de la urbanización popular existente en la tierra ejidal.

Desde esta perspectiva, más que certezas es importante plantearse preguntas acerca de los cambios recientes y de su impacto en los procesos específicos de urbanización. Hay muchas interrogantes a este respecto y algunas de ellas se pueden centrar en las características mismas de la urbanización ejidal. Si este proceso no es masivo ni generalizado, entonces pudiera pensarse que el patrón de urbanización tipo Chalco tampoco lo es. Si esto fuera así ¿no será factible la existencia de formas de urbanización popular diferenciadas que dependen de las condiciones específicas de los ejidos? ¿Qué pasa en la dinámica interna de los ejidos periurbanos?

Las inquietudes anteriores justifican en gran medida la incorporación de un apartado que aborde el proceso de poblamiento popular de la tierra ejidal. El hilo conductor de esta parte es la búsqueda de algunos indicios que ayuden a dar respuesta a las preguntas anteriores, de aquí que se aborden fundamentalmente las nuevas características de la urbanización en el ejido. No se trata de resumir todo lo dicho por los investigadores sobre este tema, sino de reseñar los rasgos generales que permitan identificar los cambios existentes en los patrones de urbanización ejidal en los últimos años.

---

<sup>1</sup> Con este término me refiero particularmente a los ejidos que se localizan en los suburbios o periferia de la Ciudad de México y su área metropolitana.

### *7.1.1 La urbanización ejidal. La confrontación del proceso agrario y el urbano.*

Los diversos tipos de propiedad tienen determinaciones específicas que se originan en procesos diferentes que en un momento dado se encuentran y confrontan en un mismo espacio. En este sentido, la tierra ejidal alude necesariamente al proceso agrario y a la existencia de un sector campesino cuya participación histórica en la revolución determinó la creación del ejido como un tipo de propiedad radicalmente diferente a la propiedad privada. Ya se han escrito trabajos importantes en torno a las características de la propiedad ejidal (véase particularmente el trabajo de Azuela, 1989) y de hecho ya se han reseñado en otra parte del presente estudio, por lo que aquí sólo se retoman los rasgos esenciales para contextualizar el papel de este tipo de tenencia en la urbanización popular.

Si consideramos al ejido como producto del proceso agrario se pueden distinguir dos dimensiones que le dan su peculiaridad. La primera tiene un matiz político y tiene que ver directamente con la respuesta institucionalizada del Estado a la demanda de tierras del sector campesino. El reparto agrario permitió la conformación de un sector campesino organizado bajo la tutela del Estado así como su corporativización en los órganos del aparato estatal; de esta manera los campesinos se constituyeron en uno de los pilares de apoyo fundamental para la política institucional. La segunda dimensión tiene que ver con las características específicas de la propiedad ejidal en la que es importante resaltar dos cuestiones: la existencia de una identidad jurídica para un sujeto colectivo, el núcleo ejidal, que detenta la propiedad; y las peculiaridades del ejido que se resumen en su carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible. Estas modalidades de la propiedad ejidal se mantuvieron hasta la promulgación de la Ley Agraria de 1992 y no fueron obstáculo para llevar a cabo operaciones mercantiles tanto en el campo como en la ciudad.

El proceso urbano tiene connotaciones diferentes. Los actores sociales que le dan su especificidad no son producto de un movimiento revolucionario y están caracterizados por su heterogeneidad, es decir encontramos fraccionadores clandestinos, compañías inmobiliarias, instituciones públicas de vivienda, colonos, etc. Las formas de ocupación del espacio han sido diversas, pero se puede afirmar que la posibilidad de comprar o vender libremente es una característica primordial de la propiedad privada que sustenta al fenómeno urbano.

La urbanización ejidal que se ha dado a través de la formación de colonias populares ha puesto de manifiesto la confrontación de los procesos arriba mencionados. Por una parte, se enfrentan la propiedad rural, con una estructura jurídico - administrativa que define sus peculiaridades y que estipula las modalidades y limitantes inherentes para su plena incorporación a la urbanización (que hasta 1992 establecía la "imposibilidad de arrendar o vender"), y un proceso urbano que conlleva la tendencia a la dominación de la lógica mercantil de la propiedad y que prácticamente transforma los usos rurales. Este fenómeno también lleva al encuentro de actores sociales de diferente constitución, los ejidatarios, como sujetos jurídicos totalmente reconocidos, y los colonos como agentes "promotores" de la urbanización "ilegal" que constantemente tienen que buscar el reconocimiento de las autoridades urbanas.

La situación anterior ha impuesto determinaciones específicas al proceso de urbanización de la propiedad ejidal en el que se ha identificado, durante las primeras etapas de la formación de asentamientos irregulares, el predominio de las instituciones agrarias y de las organizaciones corporativistas de los campesinos. La fortaleza de estos organismos y el paternalismo estatal que ha prevalecido en el sector ejidal ha determinado la dominación de la lógica agraria en el proceso de poblamiento en los asentamientos humanos. Esto más la interlocución con agentes sociales sin derechos establecidos y reconocidos, como los colonos, ha permitido el ejercicio de un amplio control del proceso de urbanización por parte de los ejidatarios y de las autoridades agrarias.

Por todo lo anterior, los ejidatarios son plenamente reconocidos como propietarios de la tierra, de aquí su capacidad para garantizar la transmisión de la posesión a otros agentes urbanos sin que se llegue a sancionar las ventas "ilegales" que ellos mismo han llevado a cabo. Así, la incorporación formal del suelo ejidal a urbano se ha dado a través de mecanismos derivados de los derechos agrarios que se traducen finalmente en la regularización. El proceso de legitimación de las ventas realizadas por los ejidatarios pasa por alto los delitos cometidos, reconoce a los "campesinos" como propietarios y todavía los "compensa" con la indemnización correspondiente.

La regularización de la tierra se encuentra permeada por la presencia de intereses vinculados a los ejidatarios y a una burocracia agraria formada por las autoridades ejidales (como el Comisariado ejidal) y delegados agrarios, que se ha visto claramente beneficiada con la venta y especulación de los

terrenos ejidales. Esto es entendible si se considera que en el proceso regulatorio se tiene que contar con la aprobación del Comisariado ejidal para dar la posesión de la tierra al colono, y que los delegados agrarios pueden llegar a detentar superficies todavía no urbanizadas que pueden vender directamente durante la regularización. Todo esto contrasta con el desamparo jurídico en el que se encuentra el colono, ya que al carecer de derechos legales no puede incidir de manera definitiva en el proceso de regularización ni lograr una negociación favorable a su condición y necesidades.

Otro de los efectos de la implantación de la lógica agraria ha sido la imposición de un orden que pasa por encima de las disposiciones de las autoridades urbanas. Como veremos en el desarrollo de los siguientes apartados, las instituciones urbanas han tenido posibilidades muy limitadas de incidir en el control y regulación de los asentamientos humanos en ejidos. Hasta ahora se ha asistido a una competencia permanente entre autoridades agrarias y urbanas, en la que el desarrollo de las colonias populares “ilegales” desde la lógica agraria parece tener más beneficios y ventajas para los agentes sociales involucrados (incluyendo a los colonos), que el ordenamiento del proceso urbano y particularmente de la urbanización popular.

### ***7.1.2 La zona urbana ejidal como mecanismos de incorporación del suelo ejidal a la urbanización popular.***

Es a partir de 1960 cuando se detecta en el Distrito Federal la presencia significativa de la urbanización popular en tierras ejidales. Este fenómeno no es sorprendente, pues como ya se mencionó antes, la prohibición de la creación de nuevos fraccionamientos en la ciudad impulsó la urbanización irregular de importantes zonas. Este fenómeno ocupó de manera importante los ejidos que para aquella década se encontraban en los límites de la urbe. De 1960 a 1976 las colonias populares ocuparon aproximadamente 4 523 has que representaban el 67% del total de tierras ejidales urbanizadas en este periodo y se localizaban principalmente en las delegaciones de Iztapalapa, Iztacalco, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Magdalena Contreras (Cruz, 1982:39).

El instrumento fundamental a partir del cual se formaron estos asentamientos fue la zona urbana ejidal, figura jurídica agraria que permitía la constitución de zonas de urbanización ejidal en los ejidos que carecieran de fundo legal, cuyas características generales fueron señaladas en el Capítulo 5

de este trabajo. Aquí sólo es importante resaltar que la "zona urbana ejidal" dio paso a la formación de asentamientos urbanos caracterizados por la presencia de ejidatarios y avecindados (colonos) que contaban con "solares" para la construcción de su vivienda. El largo y complejo proceso de aprobación de este tipo de poblamiento en el marco de la legislación agraria permitió su proliferación en la ZMCM con los consecuentes problemas en torno a la tenencia de la tierra.

Desde mediados de la década de los cuarenta se crearon en los ejidos suburbanos un número importante de "zonas urbanas ejidales" que contaban con todas las características de las colonias urbanas y que por ende se distanciaban de un poblado con residentes rurales. El hecho de estar consideradas en la legislación agraria permitió que se consolidaran con el tiempo como asentamientos populares, por lo que de principio su formación no contravenía la prohibición de crear nuevas colonias en estos años. El control del poblamiento, como era de esperarse, quedó en manos de los ejidatarios y particularmente del comisariado ejidal. Bastaba tener una resolución segregatoria o simplemente haber interpuesto por parte del ejido una solicitud de zona de urbanización para iniciar las ventas. Los lotes en un principio eran ofrecidos a los hijos y familiares de los ejidatarios, con el paso del tiempo llegaron nuevos pobladores ajenos al núcleo ejidal.

Bajo este proceso se urbanizaron importantes extensiones durante las décadas de los cincuenta y los sesenta. En el oriente de la ciudad se encuentran los casos de los ejidos de Iztapalapa e Iztacalco (Montaño, 1984); en el sur en el ejido de San Bernabé en la delegación Magdalena Contreras (Durand, 1983); en el Norte en Azcapotzalco en el ejido de San Juan Tlilhuaca (Zaldívar, 1991). Un estudio para la década de los setenta muestra ya la existencia de un número importante de zonas urbanas ejidales que se encontraban en proceso de regularización<sup>2</sup>, lo que nos indica que el proceso de poblamiento había iniciado por lo menos de 10 a 15 años antes. En el Distrito Federal se identificaron 21 zonas urbanas y en los municipios conurbados 15 (Varley, 1985:80).

La urbanización de las "zonas urbanas ejidales" se ha llevado a cabo en términos generales sin muchos conflictos. El control del poblamiento por parte de los ejidatarios ha permitido esgrimir el argumento de que a pesar de que se están vendiendo tierras ejidales, éstas forman parte de una zona urbana que ellos pueden enajenar. Esta situación da seguridad a los colonos, ya que ellos adquieren los lotes en calidad de avecindados y es el comisariado ejidal quien avala esta situación con

documentos de posesión, asigna el lote, cobra por él y en muchas ocasiones dirige las faenas colectivas para hacer habitables los terrenos. En el proceso resalta el amplio poder que tiene el comisariado ejidal como autoridad del ejido para segregar, “planificar”, definir el precio de los lotes y venderlos.

La delimitación de la “zona urbana ejidal” en una superficie específica del ejido ha promovido casi automáticamente la incorporación a la urbanización de los terrenos ejidales aledaños a ella, así como la formación de varias de ellas en un mismo ejido<sup>3</sup>. La lentitud con que han avanzado las autorizaciones ha permitido que los linderos iniciales se amplíen con el paso del tiempo aumentando el número de lotes y vecindados. Todo esto ha dado pie a una amplia participación de las autoridades agrarias, quienes indudablemente se han beneficiado del control de un proceso de poblamiento que poco tiene que ver con la dinámica ejidal y que más bien se identifica con la formación de una colonia urbana (Varley, 1985:77-91). Una evidencia importante que mostró que no se trataba de tal zona de urbanización sino de una colonia popular, era la asignación de lotes a un número mayor de vecindados que de ejidatarios<sup>4</sup>.

Por lo general en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, las zonas urbanas ejidales no cumplieron con los pasos requeridos en la legislación. Sólo la quinta parte de los ejidos que tenían zona urbana para 1980 contaban con la resolución segregatoria (Ibidem. pp. 74-75), lo que nos indica que su formación ha pasado por irregularidades y que la gran mayoría de estos asentamientos no lograron obtener sus títulos de propiedad. Esto debido en gran parte a los diferentes ritmos del proceso agrario y del urbano, en el que el segundo ha avanzado a una velocidad mucho mayor que la resolución de las zonas urbanas ejidales. Los trámites agrarios se caracterizan por su gran complejidad y lento avance, cuando por fin se resuelven los asentamientos están totalmente conformados y la urbanización popular ha modificado la planeación original de la zona.

---

<sup>2</sup> Se trata de zonas urbanas ya regularizadas, por lo que no hay que considerar que son las únicas existentes, sin embargo son una buena muestra para mostrar las características del proceso.

<sup>3</sup> Es decir, se pueden encontrar más de una zona de urbanización en un sólo ejido.

<sup>4</sup> Por ejemplo en la presumible zona urbana ejidal de Santa Martha Acatitla, en Iztapalapa, se encontró para 1980 la existencia de 4 vecindados por un ejidatario; en San Andres Atenco, en el municipio de Tlalnepantla, había 5 vecindados por un ejidatario; el caso extremo se dio en San Esteban Huitzilacasco, en Naucalpan, donde no existía registrado un sólo ejidatario (Varley, 1985:80).

## CUADRO NO. 29

## ZONAS URBANAS EJIDALES AUTORIZADAS EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS DE LA ZMCM

	SUP. EJIDAL (HAS) *	SUP. ZONA URBANA (HAS)	
<b>ACOLMAN</b>	<b>4523</b>	<b>11.83</b>	<b>3%</b>
Ejido San Mateo Chipillepec	681.12	9.24	1.3%
Cuanalan	370.00	2.58	0.7%
<b>ATENCO</b>	<b>4680</b>	<b>3.98</b>	<b>0.08%</b>
Ejido Sta. Isabel Ixtapan	1733.91	3.98	0.2%
<b>CHALCO</b>	<b>13824</b>	<b>94.42</b>	<b>0.7%</b>
Ejido Sta. Ma. Huexoculco	3175.41	58.13	2%
Chalco	2001.31	27.83	1.4%
San Pablo Atlazalpa	400	8.45	2.1%
<b>CHIAUTLA</b>	<b>960</b>	<b>10.55</b>	<b>1%</b>
Ejido Santiago Clamalpa	237	9.62	4%
San Andrés Clauulla	107	0.93	0.9%
<b>CHICOLAPAN</b>	<b>1933</b>	<b>24.15</b>	<b>1.2%</b>
Ejido San Vicente Chicoloapan	1933	24.15	1.2%
<b>CHICONCUAC</b>	<b>596</b>	<b>20.18</b>	<b>3.4%</b>
Ejido Pablito Calmihuldea	155	12.61	8.1%
Sta. Ma. Chiconcuac	85	1.73	2%
San Miguel Chiconcuac	377.9	5.84	1.5%
<b>CHIMALHUACAN</b>	<b>1681</b>	<b>15.32</b>	<b>1%</b>
Ejido Sta. María	1561.82	15.32	1%
<b>HUIXQUILUCAN</b>	<b>7241</b>	<b>66.85</b>	<b>1%</b>
Ejido Magdalena Chichicaspá	800	66.85	8%
<b>IXTAPALUCA</b>	<b>14113</b>	<b>92.54</b>	<b>0.7%</b>
Ejido Ayotla	1563.72	9.86	0.6%
Coatepec	1274.01	60.00	5%
Zoquiapan	2180	22.68	1%
<b>LA PAZ</b>	<b>1549</b>	<b>6.88</b>	<b>0.4%</b>
Ejido San Sebastián Chimalpa	712	6.88	1%
<b>NAUCALPAN</b>	<b>6531</b>	<b>67.62</b>	<b>1%</b>
Ejido San Esteban Huitzilacasco	349	32.94	9%
San Francisco Cuautlalpan	31.5	6.62	21%
San Miguel Tecamachalco	554	17.00	3%
San Bartolo Naucalpan	250	11.06	4%
<b>TEXCOCO</b>	<b>24716</b>	<b>100.45</b>	<b>0.4%</b>
Ejido Tequexquahuac	1699.5	42.21	2.5%
Tulantongo	104.06	14.63	1.4%
Pentecostes y los Reyes	232	47.71	21%
<b>TEZOYUCA</b>	<b>1349</b>	<b>5.94</b>	<b>0.4%</b>
Ejido Tezoyuca	550	5.94	1%
<b>TLALNEPANTLA</b>	<b>2516</b>	<b>134.66</b>	<b>5.3%</b>
Ejido San Juan Iztacala	271	30.06	11%
San Juan Ixhuatpec	891.43	44.06	4.5%
Jerónimo Tepetlacalco	226.35	20.14	9%
La Loma	244	23.89	10%
San Lucas Tepetlacalco	143.02	15.84	11%
San Andrés Atenco	196.91	4.55	2.3%
<b>TULTEPEC</b>	<b>1272</b>	<b>17.30</b>	<b>1.4%</b>
Ejido Santiago Teyahualco	495	17.30	3.5%

\* En la superficie municipal se incluye la superficie ejidal y comunal.

FUENTE: Unidad de Documentación e Información Agraria. SRA.

La creciente irregularidad de estas zonas de urbanización se manifiestan en la existencia de un número superior de lotes en comparación con los previstos originalmente, la asignación de lotes a un número mayor de vecindados, la conformación de la zona urbana cuando apenas se ha solicitado su creación, la existencia de divisiones y traspasos anteriores a la obtención de los títulos de propiedad y, un creciente atraso en las resoluciones presidenciales segregatorias y en las que otorgan los títulos de propiedad de los solares urbanos. Si bien durante mucho tiempo estos problemas trataron de solucionarse a través de la misma lógica de la formación de la zona de urbanización ejidal, la lentitud del proceso generó miles de solicitudes tanto de ejidatarios como de vecindados para solucionar los problemas de posesión de sus lotes (Ibídem. pp. 90-93).

Ante esta situación, en los setentas las autoridades decidieron cambiar de estrategia de regularización. Con la creación de la CORETT se abrió paso a la utilización de la expropiación como el mecanismo más adecuado y sobre todo eficiente para regularizar los problemas de tenencia de la tierra en los ejidos. Con esto las delegaciones agrarias perdieron en cierta medida el control político de la regularización, sin embargo con el tiempo se mostraría que la intervención de la burocracia agraria se extendería también al seguimiento de la expropiación, lo que generaría la creación de intereses especulativos en los funcionarios agrarios quienes monopolizarían superficies importantes de las colonias en proceso de regularizar para venderlas directamente<sup>5</sup>.

Considerando todos los datos anteriores se puede afirmar que desde la década de los cuarenta hasta los años setenta la zona urbana ejidal fue el mecanismo más utilizado, aunque no el único, para la urbanización de los ejidos. En efecto, existieron otras formas de ocupación en las que los ejidatarios no lograron mantener el control del proceso de poblamiento. Por ejemplo, en la década de los cincuenta en el ejido de San Juan Tlilhuaca en la delegación Azcapotzalco los ejidatarios rentaban una parte de sus tierras a ladrilleras, con el paso del tiempo los trabajadores invadieron y formaron una organización de colonos. En este caso, no se formó una zona de urbanización y la relación entre ejidatarios y colonos no fue del todo pacífica sino que más bien estuvo caracterizada por una presencia significativa de conflictos entre ambos actores sociales (Camargo y Alatorre, 1986).

---

<sup>5</sup> Un ejemplo de este proceso es el caso de la zona urbana del ejido de Tlalpan, la colonia Miguel Hidalgo en la que con la regularización CORETT logró detentar una parte importante de lotes que después comercializó directamente (Azuela, et.al. 1984).

Por otra parte, los años setenta reflejaron las contradicciones generadas por la tolerancia abierta a la formación de colonias populares, por la ausencia de una política habitacional dirigida a los sectores de bajos recursos de la ciudad y por la existencia de organizaciones independientes de colonos. Estos factores determinaron en gran medida la toma de terrenos para formar asentamientos irregulares. Así, la ocupación del suelo ejidal por invasión también fue uno de los mecanismos utilizados con frecuencia durante estos años. Organizaciones de colonos a veces independientes y otros patrocinados por la burocracia estatal llegaron a asentarse masivamente en terrenos ejidales, este el caso de colonias como Tepeximilpa, Tepetongo y Santo Domingo en el sur de la ciudad (Cruz, 1993:149).

En los años ochenta se dieron cambios importantes en los mecanismos de urbanización de los ejidos, la zona urbana perdió importancia como instrumento urbanizador y se pasó a procesos masivos locales en los que el proceso de poblamiento involucró además de los ejidatarios a otros agentes sociales, como los fraccionadores. Sin embargo, en algunos municipios conurbados que tuvieron un crecimiento urbano importante en esta década todavía se identifica la existencia de procesos de urbanización a partir de zonas urbanas ejidales.

### ***7.1.3 El patrón de urbanización de los ochenta. El modelo Chalco.***

Los años ochenta marcaron un corte importante en la interpretación del proceso de urbanización y poblamiento en los ejidos periféricos. La aparición de Valle de Chalco como uno de los asentamientos irregulares más grandes de la Ciudad de México, después de Nezahualcoyotl, irrumpió en el panorama urbano y llamó la atención por su acelerado crecimiento, creciente conflictividad y por la presencia de fraccionadores clandestinos que controlaban la venta de terrenos ejidales. La masividad del proceso concentró la atención de los investigadores urbanos y se realizaron importantes estudios acerca de los mecanismos de urbanización, del mercado de suelo y de las modalidades del proceso de poblamiento.

Una de las conclusiones de las investigaciones sobre Chalco fue que la mayor parte del crecimiento urbano en la ZMCM se estaba dando en terrenos ejidales y que esta colonia popular era altamente representativa del tipo de procesos que se estaban dando en la periferia metropolitana. De aquí, que muchas de las hipótesis planteadas para este caso tuvieran un carácter general para dar cuenta de los

procesos globales, y que la estructura de poblamiento fuera la base de estudios de caso para otras zonas de la gran ciudad (Castañeda, 1988; Hiernaux y Lindon, 1993; Legorreta, 1994).

Al contrastar los resultados de estos trabajos con las novedades encontradas en las tendencias generales de urbanización, en las que los ejidos han disminuido notablemente su contribución al crecimiento de las colonias populares, se advierte el carácter local del fenómeno Chalco y la necesidad de matizar algunas hipótesis que ubiquen el fenómeno de la urbanización ejidal en su justa dimensión. Para poder realizar este propósito es importante detallar los componentes del análisis del poblamiento de Valle Chalco, ya que su revisión ayuda a pensar en los elementos que promocionan la urbanización del ejido así como en aquellos que posiblemente la impiden.

Para los estudiosos urbanos, el fenómeno Chalco y la formación de asentamientos irregulares en tierras ejidales, se deben a dos factores importantes: a la debilidad del sector campesino de las zonas peri - urbanas que han abandonado los usos agrícolas; y a la creciente necesidad de suelo para vivienda popular. Esto ha originado una transformación gradual de la tierra ejidal a usos urbanos, fenómeno que ha sido impulsado en gran medida por la incorporación del ejidatario y su familia a fuentes de trabajo urbanas, por la baja rentabilidad de la actividad agrícola y por la presencia de agentes sociales, como los fraccionadores del mercado periférico interesados abiertamente en la comercialización y especulación de las tierras de los ejidos (Castañeda, 1988 y 1994; Legorreta, 1994).

La aparición de los fraccionadores clandestinos en la urbanización de los ejidos es una de las novedades más importantes que caracterizaron a una parte importante de las colonias populares que se formaron en la década de los ochenta, y particularmente en Chalco. Estos agentes sociales aparecían vinculados con la comercialización de tierra privada pero hasta estos años no se habían presentado en los ejidos. La incorporación de la tierra ejidal a través de las "zonas urbanas" parece ya no tener la misma importancia y ya se identifican "intermediarios" entre el ejidatario y el colono, en este proceso el ejidatario, por lo menos en la primeras etapas del poblamiento cede no sólo la tierra sino el control del poblamiento al fraccionador.

Lo anterior apareció con claridad en el caso de Chalco. En el poblamiento se distinguieron dos etapas: la primera dominada por los fraccionadores y la segunda en la que retoman el control los

ejidatarios. Con respecto a la primera fase del poblamiento, los fraccionadores ayudados por su estrecha vinculación con el partido oficial y con la anuencia de los funcionarios locales adquirieron varias parcelas ejidales. La transacción se llevó a cabo gracias a la participación del comisariado ejidal que como autoridad del ejido ayudó al convencimiento de los ejidatarios. Estos elementos permitieron a los fraccionadores hacerse de una cantidad considerable de tierra y con ella realizar una mínima planeación de la colonia, como el trazado uniforme de las calles y lotes, lo que les permitió obtener ganancias extraordinarias por la venta de lotes con mejor localización (Castañeda, 1988; Hiernaux, 1991, 1993).

Los fraccionadores tuvieron una presencia fundamental en el poblamiento hasta 1984, la cuarta parte de la población de Valle de Chalco les había comprado el lote (Hiernaux, 1991:190). Las represiones de que fueron objeto por parte del gobierno del Estado de México hizo cada vez más difícil realizar las ventas clandestinamente por lo que tuvieron que retirarse. La formación del asentamiento no se detuvo, y a partir de la segunda mitad de la década los ejidatarios se erigieron como los agentes centrales del proceso, lotificaron sus parcelas y comenzaron la venta directa a los colonos (casi las tres cuartas partes de la población tuvieron acceso a un lote a través de los ejidatarios) (Ibíd.).

La diversidad de los agentes sociales que se involucraron en el proceso de formación de Valle de Chalco permitió estudiar el comportamiento del mercado periférico popular. Se identificaron como agentes fundamentales en la comercialización y poblamiento del suelo peri - urbano a los fraccionadores y a los ejidatarios, ambos con canales y mecanismos de comercialización diferentes que generan efectos diferenciados en el patrón de urbanización de un mismo ejido.

De acuerdo a los investigadores el fraccionador clandestino tiene un patrón de urbanización más controlado y planificado que los ejidatarios. Esto debido en gran medida a que, por un lado, sabe su negocio ya que muchos de ellos tienen una amplia experiencia en el Estado de México sobre el asunto; por otra parte, si bien ya no desempeñan al mismo tiempo la dirección del poblamiento y de la gestión de los servicios, sí se reconoce la importancia de sus vínculos con las autoridades municipales y con la estructura corporativista del partido oficial para el éxito de la operación.

Los fraccionadores invierten mucho más que los ejidatarios, esto se entiende fácilmente ya que el sólo hecho de adquirir la tierra implica una erogación de dinero tendiente a pagar al propietario (en este

caso al ejidatario). Además no siempre ellos venden directamente los lotes, sino que aparecen los promotores como los agentes intermediarios para realizar la venta. De esta manera se pueden identificar diversos momentos de actividad de los actores sociales: los fraccionadores pueden vender directamente o ceder a los “promotores” la actividad comercial. Dado que se identifica la presencia de varios fraccionadores y de que no controlan grandes superficies, estos y los promotores pueden actuar en una misma colonia<sup>6</sup>. Estos elementos inciden directamente en los precios del suelo, Hiemaux (1993) corrobora que los fraccionadores y promotores venden más caro que los ejidatarios, y que el conocimiento del mercado especulativo los orienta a aumentar sus ganancias a través de la comercialización de los lotes con mejores condiciones de localización<sup>7</sup>.

Con respecto a los ejidatarios es importante mencionar que su posición ante la venta de las parcelas no es homogénea. Los convenios del Comisariado Ejidal con los fraccionadores y promotores no tuvieron la aceptación general del núcleo ejidal, por lo que la decisión de vender la tierra dependió de la presión de la urbanización y de la promoción interna para la venta, por parte del Comisariado. En la segunda etapa de poblamiento, cuando los fraccionadores son desplazados por los ejidatarios, se da paso a la venta directa a cargo de los ejidatarios. La incorporación de las parcelas al mercado de suelo es diferenciado, es decir no se da al mismo tiempo, lo que impide la planeación de grandes extensiones y el control del precio del suelo. El ejidatario sólo puede disponer de su parcela y su lotificación no necesariamente concuerda con la que realiza el resto de la comunidad, esto da lugar a un patrón de urbanización diferente al del fraccionador, en el que el poblamiento es disperso y subocupado. En este sentido, los ejidatarios se manejan con mecanismos de comercialización diferentes al de los fraccionadores, los precios del suelo son más bajos y no se orientan por la especulación<sup>8</sup>.

Las aportaciones realizadas por los estudios sobre Chalco dieron paso a la profundización de las características del mercado del suelo periférico. El supuesto de partida fue justamente que este tipo de mercado estaba dominado fundamentalmente por tierras ejidales y que en los procesos de

---

<sup>6</sup> La explicación a este fenómeno se encuentra en el hecho de que los fraccionadores adquieren una o varias parcelas ejidales, por lo que el control del proceso está limitado por la localización y superficie que el ejidatario les cede. En función de la experiencia en el negocio de estos agentes pueden contratar o no a los promotores para encargarse de la venta de los lotes.

<sup>7</sup> Los precios de venta más altos en Valle de Chalco se presentaron en los primeros años de poblamiento del lugar cuando los fraccionadores dominaban el mercado.

<sup>8</sup> En el trabajo de Jiménez (1997) se hace incipiente en que en el mercado de suelo para vivienda el ejidatario es más susceptible a las necesidades de los compradores, los precios son más bajos y diversos por lo que los posibles compradores tienen amplias posibilidades de escoger un lote de acuerdo a sus necesidades.

urbanización que se llevaban a cabo en este tipo de propiedad estaban involucrados una serie de agentes sociales que no necesariamente se refería a los ejidatarios<sup>9</sup>. El patrón de Chalco fue de mucha utilidad para este fin. El trabajo de Legorreta (1994), que estudia siete colonias en diferentes partes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, reconoció los mecanismos de la urbanización ejidal y llamó de nuevo la atención sobre los elementos que inciden en el proceso. Entre ellos se encuentran la importancia de la estructura política que permite y tolera la urbanización ilegal; la anuencia de las autoridades locales municipales; y la participación de la burocracia agraria. Todos estos componentes son de vital importancia y sin la relación de los actores sociales derivados de ellos con los promotores o comisariados ejidales resulta difícil la promoción de una colonia popular.

Por otra parte, se acepta ya como una hipótesis comprobada que en la urbanización de tierras ejidales tiene una presencia importante el promotor. En este caso se está considerando que el promotor no compra directamente la tierra sino que negocia con el propietario (el ejidatario) la adquisición de los "derechos" sobre la tierra. En esta transacción la propiedad la mantiene el ejidatario mientras que el promotor se hace cargo de la adecuación del suelo para el trazado de calles y deslinde de lotes, así como de tratar directamente con los colonos para la venta. En este proceso el papel de los ejidatarios no es el de vendedor directo, sino que funciona como apoyo al trabajo de los promotores, ya que son los únicos capacitados para expedir, por medio de sus autoridades, la cesión de derechos para los documentos de los colonos. Finalmente es el promotor el que tiene el papel central en el control de los precios y del mismo poblamiento.

Este patrón de urbanización no es el único existente en las tierras ejidales, aunque se afirma que es el que tiene mayor importancia, de hecho se identifican otras dos formas de organización del mercado ilegal: la venta individual y directa por parte de los ejidatarios y comuneros; y las gestiones realizadas por organizaciones autónomas (Legorreta, 1994:75-108). Con respecto al primero, se hace hincapié en que los ejidatarios carecen de una visión empresarial sobre el negocio inmobiliario, sus relaciones políticas son limitadas y si siguen urbanizando es por que se cobijan bajo las especificaciones de la ley agraria. En lo que se refiere a las organizaciones independientes se trata de solicitantes de vivienda que ocupan ilegalmente la tierra y que pasan por todo un proceso de gestión con las autoridades urbanas para obtener la propiedad de la tierra. Ambos procesos, si bien son parte

---

<sup>9</sup> Al respecto véase el trabajo de Legorreta (1994) que aborda con detalle y profundidad este tema.

de la problemática de la urbanización periférica, se sostiene que no son tan significativos pues el marco dominante es el de la gestión inmobiliaria de los grandes promotores en lo ejidos.

De todo lo expuesto hasta aquí podemos apreciar que la interpretación del proceso de poblamiento de los ejidos tiene connotaciones distintas a la de los años setenta. La intervención del promotor y/o fraccionador se plantea como uno de los elementos fundamentales que marca un corte en las características de la urbanización ejidal, y que se convierte en parte del "modelo" de urbanización, a partir del cual se explican los procesos de urbanización popular de la década de los ochenta.

#### ***7.1.4 La política estatal. La regularización.***

Como ya se mencionó, la intervención del estado en los asentamientos irregulares se ha limitado a la regularización de la ocupación ilegal de la tierra. Para el caso de la tierra ejidal, CORETT tiene la competencia para llevar a cabo esta tarea. Recuérdese que esta Comisión de regularización se creó en 1973 y sus principales objetivos se centraban en regularizar la tierra y crear reservas territoriales; a partir de 1979 se limitan sus facultades exclusivamente a la de regularizar. Desde entonces este organismo ha estado llevando a cabo, con ritmos fluctuantes, la legalización de las tierras vendidas ilegalmente por los ejidatarios.

La legitimación de los asentamientos irregulares en los ejidos tiene varias implicaciones, una de ellas es que este procedimiento ha permitido un control social importante en este tipo de poblamiento lo que ha derivado en una estabilidad política interna en el proceso de urbanización. En términos generales, los métodos de CORETT no sólo han logrado pacificar los conflictos existentes sino que ha dado una creciente seguridad en la tenencia de la tierra a los compradores. De esta manera los ejidatarios se han sujetado a los procedimientos de regularización y tanto ellos como los colonos, que demandan este tipo de intervención, son objeto de una cooptación política y social, particularmente en coyunturas electorales.

Por otra parte, el proceso de regularización se lleva a cabo siempre bajo la lógica y control de la burocracia agraria. Esto ha dado pie a una intervención directa de los funcionarios agrarios, particularmente de CORETT, en el mercado del suelo periférico, lo que le ha permitido que grandes

extensiones de tierras queden en manos de este organismo y que la venta de los mismos sea promocionada directamente por él, de aquí que se le considere como el terrateniente urbano más importante del país (Azuela, 1993). Estos intereses creados han profundizado la brecha existente entre la administración pública interesada en constituir reservas territoriales para el crecimiento urbano y el sector agrario que busca mantener el control de la regularización de la tierra. Esto ha generado una competencia entre ambos sectores en donde cada hectárea propuesta para reserva es prácticamente incorporada a la urbanización irregular, al final el proceso de urbanización popular siempre es mucho más rápido que el largo procedimiento para expropiar a favor de instituciones urbanas (Méle, 1994 y López, 1994).

En cuanto al procedimiento interno de CORETT el periodo para regularizar un asentamiento ilegal es muy largo, esto debido en gran medida a factores inherentes al mismo proceso. En este sentido se pueden considerar dos dimensiones: la primera que se refiere a los trámites necesarios para iniciar y concluir el proceso y la segunda que alude directamente a la situación política que pudiera existir en una colonia. Con respecto al primer punto las etapas para regularizar ocupan mucho tiempo para realizarse. En un primer momento hay que solicitar y esperar la aprobación de la expropiación, la que no se puede llevar a cabo sin una resolución presidencial; después viene la fase en que los lotes se incorporan al proceso y se llega a la escrituración. Ambas etapas llevan un periodo no menor de 5 años, el que puede ser alargado si interviene la dimensión política, que influye directamente cuando existen conflictos que aún no se han resuelto entre los actores sociales ó se presentan procesos de negociación entre el organismo regulador y los ejidatarios y colonos. Para algunos investigadores como Melé (1994) en este aspecto se concentra la eficacia de la política regularizadora, ya que el largo tiempo para resolver el proceso de legitimación permite el control social de los actores sociales y particularmente el de los colonos.

A pesar de esta situación, CORETT a partir de 1989, y de acuerdo a la política del PRONASOL del gobierno salimista, inicio una serie de modificaciones para intensificar su intervención. Se dio paso a la simplificación de los trámites administrativos y de procedimientos, a la desconcentración de funciones para atender a los colonos; y a una política de recuperación financiera que estableció costos a valor social para la población que tuviera superficies que no superaran el tamaño del promedio existente en una colonia (Duhau, 1996). Todo esto con el objetivo de agilizar el proceso de regularización.

A pesar de que no existen datos sistematizados de la cobertura de este proceso, en la literatura especializada sobre este tema se puede identificar un optimismo en torno a los avances de esta política. De acuerdo a los datos que la SEDUE proporcionó en 1991, entre 1989 y 1990 se habían expropiado 2 442 has para la regularización de la tierra (Azuela, 1993). Otras fuentes mencionaban que tan sólo en el Distrito Federal, en dos años, 1990 y 1991, se habían distribuido 48 mil títulos de propiedad en el sector ejidal (Durand y Pajoni, 1993). Los datos proporcionados directamente por CORETT para 1994 muestran una tendencia a sostener los ritmos de regularización. En este año para toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se habían regularizado 6 103 has que correspondían a 170 272 lotes, 51% de esta superficie correspondió a los municipios conurbados y el resto al Distrito Federal. Destacan los municipios de Chalco (con el 31%), Atizapan (con 14%) y Naucalpan (con 10%) como los que absorbieron el mayor número de las acciones en el territorio mexiquense; en el D.F. resaltan Iztapalapa que capta 44% de la superficie total regularizada, Tlahuac y Gustavo A. Madero con 18 y 17% respectivamente (Véase el cuadro No. 30).

CUADRO NO. 30

**POBLADOS DE MUNICIPIOS Y DELEGACIONES DE LA ZMCM DECRETADOS EN  
REGULARIZACIÓN POR CORETT EN 1994.**

DELEGACIONES	NUM. POBLADOS	PORCENTAJE %	NO. DE LOTES	PORCENTAJE %
ALVARO OBREGON	1	71.23	1 720	2
GUSTAVO A. MADERO	1	484.16	15 593	17
IZTAPALAPA	4	1 292.15	40 875	44
MAGDALENA CONTRERAS	1	342.02	11 615	12
TLAHUAC	1	520.03	16 504	18
TLALPAN	3	279.32	6 239	7
<b>SUBTOTAL</b>	<b>11</b>	<b>2 988.91</b>	<b>92 546</b>	<b>100%</b>
<b>MUNICIPIOS CONURBADOS</b>				
ATIZAPAN	6	417.51	11 194	14
CHALCO	8	1 092.19	24 128	31
CHICOLOAPAN	1	281.11	8 234	11
CHIMALHUACAN	1	82.01	3 231	4.2
COACALCO	1	77.49	793	1
CUAUTITLAN	1	52.05	1 050	1.4
ECATEPEC	5	278.98	7 260	9.4
EXTAPALUCA	2	84.14	1 121	1.4
NAUCALPAN	2	241.73	8 127	10.4
NEZAHUALCOYOTL	1	193.66	6 411	8.2
TECAMAC	3	267.82	5 434	7
TULTITLAN	1	45.42	743	1
<b>SUBTOTAL</b>	<b>32</b>	<b>3 114.11</b>	<b>77 726</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>6 103.02</b>	<b>170 272</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Los datos para la elaboración del cuadro se obtuvieron en CORETT

Para el año de 1996 se observa un incremento notable de los ritmos de regularización. Comparado con 1994 la superficie total regularizada en la ZMCM se cuadruplico y el número de lotes se duplico. Llama la atención la cobertura para los municipios conurbados en los que las acciones de CORETT crecieron siete veces en relación a los datos del año anterior; tan sólo el municipio de Chalco concentró 68% de la superficie regularizada en los municipios mexiquenses. Para el Distrito Federal la superficie regularizada se duplicó y las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero absorbieron 55% de las acciones en la entidad, le siguen en importancia Magdalena Contreras y Tlahuac. El sorprendente aumento de las cifras tiene que ver directamente con la culminación de un proceso iniciado en años anteriores. El caso de Chalco parece comprobar esta aseveración, en esta zona se inició la regularización con PRONASOL desde 1989 y siete años después tiene como saldo 13 884 has regularizadas ( cantidad que representa el doble de lo regularizado en toda la Zona Metropolitana en 1994) (Cuadro No. 31).

Finalmente queda por comentar brevemente los efectos de la regularización en las colonias populares. En términos generales se reconoce los efectos benéficos de esta política ya que posibilita el libre desarrollo del mercado del suelo y se estimula el mejoramiento de la vivienda y del habitat (Durand y Pajoni, 1993; y Duhau, 1996). Sin embargo, también se acepta que la regularización no es la única forma para lograr el reconocimiento de una colonia popular. Como ya se dijo antes existe entre los colonos un grado muy amplio de certidumbre con respecto a la tenencia de la tierra, de aquí que la regularización sea la principal vía, pero no la única, para formalizar el proceso y por lo menos teóricamente se puedan introducir los servicios urbanos, y con ello mejorar las condiciones de habitabilidad de estos asentamientos. Otras formas de reconocimiento de las colonias populares son el pago de predial, la introducción de servicios antes de la regularización, etc. Por otra parte, la culminación del proceso de regularización no implica que el procesos irregular del poblamiento se detenga. De hecho en aquellas colonias ya regularizadas en las que todavía existen superficies importantes sin ocupar, se vuelve a generar un proceso ilegal de acceso al suelo. Este tiene que ver con la informalidad de las ventas subsecuentes de los lotes, lo que genera nuevas formas de irregularidad<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Al respecto se puede citar el caso de la colonia Miguel Hidalgo en el ejido de Tlalpan, cuando se regulariza la colonia aún existían numerosos lotes sin habitar, al solucionarse el problema de la transición de la propiedad ejidal a propiedad privada, ejidatarios y colonos venden los terrenos sin las formalidades que requiere una operación de compra - venta. Con el tiempo este tipo de casos se multiplican y se hace necesario la intervención de otro organismo regularizador, en este caso la Dirección General de Tenencia de la Tierra del D.F. (DGRT, 1994m)

CUADRO NO. 31

**POBLADOS DE MUNICIPIOS Y DELEGACIONES DE LA ZMCM DECRETADOS EN  
REGULARIZACIÓN POR CORETT EN 1996.**

DELEGACIONES	NUM. POBLADOS	SUPERFICIE HAS.	PORCENTAJE %	NO. DE LOTES	PORCENTAJE %
ALVARO OBREGON	2	150.09	2	4 821	3
AZCAPOTZALCO	2	175.21	3	3 740	2
COYOACAN	2	299.36	4	7 780	4
GUSTAVO A. MADERO	13	1 324.77	20	39 799	22
IXTACALCO	1	33.84	0.5	1 147	0.7
IZTAPALAPA	13	2 342.18	35	67 939	38.3
TLALPAN	8	432.48	6.5	11 103	6
MAGDALENA CONTRERAS	4	866.59	13	22 160	13
TLAHUAC	7	841.66	13	12 207	7
XOCHIMILCO	4	212.33	3	6 548	4
<b>SUBTOTAL</b>	<b>56</b>	<b>6 678.51</b>	<b>100%</b>	<b>177 244.</b>	<b>100%</b>
<b>MUNICIPIOS CONURBADOS</b>					
ACOLMAN	2	48.24	0.2	707	0.4
ATIZAPAN	4	551.82	3	14 048	8
CUAUTITLAN	3	90.60	0.4	1 826	1
CUAUTITLAN IZCALLI	3	328.45	2	8 704	5
CHALCO	11	13 884.40	68.1	23 063	13.2
CHICOLOAPAN	1	281.11	1.3	8 254	5
ECATEPEC	11	563.18	3	15 752	9
EXTAPALUCA	9	1 934.89	9.4	50 441	29
LA PAZ	4	334.05	2	6 070	3.5
MELCHOR OCAMPO	1	52.05	0.2	1 072	1
NAUCALPAN	12	702.11	3	23 506	13.4
TECAMAC	3	289.98	1	4 308	2.5
TELOYUCAN	1	43.95	0.2	890	0.5
TEPOTZOTLAN	1	56.54	0.2	1 110	1
TEXCOCO	2	763.83	4	316	0.2
TULTITLAN	6	456.13	2	12 733	7.3
<b>SUBTOTAL</b>	<b>74</b>	<b>20 381.33</b>	<b>100%</b>	<b>175 800</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>	<b>27 059.84</b>	<b>100%</b>	<b>353 044</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Los datos para la elaboración del cuadro se obtuvieron en CORETT.

### *7.1.5 La diversidad de los procesos de urbanización popular para los años recientes.*

Una vez que se han revisado los principales aportes e hipótesis en torno a la urbanización ejidal conviene considerar las nuevas tendencias que se refieren a la disminución del crecimiento urbano en los ejidos y reflexionar sobre las dimensiones adecuadas de la urbanización popular en la ZMCM. Una de las hipótesis más aceptada para los años ochenta es la que sugiere que la falta de rentabilidad del ejido es la que orilla a la urbanización irregular. Esta no es en sí misma novedosa, de hecho cuando se revisan los estudios de caso de los ejidos suburbanos realizados desde la década de los setenta, existe como denominador común el hecho de que en general las tierras tienen peculiaridades naturales que determinan su baja productividad agraria, hasta ahora no se ha detectado un ejido con tierras productivas redituables que se haya urbanizado<sup>11</sup>. Las tierras ejidales incorporadas al suelo urbano han sido pedregales, cerriles con altas pendientes, grandes pastizales (como el caso de Chalco), parte del lecho del ex-lago de Texcoco, deterioradas, contaminadas por las cercanías de fábricas, etc. Estas características nos hablan de terrenos ejidales que desde su dotación han sido improductivos y en aquellos casos en que se llegan a cultivar su producción ha sido poco significativa.

De esta manera se puede pensar que los ejidos han sido históricamente en la Ciudad de México una reserva de suelo accesible para los sectores populares, y que en cierta medida el crecimiento urbano no ha afectado las actividades agrícolas de los ejidatarios, ya que a fin de cuentas éstas han sido mínimas, aunque sí se ha tenido un impacto importante en el deterioro de las condiciones ambientales de la ZMCM. Si esto ha sido así, el hecho de que los ejidos, por sus condiciones naturales, no tengan una actividad agrícola y un suelo no apto para urbanizar han sido las características inherentes que han determinado su incorporación al suelo urbano a partir de la urbanización popular. El cambio hacia una tendencia, en los años recientes, en que los ejidos no se urbanizan intensamente obligan a plantear algunas reflexiones acerca del papel del ejido.

Un primer elemento sobre el que hay que cuestionarse se refiere a la afirmación de que el ejido constituye la reserva de suelo para los sectores populares. Si bien la existencia de una amplia superficie ejidal pudiera corroborar esto, pareciera que existen mecanismos que durante los últimos

---

<sup>11</sup> Se puede revisar con detalle los trabajos de Bejarano y Lugo, 1981; Durand, 1983; Azuela, et. al., 1984; Castañeda, 1988; Hiernaux, 1993, Cuellar y Palomares, 1994; Gómez, 1991; Iglesias y Felipe, 1993; Vega, 1993.

años han limitado su transformación. Hasta ahora se ha pensado que los ejidos peri-urbanos tienen condiciones similares, sin embargo tal parece que esto no es del todo cierto y que en todo caso existen ejidos periféricos que no tienen las características señaladas, si esto es así queda por indagar cuáles son las especificidades de estas tierras ejidales que han permitido su sobrevivencia. En el último capítulo de esta tesis abordaremos algunas de estas cuestiones, por lo pronto sólo se dejarán planteadas aquí con el objeto de señalar los puntos que conforman la nueva problemática de los ejidos peri-urbanos.

La revisión de los estudios, así como de trabajos específicos para algunas zonas ejidales de la parte norponiente de la metrópoli<sup>12</sup> lleva a pensar, como una de las conclusiones importantes de esta parte, que la urbanización tipo Chalco es muy localizada y que la periferia está caracterizada por una serie de procesos que se han considerado como menos significantes en la urbanización ejidal.

En este sentido, es importante resaltar que la presencia de promotores o fraccionadores, como agentes intermediarios entre el ejidatario y el colono, no es un elemento común en los ejidos urbanizados. El dominio del mercado periférico por estos agentes en las zonas ejidales del oriente de la ZMCM, tiene que ver más con el mismo desarrollo histórico de la zona popular aledaña que con los agentes internos que pudieron promover la urbanización del ejido. Es decir, la influencia de los patrones de urbanización de Nezahualcoyotl y de algunas colonias cercanas en la delegación Iztapalapa, como San Miguel Teotongo (Azuela, et. al. 1984), en los que dominó la lógica de los fraccionadores clandestinos se extendieron a la urbanización de Valle de Chalco. Desde esta perspectiva es comprensible que los fraccionadores que iniciaron el poblamiento fueran agentes con una amplia experiencia en este negocio. Así, más que pensar en mecanismos generales de la urbanización ejidal es más coherente plantear la existencia de diferentes patrones determinados por las características zonales de la periferia.

Esta propuesta puede sostenerse con mayor firmeza cuando se observan los procesos de urbanización ejidal en el norponiente de la ZMCM, una zona donde los procesos de poblamiento han sido más diversificados y en la que la urbanización popular ha tenido una menor presencia. Aquí no predominan los promotores pero sí se nota un aprendizaje por parte de los ejidatarios, y aquí me

---

<sup>12</sup> Véanse los trabajos de Loperena y Ramírez (1995) en la colonia las Águilas, en Atizapan y en la Buenavista en Tultitlán; el de Gómez (1991) en la colonia Ampliación San Marcos en Tultitlán; el de Vargas

refiero fundamentalmente a las autoridades ejidales, de las técnicas utilizadas por ellos para hacer más redituable la urbanización del ejido.

Una de las cuestiones que resalta, y que no es novedosa, es que en todos los casos ha predominado la venta directa de los ejidatarios como la principal forma de acceso al suelo de los colonos, sólo en la colonia Ampliación San Marcos una fracción de la colonia se vendió por un promotor (Gómez, 1991). Se sigue utilizando la figura de zona urbana ejidal para urbanizar, aunque se observan (en dos colonias la Ampliación San Marcos y Bosques de Morelos) ya ciertos cambios que indican un conocimiento mucho más claro por parte de los ejidatarios, y fundamentalmente del comisariado ejidal del negocio que implica la formación de una colonia (Gómez, 1991 y Cuellar y Palomares, 1994).

Sobre este aspecto hay varias cosas que comentar, por una parte la zona de urbanización de los ejidos sigue siendo el pretexto para formar colonias urbanas y la decisión de crearla no es necesariamente compartida por todos los miembros del núcleo ejidal. Este obstáculo ha sido fácil de sortear ya que el comisariado ejidal ha tenido el suficiente poder como para decidir la urbanización. Una vez tomada la decisión, las autoridades ejidales inician una serie de acciones muy similares a la de los promotores, proceden a dividir las tierras, a lotificarlas y a realizar una mínima planeación de los espacios. Esto les permite tener el control directo de la distribución de los lotes y sobre todo de los precios del suelo, características que los acerca mucho al patrón de urbanización de los fraccionadores, y que se consideraban ausentes en un proceso de poblamiento originado por la venta directa de los ejidatarios (Castañeda, 1988 y Legorreta, 1994). Este monopolio no está libre de conflictos ya que como la planeación de la colonia dejó fuera a muchos ejidatarios, algunos de ellos venden por su parte lotes que no están considerados en el plano o se llegan a ocupar espacios destinados a obras públicas.

Por otra parte, es importante anotar la existencia de nuevos procesos que tienen que ver con la incorporación de los pueblos conurbados al área urbana, y que han sido identificados en los municipios que han tenido un crecimiento urbano intenso en la década pasada, como Nicolás Romero y Ecatepec. El significativo incremento demográfico de estas comunidades indica la tendencia hacia una urbanización interna que se enfrenta con un proceso mucho más complejo derivado de la

---

(1997) en el ejido de Nicolás Romero; el de Cuellar y Palomares (1994) en la colonia Bosques de Morelos en

expansión física de la metrópoli. Como producto de esta confrontación se generan nuevos patrones de urbanización en los que la lógica dominante proviene de la comunidad del pueblo o del núcleo ejidal y que se expresa en la creación de colonias con una zonificación determinada por el origen de los pobladores (“nativos” y “fuereños”).

De esta manera la urbanización de algunos ejidos no ha respondido al interés de los ejidatarios por obtener ingresos a partir de la venta de tierras a colonos, más bien el motor se ha identificado con la necesidad de suelo para vivienda de los pobladores del pueblo a que pertenecen. Este fenómeno ha sido motivado en gran medida por el crecimiento demográfico de la población ejidal que ha obligado a la división de las parcelas y a la creación de solares urbanos para los hijos de los ejidatarios.

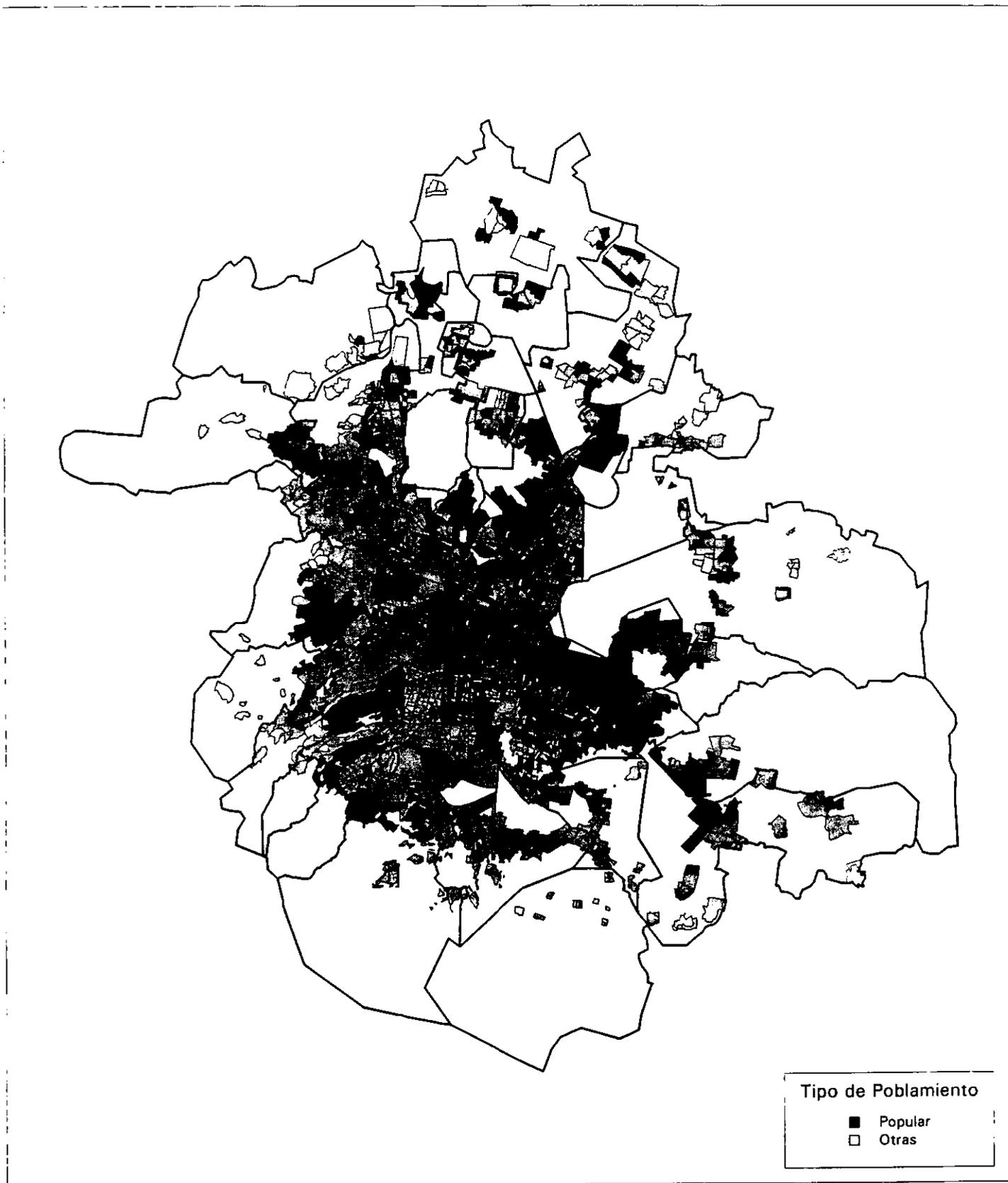
El caso del ejido de Nicolás Romero es bastante representativo de este proceso. La zona urbana se crea en 1980 en tierras de agostadero, está habitada en su mayoría por nativos del núcleo ejidal y son fundamentalmente ejidatarios de 2ª o 3ª generación los que tienen la posesión de los solares (el 75%), mientras que apenas el 25% son originarios de otros lugares (Vargas, 1997). Este significativo cambio en la conformación de la población tiene su explicación en varios elementos. Para iniciar, el núcleo urbano ejidal está constituido por los pobladores del pueblo de Nicolás Romero, que durante las dos últimas décadas ha tenido un incremento demográfico importante. Este crecimiento aún no ha determinado la ruptura de los lazos culturales y de identidad con la comunidad. En gran medida la conservación de las tierras ejidales ha ayudado a este fenómeno ya que ellas se han mantenido en poder del núcleo ejidal, se sigue cultivando la superficie de temporal y el ejido es considerado como el patrimonio no sólo de los ejidatarios originales sino de sus sucesivas generaciones. De esta manera la subdivisión de las parcelas se percibe como algo natural, ya que, al mismo tiempo que satisface la necesidad de suelo para vivienda de las nuevas familias “nativas”, representa la herencia para los hijos de los ejidatarios. Este sentido de pertenencia al ejido y al pueblo también se refleja en el patrón de urbanización en el cual se ha incluido una separación espacial entre los “nativos” y los “fuereños”<sup>13</sup>.

---

Cuautitlan Izcalli y el de García (1993) en la colonia Peñitas en Atizapan.

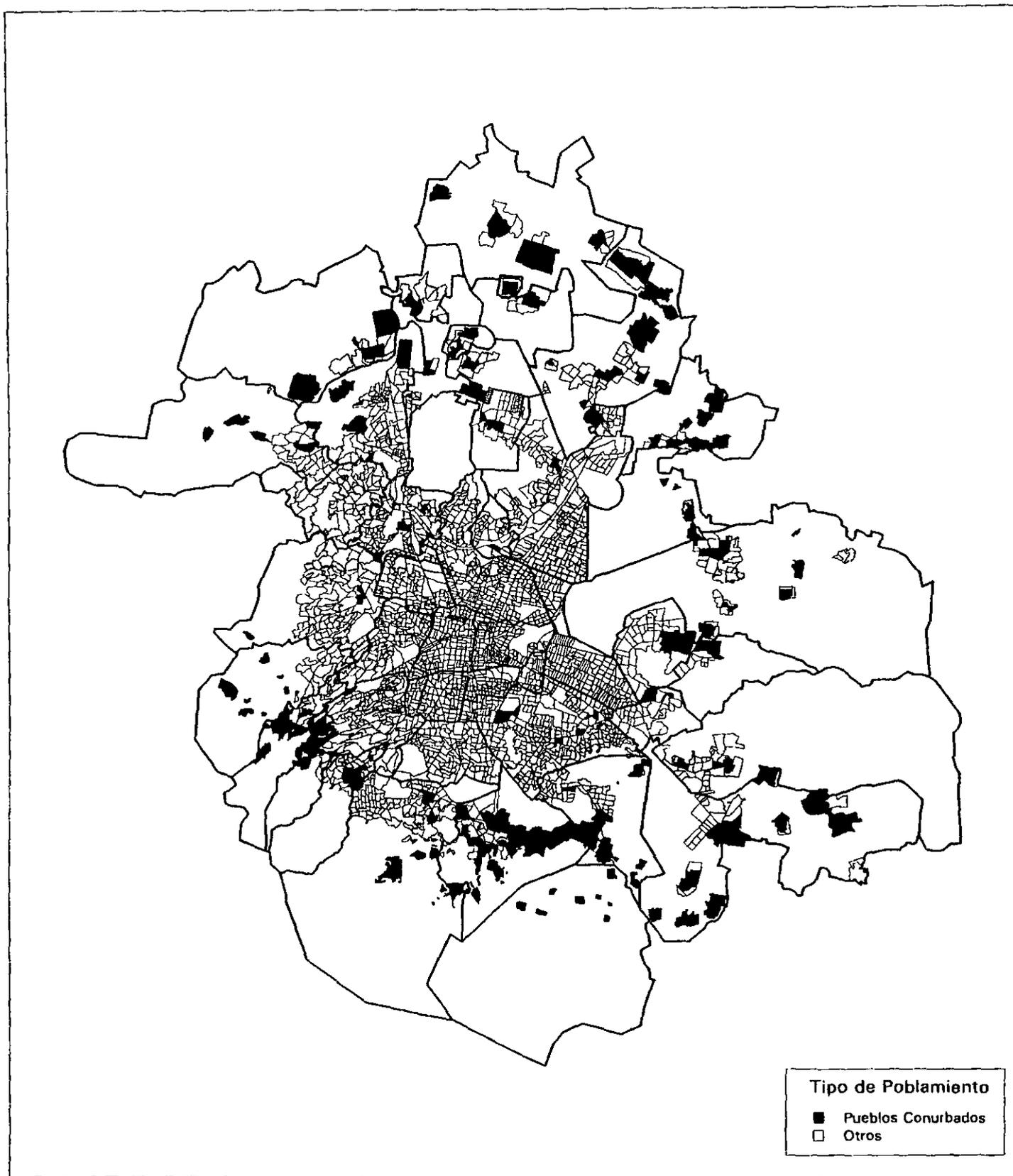
<sup>13</sup> Esta división social en el poblamiento producto del crecimiento de los pueblos conurbados genera en algunos casos conflictos entre ambos agentes sociales. Como se podrá observar más adelante, en el capítulo referente al poblamiento popular en tierras privadas, la pertenencia a la comunidad del pueblo lleva a la existencia de relaciones de poder en que los “nativos” imponen ciertas condiciones de urbanización y de acceso al equipamiento del pueblo.

# POBLAMIENTO POPULAR EN LA ZMCM. 1990



Fuente: Sistema de Información Geográfico del Observatorio Urbano de la Ciudad de México OCIM

# PUEBLOS CONURBADOS EN LA ZMCM. 1990



Fuente: Sistema de Información Geográfico del Observatorio Urbano de la Ciudad de México OCIM

Finalmente otra cuestión que hay que relativizar es la importancia de los procesos de poblamiento en la tierra ejidal en el contexto de las tendencias generales de urbanización. Con los elementos que se han abordado aquí es difícil explicar las causas por las cuales los ejidos han dejado de proporcionar suelo para la población de escasos recursos. Para ello es necesario adentrarse en las características de la periferia ejidal, así como en las condiciones internas al ejido, tarea que se pretende abordar en la última parte de este trabajo. Aquí sólo es importante resaltar que los supuestos generales de la urbanización ejidal han orientado intervenciones estatales que tienen como objetivo la regulación del futuro crecimiento urbano en los ejidos periféricos, me refiero particularmente a las modificaciones a la Ley Agraria realizadas en 1992. Ante las nuevas tendencias en las que los ejidos no se urbanizan masivamente también es importante analizar el impacto de esta iniciativa y con ello relativizar también las expectativas de los planificadores urbanos para el caso de la ZMCM; cuestiones que se retomarán en el capítulo 8.

### **7.2 La propiedad privada y la urbanización popular.**

Las tendencias recientes de la incorporación del suelo urbano en distintos tipos de propiedad han mostrado que la propiedad privada ofrece la más importante oferta de suelo urbano. Como ya se dijo antes las nuevas tendencias relativizan la importancia de la urbanización ejidal y nos dirigen hacia la reflexión sobre las particularidades de la urbanización de la propiedad privada. En este contexto la pregunta referente a ¿cuáles son las características de la urbanización en tierras privadas? parece tener otra dimensión. De aquí la necesidad de profundizar en los elementos específicos de la propiedad privada y en sus formas de urbanización.

#### ***7.2.1 Los antecedentes.***

Una primera cuestión que hay que retomar es la referente a los supuestos que han enmarcado la interpretación de la urbanización popular en propiedad privada. En este sentido, es necesario recordar la idea de que la política implementada por el gobierno del D.F. de prohibir la creación de nuevos fraccionamientos urbanos determinó en gran medida el surgimiento de importantes colonias populares tanto en el Estado de México como en el Distrito Federal. Como ya se expuso antes, una

parte importante de este tipo de urbanización se llevó a cabo en tierras ejidales, pero también, en una proporción importante en tierras propiedad privada y en las del Ex- Vaso de Texcoco.

Entre 1940 y 1960 la urbanización popular creció de manera importante y una de sus características fundamentales fue el creciente escándalo que prevalecía en ellas. En efecto, a diferencia de la relativa tranquilidad con la que se llevaba a cabo la urbanización de los ejidos, en tierras privadas y del ex - Vaso de Texcoco se presentaban procesos masivos caracterizados por su creciente conflictividad. En general, el poblamiento iniciaba en tierras poco aptas para la urbanización (pedregosos o salitrosos según el caso) que mantenían una clara confusión con respecto a la tenencia de la tierra. Esta indeterminación del tipo de propiedad se expresaba claramente en la presencia de diversos agentes sociales que reclamaban la propiedad (comunidades, fraccionadores, pequeños propietarios, instituciones públicas, militares, etc.), el caso más representativo de esta situación fue Nezahualcoyotl y las colonias populares que se formaron en Ecatepec (Cisneros, 1979; Schteingarth, 1981 y Salazar y Vega, 1984).

La condición anterior propició el surgimiento de invasiones promovidas por líderes así como la aparición de fraccionadores que dieron vida a los fraccionamientos clandestinos. Como ya se dijo, la invasión fue uno de los mecanismos más socorridos para la formación de una colonia popular. En algunos casos, como en la colonia Ajusco (Azuela, et. al. 1984), el proceso de poblamiento estuvo dominado por la presencia de líderes que, en el marco del viejo esquema, funcionaban como promotores de la invasión, fraccionadores, gestores de servicios, representantes de los colonos, etc.; todo esto auspiciado por las autoridades del Distrito Federal. A pesar de las malas condiciones de habitabilidad de los colonos, los conflictos que se presentaron en ella no giraron en torno a los servicios sino a la posesión de la tierra<sup>14</sup>. La regularización de la colonia fue la demanda fundamental de los colonos y después de muchos años de gestión por parte de diferentes líderes, en la década de los setenta se logra la participación de FIDEURBE con lo que se neutralizan los conflictos y se desplaza a los líderes del lugar.

---

<sup>14</sup> En este sentido la labor de los líderes de la colonia fue muy eficiente ya que la gestión de la introducción de servicios les otorgó la legitimación de su presencia como representantes de los colonos. Sin embargo uno de los puntos que en los que no se había logrado avance alguno era el de la regularización, la lucha por esta demanda propició la división de la colonia y la aparición de diferentes movimientos que buscaban resolver por diferentes vías el asunto (una de ellas era el establecimiento de juicios de prescripción positiva que por su complejidad no resultó viable para regularizar la tierra).

Por otra parte, los fraccionadores clandestinos dieron paso a una creciente urbanización popular en la parte oriente de la ciudad y particularmente en el Estado de México, en los municipios de Nezahualcoyotl y Ecatepec. La urbanización de los terrenos salitrosos producto de la desecación del lago de Texcoco se llevó a cabo por este tipo de agentes, su presencia estuvo caracterizada por innumerables acciones fraudulentas que no sólo se referían a la comercialización de terrenos sin urbanizar y con problemas de tenencia de la tierra, sino también a la venta múltiple de un mismo terreno, a la existencia de contratos en los que se les excluía de la responsabilidad de la introducción de los servicios, a la promoción del poblamiento a partir de invasiones y a la evidente alianza con las autoridades del Estado de México.

Todos los elementos anteriores dieron paso a la formación del asentamiento irregular más grande conocido hasta entonces; para 1970 se habían vendido 150 mil lotes distribuidos en 60 colonias que conformaban Ciudad Nezahualcoyotl. (Schteingarth, 1981:107 y Vega, 1991:161)<sup>15</sup>. Las precarias condiciones de habitabilidad de los pobladores, el gran déficit de servicios urbanos y los continuos abusos de los fraccionadores dieron paso a un importante movimiento de colonos (el Movimiento Restaurador de Colonos) en contra de los fraccionadores, por la regularización de la tierra y la introducción de los servicios. Después de una huelga de pagos generalizada se dio la intervención del Estado a través de la creación de un Fideicomiso en 1973, se expropiaron las colonias, los fraccionadores entregan la cartera vencida y los terrenos que aún quedaban libres (posteriormente FINEZA pagara a estos actores la cobranza recuperada), y se inician las obras públicas. El Fideicomiso logró resolver el conflicto político, sentar las bases de la regularización e iniciar el proceso de introducción de servicios urbanos (Vega, 1991).

La creciente conflictividad de los procesos que se llevaban a cabo en las colonias populares, lo escandaloso de las acciones de los fraccionadores clandestinos y el naciente movimiento urbano popular motivaron una intervención más decisiva del Estado. Quedaba claro que la política de restricción para crear nuevas colonias no sólo fue ineficaz sino que promovió la urbanización popular en terrenos privados y en los del ex - Vaso de Texcoco. Ante esta situación se añadieron a las leyes urbanas obligaciones específicas para los fraccionadores, la fundamental era la de dotar de servicios urbanos, y se llevaron a cabo acciones para sancionarlos abiertamente (algunos fueron encarcelados). Estas medidas conjuntamente con la incorporación del ordenamiento de los

asentamientos irregulares en la agenda urbana y la creación de organismos de regularización de la tierra buscaban limitar las promociones de los fraccionadores clandestinos en colonias populares.

Esta nueva política implementada a partir de los años setenta tenía una clara intencionalidad del ordenamiento de los asentamientos irregulares. Se preveía que uno de sus efectos sería la disminución de la formación de asentamientos irregulares. Tal como se expuso anteriormente, para los investigadores esto fue interpretado como una limitación importante a la urbanización de los terrenos privados (Duhau, 1996); la ausencia de un seguimiento sistematizado sobre la incorporación de este tipo de tierras a la urbe y la concentración de la atención de la comunidad científica en la urbanización ejidal parecía corroborar la hipotética tendencia. Ahora sabemos que la urbanización popular en tierras privadas no se contuvo sino que más bien se expandió, y si no llamó la atención de los urbanólogos fue por que los procesos de poblamiento fueron mucho menos conflictivos que los presentados en Nezahualcoyotl y Ecatepec. En este sentido, se puede afirmar que los principales efectos de la política urbana de las dos últimas décadas han sido la amplia estabilidad política en la formación de asentamientos irregulares, y la restricción a las grandes promociones de los fraccionadores clandestinos.

Si bien se ha limitado las acciones de los fraccionadores esto no ha impedido la creciente urbanización popular, por lo que muy posiblemente en este proceso intervengan otro tipo de agentes sociales que aún no han sido identificados por la investigación urbana. Es justamente en este sentido en el que se orientan los siguientes apartados, la ausencia de estudios sobre la transformación de la tierra propiedad privada en colonias populares obliga a intentar la sistematización del proceso. Así, el objetivo central será indagar sobre las características específicas de la propiedad privada, las peculiaridades del poblamiento, los actores sociales que intervienen y los problemas derivados de la tenencia de la tierra.

---

<sup>15</sup> En 1962 Nezahualcoyotl tenía 62 000 habitantes, para 1970 alcanzó la cifra de 670 000 pobladores. Entre 1960 y 1970 creció a una tasa del 26% mientras que el conjunto del Area Metropolitana fue de 5.4%.

### ***7.2.2 La heterogeneidad de la propiedad privada y la urbanización.***

Cuando se analizó el impacto de la Reforma Agraria en la estructura de la propiedad de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (en el Capítulo 3) resaltó la complejidad existente en los tipos de tenencia. A la definición existente en la Constitución de tres tipos de propiedad (la ejidal y communal, la propiedad privada y la propiedad federal) se unió la diversidad de propiedades existentes en la cartografía agraria “ex - haciendas”, “pequeñas propiedades”, “pueblos”, “terrenos de los pueblos”, “pequeñas propiedades de los pueblos”, etc. Ya en otra parte de este estudio se exploró las características de esta multiplicidad de formas de la propiedad, por lo que aquí sólo cabe resaltar dos puntos que son fundamentales para iniciar la reflexión sobre las especificidades de la propiedad privada y su relación con la urbanización.

El primero alude directamente a la existencia de una gran heterogeneidad de la propiedad privada que poco coincide con la definición constitucional, cuestión que lleva a pensar en que la definición de este tipo de propiedad no es lo suficientemente precisa para dar cuenta de sus “tipologías internas”. Este asunto nos lleva al segundo punto que se refiere directamente a la presencia de “modalidades” en esta tenencia de la tierra. En ellas se considera tanto a los agentes sociales heredados directamente del reparto agrario, a saber los pequeños propietarios que surgieron del fraccionamiento de las haciendas, así como a otros actores que establecen relaciones de propiedad que no necesariamente están insertos en el marco anterior, y que en este caso corresponde a los pueblos y terrenos de los pueblos que regulan sus relaciones en función de tradiciones y costumbres comunitarias ancestrales heredadas de generación en generación. Ambas dimensiones de la propiedad privada se enfrentan de manera diferenciada al creciente proceso de urbanización y la relación entre agentes sociales diversos marca las peculiaridades de la periferia de la Zona Metropolitana.

Lo expuesto hasta aquí nos indica la necesidad de reconsiderar el estudio de la relación de la propiedad de la tierra y el proceso de urbanización a la luz de las tendencias actuales del crecimiento urbano y de las novedades encontradas en torno a la propiedad privada. Las preguntas iniciales para explorar la temática podrían ser ¿Cómo incide la heterogeneidad de la propiedad privada y la diversidad de los agentes sociales derivados de ella en el proceso de urbanización? ¿Las modalidades de la propiedad privada generan diferentes formas de urbanización? En el marco del proceso urbano y particularmente de la periferia ¿Cuáles son las especificidades de las relaciones de propiedad que se

establecen en torno a los pueblos, tierras de los vecinos de los pueblos, etc.? En esta parte del trabajo se pretende explorar algunos elementos que permitan abordar con profundidad la problemática y para ello es necesario adentrarse de nuevo en la definición de este tipo de propiedad.

Una primera pista para abordar el asunto se puede encontrar en la diferenciación de las modalidades de la propiedad privada. Las diversas formas de este tipo de propiedad se pueden clasificar en dos grandes ramas. Una, que considera los diferentes tipos de tenencia enmarcados y normados en la Constitución, en la que por “propiedad privada” se entiende a aquellas fracciones resultado directo de la fragmentación del latifundio y en la que se encuentran a los dueños de ranchos, fracciones de ex-haciendas y pequeñas propiedades particulares. La segunda engloba aquellos tipos de “propiedad privada” que interiorizan relaciones de propiedad basadas en la tradiciones comunitarias.

La gran parte de los estudios de caso acerca de la relación entre la urbanización y la propiedad se han llevado a cabo a partir de la primera modalidad. Los actores sociales se han identificado a partir de su relación directa con la configuración territorial resultante de la reforma agraria y han tenido como referencia directa los tipos de propiedad reconocidos en el artículo 27 constitucional. Este ha sido el marco de partida para los análisis de la urbanización ejidal. Pero aún con los prolíficos resultados de esta línea de trabajo, hasta ahora ha existido poco interés por parte de los investigadores urbanos en trabajar en torno a la propiedad privada.

Hasta ahora los trabajos existentes sobre el tema han explorado la participación de los actores sociales en torno a las formas de acceso al suelo, como el caso de los fraccionadores clandestinos y su relación con los colonos (Moctezuma, 1980; Corona, 1984; Legorreta, 1994), pero poco profundizan en las determinaciones de las características de la propiedad privada en las formas específicas de urbanización. Dada la importancia que ha adquirido esta forma de propiedad para la urbanización popular es importante profundizar en esta temática y así poder contar con un diagnóstico que proporcione hipótesis de trabajo a este respecto.

En lo que se refiere a la segunda modalidad de la “propiedad privada” es necesario aclarar la naturaleza de “los pueblos” y las “tierras o pequeñas propiedades de los pueblos”. Recuérdese que existen diferencias conceptuales entre ambos, “los pueblos” se entienden como el asentamiento humano y en muchos casos coincide con la delimitación del “fundo legal” que establecía los linderos

de la zona de urbanización de este tipo de poblamiento<sup>16</sup>. Las “tierras de los pueblos” ó “pequeñas propiedades de los pueblos” se refieren a los terrenos que los nativos tenían en propiedad en las afueras del “fundo legal” y que se dedicaban a actividades que garantizaran la sobrevivencia de sus dueños<sup>17</sup>.

Los “pueblos”, como asentamientos, no fueron afectados por la división de tierras comunales realizada durante la segunda mitad del siglo XIX. Esto permitió mantener la posesión de la tierra y conservar la otra dimensión de la propiedad de los pueblos, los usos, costumbres y relaciones comunitarias. En este caso no existen títulos y las características, usos y la misma propiedad de los “solares urbanos” parece regirse más por las relaciones comunitarias, transmitidas de generación en generación entre los vecinos, que por la lógica de la propiedad individual. En lo que respecta a “los terrenos de los pueblos” muchos de ellos sí fueron divididos entre los mismos nativos de los pueblos. Este proceso más que atomizar la propiedad permitió que estas tierras siguieran vinculadas con los pueblos y por ende mantener las tradiciones inherentes a la propiedad. A diferencia de “los pueblos”, este tipo de terrenos cuentan con documentos que datan del siglo XIX y que avalan la propiedad de la tierra<sup>18</sup>. Como se puede observar esta modalidad de la propiedad no tiene vinculación alguna con la “propiedad privada” definida en la Constitución. En todo caso los pueblos, “los terrenos de los pueblos” y “las pequeñas propiedades de los pueblos” son componentes de la antigua propiedad comunal “colonial” fragmentada por las políticas de fomento a la formación de la “pequeña propiedad privada”.

Hasta ahora no se conocen trabajos que vinculen esta modalidad de la propiedad de la tierra con la urbanización, aunque sí hay estudios de corte antropológico que abordan la confrontación de las relaciones comunitarias con el proceso urbano. El hecho de que una parte importante del crecimiento urbano se este dando en los pueblo conurbados es novedoso y aún no se ha realizado el análisis de sus formas de urbanización.

---

<sup>16</sup> Es necesario apuntar que la definición de la propiedad del “pueblo” y de las “tierras de los pueblos” conllevan históricamente una fuerte carga heredada de la etapa colonial. La definición del “fundo legal” y de “las tierras comunales” no sólo implicaban la concesión de la propiedad por parte del Rey a los nativos de los pueblos, sino que también se establecían una serie de obligaciones y servicios que los habitantes tenían que cumplir. De esta manera estos tipos de propiedad quedaron definidos tanto por el tipo de aprovechamiento de las tierras como por relaciones sociales que tenían que ver con las costumbres y relaciones comunitarias de los pueblos. Para profundizar más sobre este asunto se puede consultar el Capítulo 1 de esta tesis.

<sup>17</sup> Consúltense el Capítulo 1.

<sup>18</sup> Estos tipos de documentos se denominan “ojuelas” y se reconocen como legales, aunque con el paso del tiempo los sucesores del título original no se ocuparon de actualizarlos (Azuela et. al. 1984 y Méndez, 1997).

Considerando todo lo dicho hasta aquí se podría plantear la existencia de una tipología de la “propiedad privada” directamente relacionada con actores sociales específicos que se conforman alrededor de una determinada forma de propiedad. Es decir, el tipo de tenencia determina los agentes sociales que se involucran en las formas de acceso al suelo, las relaciones entre propietarios y colonos, y las formas de irregularidad del suelo urbano<sup>19</sup>, cuestiones que en seguida se abordarán.

### *7.2.3 Las modalidades de la propiedad privada y la urbanización popular.*

Uno de los rasgos generales más notables de las formas de incorporación de la tierra privada a la urbanización es la diversidad existente en este proceso. Como se podrá observar a diferencia de lo que ocurre en los ejidos, la presencia de múltiples propietarios lleva a una creciente heterogeneidad de las formas de acceso al suelo y de los agentes sociales que controlan el poblamiento. En este fenómeno las peculiaridades de la propiedad privada juegan un papel fundamental y se puede afirmar que es el elemento que determina a los actores sociales y a las relaciones que se establecen entre ellos. Para mostrar las características de este proceso se procederá a desarrollar las formas de urbanización a partir de los “tipos” de propiedad privada explicitados en el apartado anterior.

#### *Las ex - haciendas.*

Este tipo de propiedad privada corresponde directamente a las fracciones sobrevivientes de la división de las grandes haciendas en la segunda y tercera década de este siglo. Se trata de propiedades que mantienen en algunos casos el casco del viejo edificio, así como tierras que en algún tiempo fueron objeto de explotación agrícola o forestal. De acuerdo a los trabajos revisados las ex - haciendas que se han urbanizado se localizan fundamentalmente en la parte poniente y sur del Distrito Federal (en la delegación Alvaro Obregón, Tlalpan y Tlahuac) y tal parece que se siguieron explotando hasta la década de los cincuenta. De hecho se identificó la presencia de compañías que se hacían cargo de la

---

<sup>19</sup> Esto no es novedoso, de hecho grandes proporciones de la urbanización de la ZMCM se han explicado a partir de este esquema. El “paradigma” de la urbanización ejidal se ha construido a partir de las especificidades propias de la tenencia, de los ejidatarios y de sus formas de relación con los actores urbanos, esto en gran medida se ha contrapuesto a las características que se pensaba imperaban en la urbanización de la propiedad privada.

producción agrícola industrial de estas propiedades; este es el caso de la ex - hacienda de San Nicolás Eslava, en Tlalpan, en la que existía la “Cía. Explotadora de Bosques de San Nicolas Eslava” y “José Pérez Gil y Cía”; la ex - hacienda Olivar del Conde , en Alvaro Obregón, se dedicaba a la explotación de las minas de arena (DGRTj y k, 1994).

La segunda mitad del siglo marcó la transmisión de la propiedad a otros compradores y la desaparición de las compañías explotadoras. En la ex - hacienda San Nicolas Tolentino en Tlahuac, se creó una compañía para “Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura” encargada de realizar las primeras ventas de las tierras de la hacienda (DGRTm, 1994). Los terrenos no resaltaron por su actividad agraria, más bien se caracterizaron por superficies cerniles, pedregales, forestales y con minas de arena agotadas. Estas características aunadas a la creciente urbanización, que inició en la formación de colonias populares cercanas a estas tierras, y a la disponibilidad de vías de acceso convirtieron a estos predios en suelo barato para urbanizar y con ello satisfacer la alta demanda habitacional de los sectores pobres de la ciudad.

El poblamiento de estas zonas ha sido diverso y el control del mismo no ha estado a cargo de los propietarios originales de las ex - haciendas. La transferencia de la propiedad dio paso a nuevos fraccionamientos de los predios así como a compradores que después volvieron a vender, gran parte de estas operaciones no siguieron los canales de formalización de la compra y no se registraron en el Registro Público de la Propiedad. La multiplicidad de propietarios ha determinado formas de urbanización diferenciadas que han ido desde las invasiones, pasando por el fraccionamiento fraudulento de los lotes hasta la formación de compañías inmobiliarias fantasmas.

Con respecto a las invasiones, estas por lo general no han sido masivas sino que se ha tratado de un proceso denominado “hormiga” en el que los colonos han ocupado los terrenos<sup>20</sup>, aunque también se han presentado de manera aislada líderes que fomentan el poblamiento organizado (como es el caso del Ajusco Medio). La venta fraudulenta ha sido una de las formas de urbanización más importante. En esta se pueden distinguir tres vías: en la primera el propietario lotifica y vende directamente a los colonos, su labor se restringe a esta actividad y los problemas que se presentan se derivan de la irregularidad en la formalización de la transferencia de la propiedad. En la segunda, aparecen los fraccionadores que ante la ausencia del propietario del terreno, se presentan como mediadores de los

antiguos dueños y realizan transmisiones irregulares de la propiedad. La tercera corresponde a la creación de empresas fantasmas que promueven directamente la lotificación y venta de los predios.

La última vía parece ser la más conflictiva ya que la compañía inmobiliaria además de la venta de lotes promete servicios y la entrega de títulos de propiedad. En este caso se identifica una actividad mucho más especializada que denota la experiencia de los fraccionadores clandestinos así como las formas implementadas para disfrazar su actividad. En este caso los conflictos entre colonos y fraccionadores no se limitan a la falta de claridad sobre los legítimos dueños sino también a la promesas incumplidas de estas compañías<sup>21</sup>.

*Los pequeños propietarios.*

Por este tipo de propiedad se entiende a aquellos propietarios que no tienen vinculación directa con los pueblos. Por lo general, se trata de dueños de ranchos que han persistido a través del tiempo; ó de propietarios de terrenos rústicos, que en algún momento se dedicaron a la actividad agrícola y que se localizaban en los límites de la mancha urbana. Al igual que en el caso de las ex - haciendas se está frente a un proceso caracterizado por una diversidad de propietarios que difícilmente da lugar a la hegemonía de un sólo agente social en el proceso de poblamiento. Una de las diferencias básicas entre la urbanización en propiedad privada y la ejidal es que en la primera los propietarios no siempre controlan el proceso de acceso al suelo, mientras que los ejidatarios sí lo hacen. Esta peculiaridad está presente en las diferentes formas de creación de una colonia popular en tierras de pequeños propietarios. En este caso los mecanismos de formación de un asentamiento irregular son fundamentalmente tres: la venta directa de lotes urbanos por parte del dueño, con diferentes variantes que enseguida se detallaran; la renta de un terreno para un poblamiento popular y; la invasión de las tierras por colonos.

Con respecto a la venta, éste ha sido uno de los mecanismos más utilizados para incorporar la tierra a usos urbanos y de hecho se constituyó, hacia mediados de este siglo, como el instrumento más eficaz para urbanizar ranchos y lotes rústicos para formar colonias populares. Normalmente los terrenos que se urbanizan son propiedades muy cercanas a los límites de las poblaciones urbanas y tienen

---

<sup>20</sup> En el caso de la colonia Barrio Norte, en Alvaro Obregón, los paracaídas eran trabajadores que estaban en las obras del periférico y de la avenida Insurgentes (DGRT, 1994k)

diferentes características. En algunos de ellos la actividad agrícola ha decrecido lo que ha obligado a los propietarios de tierra de labor a vender, en otros, se trata de terrenos poco aptos para la urbanización (cerriles o antiguas minas de tepetate) . Con el transcurso del tiempo estas tierras pasaron por divisiones y subdivisiones que no se formalizaron legalmente por lo que, con el poblamiento urbano la transferencia de la propiedad se vio caracterizada por una franca irregularidad de la tenencia. (DGRTI, 1994; González, 1995; Fábila, 1997).

En lo que se refiere al acceso al suelo, en ocasiones el dueño logra controlar el proceso de poblamiento cuando él mismo es el fraccionador, lo que le permite ejercer el control de la venta y la distribución de los lotes. Esto da lugar a conflictos con los colonos por problemas derivados del dominio que tiene el fraccionador sobre los precios de los lotes y la imposibilidad de obtener los títulos de propiedad una vez que los nuevos poseedores han concluido los pagos por su lote (Camargo y Alatorre, 1986)<sup>22</sup>. Existen colonias en que este proceso se presenta sin muchos conflictos ya que el propietario es capaz de avalar la tenencia del terreno que lotifica y aún cuando las subdivisiones no cuentan con los permisos necesarios para la autorización de un fraccionamiento urbano los contratos de compra - venta no incluyen la obligación de dotar de servicios (Azuela, et. al. 1984)<sup>23</sup>. No siempre las ventas van dirigidas a los colonos, en muchas ocasiones se venden las tierras a agentes externos que después fraccionarán (gran parte de estas operaciones no se formalizan).

En esta misma línea, también se presentan casos en que los propietarios no limitan sus acciones a la venta exclusiva de lotes sino que son capaces de promover mucho más organizadamente la formación de una colonia. Sus características se acercan mucho a las de los fraccionadores clandestinos y se trata fundamentalmente de propietarios - líderes que llevan a cabo la promoción de las ventas, la organización de los trabajos de los colonos para hacer más habitable el lugar, el control del acceso a los servicios, la misma "planeación" del poblamiento y en la primera etapa de la colonia la gestión del reconocimiento de la colonia por las autoridades urbanas<sup>24</sup>. El desprendimiento del dominio del

<sup>21</sup> Este fue el caso de la inmobiliaria "Rendón, Navarro y Asociados" (RENA) que promovió la formación un fraccionamiento irregular en el Ajusco Medio (DGRTI, 1994)

<sup>22</sup> Este es el caso de la colonia inmediata al Barrio de Santa Cruz Acayucan en Azcapotzalco.

<sup>23</sup> Como en la colonia Loma de la Cruz en el municipio de Nicolás Romero.

<sup>24</sup> Este es el caso de la colonia Ahuehuetes en el municipio de Atizapan, aquí el líder tuvo una amplia capacidad para promover la formación de la colonia ya que los primeros habitantes provenían de un asentamiento en la Delegación Gustavo A. Madero que tuvo que desaparecer para la construcción de la ampliación de la avenida Vallejo. El fraccionador además de organizar la planeación del nuevo asentamiento pudo controlar los trabajos de la construcción de un pozo de agua para abastecer las necesidades de los

fraccionador - líder se dará a partir de la organización de los colonos, los que a partir de la formación de un movimiento iniciarán la independencia de la organización controlada por el líder y la gestión de la introducción de los servicios.

No siempre la venta es utilizada por los propietarios para iniciar una colonia urbana. Ante la ausencia de documentos que comprueben la formalización de las transferencias de propiedad anteriores al dueño, éste opta mejor por rentar el terreno a los pobladores que acepten condiciones mínimas en una vivienda. Los poblamientos de este tipo se caracterizan por un gran déficit de servicios urbanos y por deplorables condiciones de la vivienda<sup>25</sup>. Muchas vecindades se han formado por esta vía y los conflictos con el arrendador han girado en torno a las altas rentas existentes, a la negativa del propietario a vender a los pobladores y por ende a la imposibilidad de mejorar la vivienda (Camargo y Alatorre, 1986 y Fábila, 1997).

Ante el creciente déficit de vivienda popular los terrenos rústicos ubicados en las inmediaciones de la ciudad son demandados por solicitantes de vivienda. Aunque este tipo de organizaciones canalizan sus acciones a obtener por parte del gobierno un terreno para construir sus viviendas, la negativa por parte de las autoridades orilla a realizar invasiones de colonos en tierras de pequeños propietarios. Las invasiones por lo general son rechazadas por los propietarios, pero ante la continuidad de esta forma de ocupación se ven obligados a realizar ventas irregulares. En aquellos casos en que no aceptan vender, los líderes aprovechan la situación para lotificar y comercializar por una módica suma un lote entre sus agremiados<sup>26</sup> (DGRTh, 1994).

#### *Los pueblos y las tierras de los pueblos.*

Como ya se dijo antes los pueblos tienen características específicas que determinan las peculiaridades de la propiedad en ellos. Se trata de comunidades antiguas unidas por fuertes lazos y costumbres, conservan modos de vida ancestrales así como prácticas religiosas y de reconocimiento social

---

colonos. Su papel de autoridad y líder en la colonia le permitió no sólo cobrar por el líquido vital sino también manejarlo como un instrumento de presión con los colonos que no aceptaban sus condiciones. (González, 1995).

<sup>25</sup> En la delegación Azcapotzalco se presentan poblamientos de este tipo. Por lo general se trata de "ciudades perdidas" (que todavía existían en los años ochenta en la delegación) y grandes vecindades que cuentan con una sola toma de agua para varias viviendas y con sanitarios comunes. Las viviendas tienen un sólo cuarto y esta construida con materiales de no muy buena calidad por lo que con el tiempo presentan serios problemas en su estructura (Fábila, 1997).

basados en la tradición. Existe un profundo arraigo en los barrios lo que ha dado a sus pobladores un fuerte sentimiento de pertenencia que ha determinado la permanencia de las familias en sus pueblos de origen. Estas estructuras constituyen el fundamento de la propiedad, su constitución, reconocimiento y transmisión tienen como base la tradición para heredarla. Los pobladores reciben la tierra en forma oral y de generación en generación, lo que es suficiente para obtener el reconocimiento social de los demás miembros de la comunidad (Montaño, 1984). De esta manera las relaciones de propiedad no se rigen por documentos formales en los que se establezca el nombre del propietario, ni la ubicación y linderos de las propiedades, las prácticas antiguas se erigen como dominantes y marcan de manera importante el proceso de urbanización en este tipo de poblamiento.

Gran parte de la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México tiene como un rasgo peculiar la existencia de los pueblos. De hecho en la zona peri-urbana de las delegaciones del Sur del Distrito Federal predominan los pueblos y en los municipios conurbados de la parte norponiente y nororiente también tienen una presencia significativa. Tal parece que las características señaladas con respecto a la propiedad de los pueblos no significó problema alguno hasta que el crecimiento urbano los alcanzó y la urbanización de los pueblos se intensificó. Ante este fenómeno y debido fundamentalmente a la presión del propio crecimiento de la población de los pueblos, los “fundos legales” comenzaron a subdividirse. Las transmisiones de la propiedad se incrementaron y dieron cabida primero a las familias pertenecientes al mismo tronco de parentesco, a sus herederos y posteriormente a los “fuereños”.

Este creciente cambio de propietarios se ha llevado a cabo a partir de las relaciones prevalecientes en estas comunidades. Los titulares transmiten de manera verbal parte de sus lotes sin expedir documento alguno que avale la operación, situación que lleva a la irregularidad misma de la subdivisión de la propiedad y que se expresa claramente en las diferencias de linderos. Este es el caso de pueblos en la delegación de Iztapalapa (como Santa Cruz Meyehualco), de Xochimilco y de Tlahuac (DGRTa, e, i, m, 1994). Por otra parte, como uno de los efectos de la urbanización la composición social de los pueblos cambia. Si bien la población nativa se mantiene y crece, aparece en escena una nueva figura “los fuereños” que aún cuando se les ha vendido lotes en el pueblo no son

---

<sup>26</sup> Se tienen noticias de varios poblamientos de este tipo en Ecatepec y en la delegación Gustavo A. Madero (particularmente en la colonia Gabriel Hernández).

reconocidos socialmente como parte de la comunidad<sup>27</sup>. Esta división se manifiesta en una marcada segregación en que el núcleo de la comunidad no sólo los aparta espacialmente, sino que también controla el acceso al equipamiento del pueblo restringiendo su utilización a los nuevos pobladores (Vargas, 1997 y Méndez 1997).

Esta problemática de la propiedad de los pueblos también se presenta en predios que los pueblos dedicaban a actividades agrícolas y que no pertenecen a los "terrenos de comunidad" o también denominados "tierras de los pueblos". Este es el caso de las chinampas, que también se consideran parte de las propiedades de los pueblos y que han conformado parte de la estructura agraria de las delegaciones del sur del Distrito Federal fundamentalmente en Tlahuac, Xochimilco e Iztapalapa<sup>28</sup>. Ellas no poseen un régimen de tenencia muy claro, existen los llamados títulos primordiales (documentos coloniales) o cartas de adjudicación de las autoridades del siglo XIX en que se ceden a particulares.

Desde mediados del presente siglo los lagos en las cercanías de Xochimilco y Tláhuac han reducido sus niveles, lo que ha llevado a la paulatina desecación de las chinampas. La necesidad de agua para la gran ciudad las ha afectado seriamente, esto a pesar de que se han mandado aguas negras a los canales para evitar su desecación completa. Ante esta situación muchas chinampas se pierden y las que se siguen cultivando no son lo suficientemente productivas por lo que los propios campesinos rellenan los canales abandonados para ganar suelo firme, ampliar sus viviendas o vender. En los últimos 20 años la chinampería ha perdido más del 50% de su superficie<sup>29</sup> (DGRTa, 1994).

Todos los elementos señalados han obligado a los chinamperos a vender sus tierras. Al secarse las chinampas estas se convierten en suelo barato y fácil de comercializar. Su compra-venta se ampara por títulos que los dueños elaboran con base en las dimensiones y localización de las posesiones que ellos mismos conocen y que han heredado de la misma manera. La transmisión oral y por herencia de

<sup>27</sup> En Santa Cruz Meyehualco el 75% de los pobladores son originarios del lugar descendientes de los titulares de las tierra, el mismo dato lo encontramos en el pueblo de Nicolás Romero (DGRTe, 1994 y Vargas, 1997)

<sup>28</sup> La chinampería esta conformada por unidades de explotación agraria que datan desde la época prehispánica y que han sobrevivido hasta la actualidad

<sup>29</sup> Aquí apenas se reseña una parte del problema de las chinampas que corresponde a la dimensión que tiene que ver con su creciente urbanización. Sin embargo, a pesar del cambio de uso del suelo la chinampería todavía tiene un papel significativo en la estructura agraria de la periferia de la ciudad. Cuestión que lleva a preguntarse sobre las causas que determinan que sigan produciendo y que orienta al análisis del papel de las actividades agrarias en la ZMCM y su relación con la urbanización. Asunto que se tratará en el último capítulo de este trabajo.

la propiedad de la tierra aunada a la indefinición de los límites de las propiedades ha determinado el surgimiento de crecientes problemas de colindancias que ha llevado a una creciente irregularidad de la tenencia en las colonias localizadas en este tipo de tierra<sup>30</sup> (Ibidem.).

En lo que respecta a la urbanización de las tierras de los pueblos es importante recordar que éstas no tienen que ver con los terrenos que conforman el “fundo legal” del pueblo, sino que se trata de aquellas tierras de origen comunal que ante el proceso de desamortización realizado en el siglo XIX tuvieron que dividirse entre los pobladores. Estas pequeñas propiedades son las que en este trabajo se consideran como “tierras de los pueblos” ó “pequeñas propiedades de los pueblos”, que como ya se dijo antes, cuentan con documentos antiguos, no formalizados de acuerdo a la legislación actual, que comprueban la propiedad de la tierra. Este tipo de propiedad es la que presenta una mayor complejidad en el proceso de urbanización. Como enseguida se podrá observar la diversidad de propietarios, el grado de interrelación comunitaria con los pueblos y la participación de agentes sociales directamente vinculados a la problemática urbana (alcaldes, líderes, pequeños promotores inmobiliarios, etc.) dan paso a diferentes tipos de relaciones entre los actores que intervienen en este fenómeno.

Los pueblos presentan una problemática de la propiedad de la tierra bastante compleja que impacta directamente las formas de urbanización. Como ya se mencionó la parcelación de las tierras comunales era el único mecanismo posible para mantener las tierras de los pueblos. La formalización de la división no fue un proceso sencillo, ya en el primer capítulo se hizo alusión al tipo de problemas que se enfrentaban, entre ellos la ineficiencia para legalizar las divisiones, lo que generaba problemas en la definición de linderos y en la expedición de títulos de propiedad. En otros casos, ante el embate contra la propiedad colectiva muchas tierras se encontraban en disputa entre hacendados, compañías colonizadoras y diversos pueblos. Sólo la dictaminación presidencial resolvía a quien o a quienes les pertenecía la propiedad. Algunos pueblos fueron favorecidas por estas resoluciones por lo que las tierras se entregaron como pequeñas propiedades, este el caso del pueblo de San Juan de Aragón (DGRTb, 1994).

En 1856 el presidente Comonfort dio posesión de las tierras a los pobladores de San Juan Aragón, una parte de ellas pertenecieron a la Hacienda de Santa Ana de Aragón, las restantes estaban

---

<sup>30</sup> La desecación de estas zonas ha generado la desaparición de las referencias que delimitaban los linderos

constituidas por terrenos ganados al ex - lago de Texoco<sup>31</sup>. En general los predios no tenían vocación agrícola (eran terrenos salitrosos) por lo que nunca fueron explotados y tuvieron un valor más simbólico que económico, cada propietario tenía una extensión aproximada de 2500 m<sup>2</sup>. Con la intensificación de la urbanización en la parte noreste de la ZMCM, hacia mediados de siglo se inicia la venta de la tierra y su ocupación para usos urbanos. En un primer momento los predios se vendieron en copropiedad y para fines agropecuarias, se trataba de dedicar las tierras a granjas agrícolas. La enajenación de las tierras no se ampara con escrituras sólo con contratos de compra - venta. Ante la improductividad de la tierra los nuevos propietarios venden y a partir de este momento se constituye una cadena de compradores que terminan en dividir aún más los terrenos, los que se comercializaron como lotes urbanos.

La sucesiva transferencia de la propiedad se llevo a cabo en una franca irregularidad en los procedimientos legales, al final el último comprador no sólo no cuenta con los documentos formales que avalen la propiedad, sino que al lotificar el predio se convierte prácticamente en un fraccionador. Este tipo de fraccionamientos derivaron de numerosos propietarios y no generaron conflictos significativos con los colonos, sólo el que se refiere a la obtención de los títulos de propiedad. El hecho de que se estuvieran vendiendo como terrenos "rústicos", con supuestos fines agrícolas, parece que eximió a los vendedores de la obligación de cumplir con los requerimientos necesarios para una colonia urbana. De esta manera, el continuo traspaso de las "granjas agrícolas" se presentó como una manera de simular la creación de un fraccionamiento urbano (Ibídem.).

Este mismo proceso, aunque más complicado por la presencia de otros agentes sociales, se presenta en las tierras del pueblo de Santa Clara Coatitla en el municipio de Ecatepec (Hiernaux y Lindon, 1993). En 1898, el presidente Porfirio Díaz entregó los títulos de propiedad del terreno denominado "el llano de Santa Clara" a los nativos del pueblo. Se trataba de pequeñas propiedades de aproximadamente 4 000 m<sup>2</sup> que se mantuvieron en manos de sus dueños hasta la primera mitad del presente siglo. A partir de 1950 se inicia la industrialización en Ecatepec y particularmente de la zona de Xalostoc (lugar donde se creó el principal parque industrial del municipio). La implantación

---

de estas antiguas explotaciones agrícolas.

<sup>31</sup> La desecación del lago de Texcoco ha pasado por un largo proceso histórico. Desde la época colonial el nivel del lago fue disminuyendo y cada vez aparecían en las zonas cercanas nuevos terrenos que formaban parte del lecho del lago. Sus características pantanosos y salitrosas afectaban sobre todo las actividades agrícolas que se desarrollaban en las inmediaciones de la zona lacustre, particularmente a las chinampas (Cruz, 1989).

de las industrias generó un intenso proceso de urbanización que afectó casi de inmediato a las zonas aledañas, entre ellas al pueblo de Santa Clara<sup>32</sup>.

A partir de 1960 en "el llano de Santa Clara" se inicia la constitución de la colonia Miguel Hidalgo. Este asentamiento se crea fundamentalmente a partir de la venta individual de las tierras de los antiguos propietarios. A diferencia del caso del pueblo de Aragón, en las tierras que nos ocupan la transferencia de la tierra se dio de manera mucho más diversificada. Se distinguen por lo menos tres vías: en un primer caso los dueños originales vendieron sus terrenos completos, los nuevos compradores comenzaron a lotificar y a venderlos como lotes urbanos. La segunda vía involucró a aquellos propietarios que también eran funcionarios municipales ó políticos locales, ellos pagaron una comisión a otros agentes también nativos del lugar (los famosos corredores, también conocidos como promotores), para realizar las ventas. Y en el tercer caso, ante las continuas presiones para urbanizar, en gran parte motivadas por el inicio del fraccionamiento de los terrenos cercanos, los propietarios originales lotifican y venden directamente. La apropiación del suelo se llevó a cabo de manera irregular, la mayor parte se mantuvo a través de contratos de compra - venta, excepcionalmente la operación se dio con escrituras de los dueños originales.

Como puede observarse la formación de la colonia se realizó a iniciativa de los nativos del pueblo "pequeños propietarios", lo que dio lugar al surgimiento de un fraccionamiento con una urbanización caótica e indiscriminada. A pesar de la presencia de corredores, la existencia de las tres formas de fraccionar arriba mencionadas impidió una "planificación" inicial de la colonia. Los agentes fraccionadores dada su diversidad, son en general improvisados ya que sus mismas características les impide planear una distribución de los lotes con un mínimo de orden, esto debido a la imposibilidad de obtener más terrenos para organizar la lotificación de la colonia y de controlar los servicios públicos para obtener mayores ganancias. Esta forma de urbanización contó con el apoyo de las autoridades municipales, la presencia de funcionarios -propietarios en la colonia permitió que su promoción se realizara de manera segura y con el menor riesgo. Cuestión que no impidió que los fraccionadores con más experiencia realizaran ventas múltiples de un mismo lote. La franca tolerancia por parte de las autoridades municipales permitió a su vez que grupos organizados promovidos por partidos políticos, por las mismas autoridades o independientes invadieran parte de

---

<sup>32</sup> De hecho, una parte de los terrenos del pueblo fueron ocupados para la construcción de las nuevas industrias (Bassols, 1983).

los terrenos. Las invasiones se intensificaron y para la década de los noventa ocupaban al menos 30% de las tierras ocupadas por este asentamiento (Ibíd.).

La complejidad de la urbanización de las tierras de los pueblos no se agota con el caso presentado arriba, la multiplicidad de los pequeños propietarios y la interrelación con el pueblo generan asentamientos masivos que no responden al patrón existente en la promoción inmobiliaria popular que hasta ahora ha prevalecido en la zona oriente de la ZMCM, me refiero particularmente al modelo Chalco. Un aspecto novedoso que en los casos expuestos arriba no había aparecido es el referente a la existencia de diversos tipos de propiedad en un mismo pueblo. Esta situación ha permitido la creación de diferentes estrategias por parte de los nativos para enfrentar al creciente proceso de urbanización. El caso del pueblo de Santo Tomás Chiconautla ubicado también en el municipio de Ecatepec ejemplificará este fenómeno. Este asentamiento es uno de los más antiguos del municipio, tiene antecedentes prehispánicos y durante la colonia llegó a ser la cabecera de los pueblos de Xaltocan, Coacalco y Ecatepec.

En el periodo virreinal el pueblo perdió sus tierras comunales, gran parte de ellas fueron monopolizadas por las grandes haciendas que existieron en esta época en el municipio, como las haciendas Ojo de Agua, Ozumbilla, Santa Ana. En la segunda mitad del siglo XIX los nativos del pueblo reclamaron la propiedad de las tierras y solicitaron al gobierno la restitución de sus tierra. El pueblo contaba con los títulos primordiales que acreditaban la propiedad de la tierra por lo que en 1880 se les entregó cerca de 200 has como terrenos de “común repartimiento” (Contreras y Cruz, 1997 y Méndez, 1997). Ante la obligación legal de dividir las tierra, los nativos del pueblo al recibirlas procedieron a parcelarlas y a entregar a cada familia una hectárea. La entrega de la tierra a los pobladores fue acompañada por unos documentos denominados “ojuelas” en que se especificaba el nombre del propietario y la ubicación de la posesión. Estas “ojuelas” tuvieron el papel de títulos de propiedad y con el paso del tiempo se heredaron de generación en generación (Méndez, 1997: 70-71).

Después del periodo revolucionario el pueblo solicitó la dotación de ejidos. En 1928 se constituye el ejido de Santo Tomás Chiconautla con 1 222 has y 293 ejidatarios, posteriormente en 1938 se les concede una ampliación de 204 has más. En total el pueblo recibió 1 426 has. Con el paso del tiempo y debido a diversas afectaciones por expropiaciones de utilidad pública al ejido le quedo un

total de 1 123 has. Al contar con tierras de riego el ejido desde su creación se distinguió por su significativa producción agrícola, la cual a pesar del intenso proceso de urbanización del municipio de Ecatepec se ha logrado mantener (Contreras y Cruz, 1997:42-43).

Como puede observarse el pueblo de Santo Tomas tiene dos tipos de propiedad la ejidal y la correspondiente a las "tierras de los pueblos" (que corresponden a las entregadas en el siglo XIX como de "común repartimiento"). Llama la atención que los terrenos que se han urbanizado no corresponden a la tenencia ejidal sino que son justamente las "pequeñas propiedades" las que han dado paso a la formación de un gran asentamiento popular denominado "Ciudad Cuauhtémoc", mientras que el ejido se mantiene en manos del pueblo y se sigue cultivando<sup>33</sup>. Esta decisión de urbanizar las tierras privadas muy probablemente se deba a las características mismas de los terrenos, mientras que el ejido esta conformado por una parte importante de riego y tierra fértil, la mayor parte de las "pequeña propiedades" se dedicaron a la extracción de arcilla y en menor medida al cultivo (Méndez, 1997:72-73). Desde este punto de vista para el pueblo es mejor urbanizar las tierras de menor calidad que aquellas que todavía tienen un papel económico relevante para la sobrevivencia de la unidad familiar.

El poblamiento de "Ciudad Cuauhtémoc" se dio fundamentalmente al iniciar la década de los ochenta. La colonia se ubicó en un gran terreno conformado por 80 predios (que después se convertirían en secciones), que entre 1981 y 1982 se fraccionaron en 9000 lotes (Alvarez, 1997). Los mecanismos de acceso al suelo fueron diversos y destacan: 1) la venta directa de los propietarios, quienes fraccionan directamente y venden a los colonos; 2) la venta a través de agentes intermediarios entre el propietario y el comprador, se trata de "corredores" que llevan a cabo la promoción y venta de los lotes y; 3) las invasiones. En las secciones que existen en la colonia no se pudo identificar la hegemonía de una u otra forma de poblamiento, antes bien en una sola sección se pueden presentar uno, dos o hasta tres de los mecanismos identificados. Lo que sí existe es un predominio de las formas de acceso al suelo de acuerdo a las diferentes etapas de poblamiento de la colonia. De esta manera en los primeros años de creación de la colonia (1979-81) dominó el fraccionamiento directo de los propietarios y de los "corredores"; en la segunda etapa (1982-84) se generalizaron las invasiones y; de 1985 a 1987 se presentaron ya los traspasos individuales (Méndez, 1997).

<sup>33</sup> A pesar de que en el ejido existe una zona de urbanización la mayor parte de las tierras son de labor y los ejidatarios las siguen trabajando (Contreras, 1995). En el capítulo final de este trabajo se abordaran algunas características de este tipo de ejidos de la periferia urbana.

A diferencia de lo que encontró Legorreta, respecto a que los fraccionadores del suelo popular al monopolizar una parte importante de tierras pueden llevar a cabo una primera lotificación ordenada del nuevo asentamiento, en la colonia no se dio este fenómeno. El acaparamiento de tierras como primer paso para la formación del poblamiento no se presentó en “Ciudad Cuauhtémoc”, más bien se dio en un contexto de creciente atomización de la propiedad por lo que las ventas fraudulentas se llevaron a cabo de manera caótica sin una distribución definida previamente. Esto hace pensar que la urbanización estuvo a cargo de fraccionadores con poca experiencia en este negocio, ya que una buena parte de ellos se identificaron como nativos del pueblo. La misma actividad de los “corredores” estuvo limitada por esta diversidad de propietarios ya que no podían promover grandes extensiones, a lo sumo parcelas que tenían una extensión máxima de una hectárea. Esta situación generó una urbanización desordenada sin ninguna coherencia con la traza general de la colonia ni entre las mismas secciones que la forman.

Las invasiones contribuyeron también a la situación mencionada arriba y se distinguieron dos tipos de ellas: las que promovieron directamente los colonos y las organizadas por líderes del PRI a través de sus asociaciones. Al no entregar los fraccionadores documentos oficiales de las operaciones de compra - venta los colonos se negaron a seguir pagando, el movimiento de pobladores logró el apoyo del PRI y conjuntamente con este partido político organizaron conjuntamente las invasiones. En general no se trató de invasiones masivas sino de frecuentes invasiones “hormiga” que resultaron del fomento que hacían colonos y líderes al paracaidismo.

A diferencia de los fraccionadores los líderes de los colonos lograron realizar una distribución más ordenada de la lotificación de los predios que aún no eran ocupados. Para habitar el lote los nuevos pobladores tenían que dar una cuota al líder. Las actividades de los líderes muestran un mayor grado de eficiencia que los fraccionadores y su comportamiento encaja con el patrón prevaleciente en el corporativismo urbano del partido oficial. De esta manera ellos realizan múltiples funciones que les permite erigirse como autoridades en algunas secciones de la colonia, son administradores de tierras, dirigentes, representantes de los colonos e intermediarios entre el gobierno y los colonos<sup>34</sup>. Algunos

---

<sup>34</sup> Hasta lograron convenir con las Asociaciones de transporte público del municipio para abrir rutas que pasaran por “Ciudad Cuauhtémoc” (Alvarez, 1997).

de ellos también son nativos del pueblo pero en su trayectoria se han distinguido como dirigentes de organizaciones populares en el ayuntamiento<sup>35</sup>.

Las características del poblamiento de esta colonia muestran que aún cuando existe una marcada presencia de los fraccionadores en el acceso al suelo, ellos no logran mantener el control del poblamiento. El hecho de que los fraccionadores sean nativos del pueblo les da ciertas peculiaridades, por un lado no son muy conocedores de las estrategias de urbanización ni de las ventajas monetarias que ofrece el mercado del suelo popular. En este sentido son superados por los líderes políticos que a través de sus vínculos con el PRI y con funcionarios del municipio establecen mecanismos eficaces del control del poblamiento. Por otra parte, llama la atención que sus actividades se hayan centrado fundamentalmente en la venta de lotes y en la “defensa” del espacio que les da identidad, el pueblo. La pertenencia a un núcleo con lazos comunitarios de muchos años les permite restringir a los colonos el acceso al equipamiento básico como las escuelas<sup>36</sup>. Finalmente es importante destacar el carácter multifacético de los nativos del pueblo que fraccionan sus tierras, algunos son funcionarios del municipio<sup>37</sup>, otros líderes de sectores organizados por el PRI, otros monopolizan algunas actividades económicas redituables dentro del pueblo (como los bares) y otros también son ejidatarios. Todas estas actividades les permite a algunos de ellos pertenecer a los grupos de poder local del pueblo y del municipio, elemento que indudablemente tiene un papel fundamental en la tolerancia que las autoridades municipales muestran hacia la formación de asentamientos irregulares.

De todo lo expuesto en este apartado se puede afirmar que el poblamiento popular en tierras privadas se ha dado en un contexto que se caracteriza por una marcada diversidad de propietarios. Las relaciones de propiedad que se establecen entre propietarios y compradores están marcadas por las especificidades mismas de las modalidades de la propiedad privada. Cada tipo de propiedad genera diferentes formas de irregularidad y ellas van desde la informalidad existente en la transferencia de la tierra hasta la incorporación de relaciones que se rigen por prácticas antiguas que se confrontan con la formalización legal de la transmisión de la propiedad. Los actores sociales son también diversos sobre todo aquellos que tienen que ver con el acceso directo al suelo, resalta la combinación de fraccionadores - propietarios, de propietarios - líderes, de propietarios - “corredores”, propietarios -

<sup>35</sup> Uno de los líderes de la colonia es también dirigente de los pepenadores del municipio de Ecatepec (Méndez, 1997).

<sup>36</sup> En el caso de Ciudad de Cuauhtémoc no se presentó el control por parte de los fraccionadores de los servicios básicos, sin embargo se tienen noticias que otras colonias en el municipio de Tecamac si se ha dado la venta de agua y el cobro de la luz eléctrica por parte de pequeños propietarios de los pueblos.

fraccionadores y a la vez funcionarios municipales, etc. Estos rasgos tan variados dificultan la posibilidad de identificar un patrón general de la urbanización periférica. Desde este punto de vista es necesario reconocer que las pautas de urbanización no coinciden con las que prevalecen en el oriente de la ciudad y que más bien se definen en función de los actores sociales involucrados en el proceso.

Por otra parte, las tendencias de urbanización popular en propiedad privada han cambiado sustancialmente si se comparan con las que existían en los años setenta. Es importante destacar que el proceso de poblamiento no está controlado en su generalidad por fraccionadores que realizan grandes operaciones y que generan crecientes conflictos con los colonos por el incumplimiento de promesas referentes a la introducción de los servicios. Si bien se han presentado casos aislados con estas características, se puede afirmar que durante los últimos años en la formación de asentamientos irregulares han intervenido fraccionadores de pequeña escala que no se destacan por su amplia experiencia en el negocio. Sin embargo este elemento no ha impedido la generación de poblamientos populares masivos. La promoción del poblamiento popular ha respondido a la iniciativa individual de los propietarios y las ventas de lotes en muchos casos se ha presentado como divisiones de propiedades rústicas. Esto ha disfrazado la formación de fraccionamientos urbanos y ha evitado la agudización de los enfrentamientos entre fraccionadores y colonos por los servicios públicos, se puede decir que ahora el poblamiento es mucho menos conflictivo que antes.

Lo que sí se ha mantenido con el transcurso del tiempo es la amplia tolerancia por parte de las autoridades urbanas a la creación y consolidación de colonias populares. La revisión de los estudios de caso muestra que el común denominador en el poblamiento popular es la amplia participación de funcionarios municipales y de líderes políticos. Por un lado, se ha mostrado que en el proceso de urbanización intervienen agentes con un amplio poder local, elemento que incide directamente en la presencia de una tendencia favorable a permitir la continuidad del poblamiento. Esto ha permitido la participación directa de funcionarios municipales en el negocio de la venta de lotes urbanos y la anuencia de las autoridades a la formación de los asentamientos irregulares. Por otro lado, el corporativismo urbano sigue mostrando su utilidad particularmente en el fomento de las invasiones "hormiga" y en el control de los paracaidistas. De esta manera la estructura política del partido

---

<sup>37</sup> En 1996 el comisariado ejidal de Santo Tomás era regidor del ayuntamiento de Ecatepec.

oficial ha logrado imponerse y probar su efectividad en la administración del acceso a lotes urbanos y en la cooptación de las organizaciones de los colonos.

Otro rasgo que es importante destacar, y que ya se observaba desde los años setenta en las colonias populares, es el fortalecimiento de la distancia existente entre el acceso al suelo y la gestión de los servicios. Muy probablemente los vínculos de los fraccionadores con los funcionarios municipales y líderes políticos, la relativa independencia de la organización de los colonos y la decisiva participación de líderes del partido oficial han limitado el interés de los pequeños propietarios en perfilarse como líderes de la organización de los colonos y de la gestión de los servicios. Finalmente el mercado de suelo popular es redituable para todos los actores sociales y su comportamiento, así como sus componentes, son elementos que están por estudiarse más profundamente.

#### *7.2.4 La irregularidad y los problemas de tenencia.*

La diversidad y complejidad de los diferentes tipos de propiedad privada también impacta directamente los problemas que devienen de la irregularidad con la que se lleva a cabo la transferencia de la tenencia de la tierra. Como se pudo observar en lo expuesto en el apartado anterior los conflictos en torno a la propiedad son de diversa índole, esto debido a que las formas de irregularidad que se presentan son tan amplias que muy difícilmente las instituciones de regularización pueden resolverlos ágilmente.

En el caso de las ex - haciendas el problema central que se enfrenta es la inexistencia de contratos formalizados con descripciones precisas de los linderos y de la ubicación del predio. Cuando los compradores lotifican y venden, y de nuevo los que adquieren los lotes vuelven a realizar la operación, se inicia una cadena en la que al final resulta muy difícil esclarecer los datos sobre el legítimo dueño. Esta irregularidad de la tenencia se combina con otro tipo de problemas que provienen de la presencia de compañías inmobiliarias fantasmas, que a todas luces presenta elementos ilegales al no cumplir con los requisitos para su aprobación y funcionamiento, de invasiones organizadas u "hormiga" y de fraccionadores a menor escala que se presentan como intermediarios entre el dueño y los compradores de lotes. Los conflictos que resultan de estas

combinaciones tienen diferentes grados, la mayor parte de ellos se centra en torno a la exigencia de contar con títulos de propiedad; los más agudos se presentan cuando existe de por medio fraccionadores "clandestinos" que además de vender los lotes realizan operaciones fraudulentas con ellos (ventas múltiples) y ofrecen servicios urbanos que no podrán introducir.

En lo que respecta a los "pequeños propietarios" la irregularidad de los asentamientos es un tanto diferente a la que se presenta en la ex - haciendas. En este caso la problemática de la tenencia de la tierra no es tan complicada ya que por lo regular queda claro el origen de la propiedad, cuestión que incide en que en algunos casos el desarrollo y consolidación del asentamiento sea menos conflictivo. Sin embargo, se presentan otro tipo de problemas que tienen que ver con la ausencia de las formalidades legales para iniciar una colonia urbana. En este sentido las ventas que realiza el propietario son irregulares aún cuando algunas de ellas se disfracen como divisiones de terrenos rústicos. Los problemas más álgidos se presentan cuando el predio en que está ubicado el asentamiento es rentado, en este caso la presión de los ocupantes por frenar el alza de la renta, comprar el lote y por mejorar su vivienda genera la intervención de instituciones estatales encargadas de llevar a cabo programas puntuales de vivienda. Por otra parte, tal parece que este tipo de terrenos son los más susceptibles a las invasiones organizadas, ante la ocupación de los terrenos los propietarios se ven obligados a realizar ventas ilegales o a entablar negociaciones con los líderes y organismos o instituciones para la transmisión del predio.

Los problemas más complejos de la tenencia de la tierra son los que se presentan en los pueblos y "tierras de los pueblos". En el primer caso el nodo del asunto se encuentra en la confrontación de dos tipos de relaciones de propiedad las tradicionales y las que rigen en los organismos de regularización. La propiedad tradicional genera numerosos problemas entre los que se pueden identificar la ausencia de los propietarios originales, las divisiones de lotes por herencias, intestados, problemas de linderos, la aparición de lotes que no constituyen en sí mismo un tipo de propiedad específica como las chinampas, y en suma la ausencia de ventas formalizadas y realizadas por tradición oral. En gran parte el problema de la irregularidad de la tenencia tiene que ver con el crecimiento demográfico de los pueblos, cuestión que se agudiza con la venta a "fuereños", quienes son los más interesados en obtener títulos de propiedad.

Las "tierras de los pueblos" aún cuando también se pueden catalogar como una forma de propiedad tradicional, presentan una problemática más complicada, ya que a diferencia de los pueblos que crecen físicamente en el fundo legal o en sus inmediaciones, las antiguas tierras de labor son el espacio donde se crean grandes fraccionamientos urbanos populares. La existencia de documentos históricos que avalan la propiedad de la tierra de los nativos del pueblo en cierta medida ayuda a precisar la propiedad de la tierra, sin embargo, la continua transferencia de la misma sin la formalización de las operaciones genera fuertes problemas para esclarecer la tenencia original. La lotificación de estos terrenos ha dado paso a fraccionamientos simulados y a la presencia de una amplia gama de actores sociales que intervienen en el proceso de urbanización (propietarios - fraccionadores, líderes, corredores, funcionarios municipales, etc.).

Hasta ahora poco se ha analizado sobre las especificidades del proceso de regularización en tierras propiedad privada. Los pocos investigadores que se ocupan de ella lo caracterizan como un proceso lento, ineficiente y con organismos que no han realizado acciones sistemáticas a pesar del creciente número de lotes irregulares en este tipo de tenencia. Para 1989 se calculaba que en el Distrito Federal existían 340 000 lotes irregulares (Durand y Pajoni, 1993), mientras que en el Estado de México la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda consideraba alrededor de 15 000 lotes<sup>38</sup> (Duhau, 1996). Efectivamente existe poca sistematización de las acciones de las instituciones que tienen como función regularizar, durante el sexenio pasado se destacó la labor de la Dirección General de la Regularización de la Tierra en el D.F.; pero poco se sabe sobre los alcances de la CRESEM en los municipios conurbados.

Como ya se apuntó antes, la regularización de la tenencia de la tierra omite la sanción a los actores sociales que realizaron las ventas ilegales o que promovieron de manera irregular la ocupación del suelo. A fin de cuentas el problema se resuelve con la búsqueda de un propietario original y con la legalización de las operaciones de compra - venta realizadas de manera fraudulenta. En el caso de las tierras propiedad privada la regularización es mucho más complicada que el simple esclarecimiento de un dueño legítimo. Ya en algunos documentos se señalaba que en el sector privado los problemas de irregularidad tenían características más complejas que los que se presentaban en las tierras ejidales o comunales. Si bien no se abundaba en que consistía dicha complejidad, sí se llegaba a

---

<sup>38</sup> Dado el intenso crecimiento urbano a partir de colonias populares se puede suponer que este dato se encuentra subestimado y que muy probablemente las autoridades no cuentan con datos precisos sobre este fenómeno.

plantear que en gran parte el problema residía en la ineficiencia que prevalecía en los organismos encargados de regularizar la propiedad privada (Durand y Pajoni, 1993).

Esta apreciación resulta de la comparación que se hacía con los avances que la CORETT había realizado para 1994. A la luz de los procesos descritos en este capítulo se puede afirmar que la regularización de la tierra privada se enfrenta a problemas que van más allá de la mera eficiencia de las instituciones. En el caso de las tierras ejidales el organismo regularizador se confronta con un “propietario colectivo” que es claramente distinguible e identificable que cuenta con todo un marco legal que avala la propiedad. Las tierras propiedad privada no presentan esta claridad en la tenencia original, al contrario los organismos de regularización se enfrentan a numerosos propietarios con diversos orígenes, lo que dificulta la implementación de una estrategia eficaz que considere todas las modalidades en la transferencia de la tierra.

Desde esta perspectiva los organismos regularizadores de la propiedad privada se enfrentan a un abanico de situaciones diversas en el que el punto central es justamente encontrar al propietario legítimo. El esclarecimiento de un dueño original es uno de los puntos más complicados para el proceso de regularización en tierras privadas, sobre todo cuando en la transmisión de la propiedad han existido prácticas antiguas que nunca se legalizaron. Esta problemática no es fácil de solucionar ya que también se tiene que enfrentar a una multiplicidad de propietarios que dicen acreditar predios de muy diversas superficies y en los que han jugado también roles diferentes.

Para dar una idea de este problema tan sólo en “Ciudad Cuauhtémoc” se distinguieron 80 predios, cada parcela con uno o varios propietarios y con tres formas de ocupación del suelo (a través de invasión, de fraccionadores y de corredores). En San Felipe Terremotes, en la delegación Iztapalapa se identificaron en 100 has a una docena de fraccionadores. La misma atomización existente en la propiedad también incide en la velocidad que puede alcanzar la regularización. Este proceso se lleva a cabo predio por predio no por la superficie total de un asentamiento, cuando los terrenos son pequeños y medianos se tiene que aclarar su situación uno por uno, de aquí que en términos generales los avances sean muy lentos.

De esta manera se presenta una gran variedad de problemas para resolver la irregularidad de la tenencia de la tierra algunos de ellos son los intestados, gente que no acredita la propiedad, falta de

concordancia entre la superficie de los lotes y los documentos que acreditan la propiedad, propietarios originales desaparecidos, disolución de copropiedades, etc. Esta diversidad se confronta con un esquema de funcionamiento de los organismos de regularización que difícilmente da cabida a solucionar todas las situaciones mencionadas.

Para el caso de la Dirección General de Tenencia de la Tierra en el Distrito Federal la regularización se trabaja con tres modalidades (Duhau, 1996):

1. la vía ordinaria, en la que el titular del predio o su sucesión está en disposición de suscribir un convenio de regularización formalizando la posesión derivada de una invasión o de procedimientos irregulares de compra - venta en los que intervino el propietario o fraccionador.
2. la vía judicial, cuando no es posible llegar a un acuerdo de las partes involucradas . Por lo general se trata de problemas referentes a la carencia de antecedentes registrales de la propiedad, errores en los documentos, cuando el titular de la propiedad no es la misma persona que el fraccionador, etc.
3. la vía expropiatoria.

Como se puede observar sobre esta base es casi imposible que se puedan solucionar todas las variedades de irregularidad de la tierra mencionadas antes. De hecho no se ha pensado en un marco lo suficientemente amplio que permita considerar vías ágiles para la regularización, de aquí el poco impacto del proceso en la urbanización popular en tierras privadas. Un signo que evidencia las limitantes de las tres vías que se trabajan es que del total de acciones de regularización realizadas en el Distrito Federal en el periodo 1989-94, el 50% se hizo a través de la expropiación, el 11% por la vía ordinaria, el 5% por la vía judicial y el 34% restante estaban ubicadas en propiedades del gobierno del D.F. , por lo que el proceso fue más ágil (DGRTg, 1994:47).

La vía judicial se identifica como la más lenta y la ordinaria de poca cobertura. La expropiación es el mecanismo a través del cual se pueden obtener mejores resultados. De hecho cuando se ha llegado a utilizar se han logrado importantes avances en la regularización de numerosos predios; de aquí el

éxito de la política regularizadora que se ha llevado a cabo en el Distrito Federal<sup>39</sup>. Esto no es extraño ya que este instrumento neutraliza la diversidad de los conflictos que se presentan en una colonia popular. A pesar de esta “cualidad”, el uso de la expropiación tiene limitantes, ya que no en todos los casos es factible llevarla a cabo, sobre todo en terrenos dispersos y de pequeñas dimensiones.

La diversidad que presenta la “irregularidad” de los asentamientos populares en tierras privadas no se resuelve simplemente con la consideración de ellas en un marco más amplio de regularización. Al contrario, es necesario pensar en una intervención de mayor alcance de las políticas públicas para ordenar y regular dentro del marco formal las formas “ilegales” de acceso al suelo, y con ello evitar y disminuir la complejidad de las relaciones entre los diversos agentes sociales que se conforman en el proceso de formación del poblamiento popular.

---

<sup>39</sup> La DGRT se planteó como meta regularizar para el periodo 1988-1994, 159 036 lotes; con la utilización mayoritaria de la expropiación para al 30 de junio de 1994 se habían entregado 125 008 escrituras, lo que significó el cumplimiento del 79% del objetivo general (DGRTg, 1994:79).

## RECAPITULACION

### III PARTE

#### EL POBLAMIENTO POPULAR Y LA PROPIEDAD

La consideración en el análisis de las formas de urbanización popular en tierras ejidales y privadas obligó a realizar una reflexión sobre sus características. En el caso de los ejidos los resultados de esta investigación mostraron una diversidad de los procesos que se llevan a cabo en torno a la formación de colonias populares. Una de las primera cuestiones que llama la atención es el carácter local de los poblamientos tipo "Chalco". En contraste con éste existen en otra áreas de la zona metropolitana procesos de poblamiento en los que se identifica la existencia en las autoridades agrarias de roles que tradicionalmente eran asumidos por los fraccionadores. Además se presenta una dinámica interna en los ejidos en la que la urbanización no corresponde al interés de los ejidatarios de vender a los colonos, más bien el mismo crecimiento natural de la población ha llevado a la división de parcelas para dedicarlas a la vivienda de los hijos de los ejidatarios. Este proceso juega un papel importante en la sobrevivencia de una parte importante de la tierra ejidal en manos de sus propietarios, los ejidatarios.

Más de la mitad del poblamiento popular que se presentó en la década de los ochenta se dio en una propiedad privada caracterizada por su gran heterogeneidad. Esta peculiaridad de este tipo de tenencia permitió identificar la existencia de diferentes modalidades en su composición, ellas son: ex-haciendas, pequeños propietarios, los pueblos y las tierras de los pueblos. Cada una de ellas en su relación con el proceso de ocupación del suelo ha determinado la aparición de agentes sociales disímiles que van desde propietarios que venden directamente, fraccionadores que funcionan como intermediarios, inmobiliarias fantasmas, pequeños propietarios nativos de los pueblos que también son funcionarios públicos, etc.

**IV PARTE**

**LA ZONA PERIURBANA DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA  
CIUDAD DE MEXICO**

## CAPITULO 8

### LA REGULACION DE LA PROPIEDAD EJIDAL EN EL MARCO DEL PROCESO DE URBANIZACION.

En la primera parte de este trabajo, se abordó el contexto que dio pie al debate en torno al papel de los diferentes tipos de propiedad en la “modernización” económica del país de las décadas ochenta y noventa. La Ley Agraria de 1992 concretizó el proyecto de desregulación de la propiedad ejidal y comunal, y constituyó el marco de partida para impulsar el pretendido cambio de la organización productiva del ejido. Las modificaciones en la definición de este tipo de propiedad llevaron a pensar en la posibilidad de impulsar cambios importantes en relación con su papel en el campo y en el proceso de urbanización. Con respecto al segundo punto ya se revisó, en el capítulo 7, como el ejido ha sido un tipo de propiedad que en décadas pasadas ha proporcionado una parte importante de suelo al crecimiento urbano. Las tendencias de urbanización reciente identificadas en este trabajo, muestran como la tenencia ejidal ha perdido significación en la expansión de la ZMCM. El desconocimiento de este hecho ha llevado a que tanto los urbanistas como el sector oficial encargado de la planeación urbana sigan considerando que la urbanización ejidal tiene un papel fundamental en la urbe.

Lo anterior obliga a redimensionar el papel de las reformas al Artículo 27 constitucional en el ámbito urbano, particularmente en la ZMCM. Si la urbanización ejidal no tiene la importancia que los investigadores y los planificadores le habían dado ¿cómo entender, en este contexto, la iniciativa de regular el crecimiento urbano a partir de las modificaciones a la legislación agraria? Para poder dar

respuesta a esta interrogante es necesario revisar los alcances de la Ley Agraria de 1992 y su impacto en las tendencias de urbanización. Para ello en este capítulo se realizará un balance de los intentos de regulación del ejido para su incorporación al suelo urbano.

### *8.1 La nueva ley agraria y el ámbito urbano.*

La iniciativa de la nueva ley agraria, aprobada en 1992, recuperó las líneas fundamentales planteadas en el debate en torno al papel del ejido en el campo; sin embargo, la primera versión tenía ausencias importantes que se referían a aspectos de la vida ejidal que no se habían considerado desde la perspectiva “agraria” de la problemática y que aludían a los elementos urbanos de la problemática ejidal.

Antes de la aprobación de la ley se realizó una consulta sobre el contenido de la misma<sup>1</sup> en el que se debatió el contenido de las modificaciones al artículo 27 constitucional. Los participantes llamaron la atención sobre la visión institucional de la iniciativa que privilegiaba la política agraria y dejaba de lado el impacto urbano de la Nueva Ley. Se ignoraba en la propuesta la problemática referente a la incorporación de la tierra ejidal a la urbanización. Gran parte de la argumentación sobre este fenómeno tuvo como eje central los problemas generados por la existencia de un intenso crecimiento urbano en este tipo de tenencia, así como los supuestos de la urbanización ejidal (de los cuales ya se ha abundado mucho en este trabajo).

Los problemas derivados de la “creciente urbanización ejidal” se refieren a dos cuestiones centrales: la primera alude a la priorización de los derechos agrarios de los ejidatarios sobre los de los colonos, la fuerza de los derechos agrarios orienta el proceso de formación de las colonias urbanas, y por lo menos en esta etapa los colonos carecen de derechos jurídicos bajo los cuales ampararse. Para Azuela (1992), esto no ha sido otra cosa más que el desconocimiento en el régimen agrario de que muchos ejidatarios han dejado de ser campesinos y son finalmente propietarios de tierras suburbanas que frente a la creciente demanda venden sus tierras para formar colonias para los sectores populares. Esto implica reconocer que la tierra ejidal forma parte del mercado inmobiliario urbano y

que la población que tiene acceso a este tipo de suelo es de escasos recursos, por ello la irregularidad como proceso de acceso a la tierra urbana constituye la única forma posible para un asentamiento de población (Eibenschutz, R., 1992).

La segunda cuestión tiene relación con la creciente irregularidad con la que se forman las colonias populares en los ejidos. En este sentido la política de regularización de la tierra no ha hecho otra cosa más que legitimar y estimular el proceso de urbanización ilegal. Esto ha limitado en gran medida la acción de las autoridades locales a quienes corresponde el ordenamiento del crecimiento urbano, las instituciones agrarias han marginado a las autoridades urbanas en la intervención regulatoria del proceso urbano. Si bien, se han realizado intentos tendientes a que organismos de planeación urbana incorporen ejidos a través de la expropiación a sus reservas territoriales, estos se han enfrentado a una fuerte competencia con la regularización institucionalizada, en la que la ganadora ha sido la expansión de la formación de asentamientos irregulares (la que tiene un ritmo más intenso que la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano). La ausencia de la aplicación de una política de constitución de reservas territoriales ha hecho inoperante la planeación del desarrollo urbano (Azuela, A., 1992 y Eibenschutz, R. 1992).

La ausencia de todos estos elementos en la iniciativa de la legislación planteó una pregunta fundamental ¿Qué bases jurídicas regularían esta transición en los ejidos peri - urbanos, si la iniciativa de ley sólo consideraba la dimensión agraria? (Azuela, 1992). Si la propuesta de la Nueva Ley Agraria se aprobaba tal cual, se podía correr el riesgo de llegar a tener impactos urbanos negativos en los ejidos localizados en las periferias urbanas de las principales ciudades del país. Algunos de los más importantes serían:

1. La privatización de las tierras de los núcleos agrarios con potencial de desarrollo urbano podrían llevar a la pulverización ó concentración de la tierra.
2. El incremento de la migración campo - ciudad.
3. Los propietarios desarrollarían fraccionamientos para sectores medios y altos, por lo que los sectores populares no podrían seguir accediendo al suelo urbano.
4. Se asistiría a un mayor debilitamiento de las autoridades urbanas para conducir el proceso de urbanización a través de planes.

---

<sup>1</sup> Esto fue en el foro titulado "El artículo 27 constitucional y el desarrollo urbano" realizado en Veracruz en

5. Se llevarían a cabo modificaciones severas al uso del suelo y posibles impactos ecológicos negativos.

Las conclusiones del Foro propusieron que se incluyera en la Nueva Ley Agraria un capítulo referido al ámbito urbano que tendría que incluir:

- a) Las facultades y niveles de concurrencia de las autoridades municipales, estatales y federales en el ámbito del desarrollo urbano, en asentamiento humanos que se hayan formado en terrenos ejidales y la ubicación y operación de los centros de poblamiento ejidal.
- b) La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y preservación ecológica, aprovechando las tierras ejidales adecuadas según lo establezcan los planes de desarrollo urbano.
- c) La definición de procedimientos para lograr el tránsito ágil del uso agrario de la tierra al urbano cuando así lo señalen los planes correspondientes y la simplificación de trámites de expropiación de tierras ejidales por causa de utilidad pública.
- d) La determinación de mecanismos de asociación entre ejidatarios, particulares y organizaciones sociales con o sin participación del gobierno local para la realización y promoción de proyectos inmobiliarias y productivos.
- e) Facultar a las autoridades locales para la regularización de la tenencia de la tierra.
- f) La definición de mecanismos y sanciones para evitar la concentración y pulverización de la tierra ejidal para uso urbano.

Finalmente el texto de la Nueva Ley Agraria incorporó algunas partes referentes a la cuestión urbana. Por un lado, en lo que se refiere a las tierras destinadas al asentamiento humano del ejido (antes zonas urbanas ejidales) se reconoce a los "avecindados" como sujetos con derechos dentro de la comunidad. La Asamblea Ejidal, como órgano máximo del núcleo ejidal, les podrá asignar derechos sobre las tierras ejidales vacantes; un ejidatario o comunero puede cederle sus derechos sobre las tierras de uso común; pueden adquirir derechos parcelarios; ser titulares de solares urbanos; y participar en las empresas en las que intervenga el núcleo agrario (Ley Agraria, 1992; arts. 57, 60, 68, 80, 101 y 108).

Se crea como órgano de participación de la comunidad una "Junta de Pobladores" integrada por ejidatarios y "avecindados". Ella puede hacer sugerencias sobre las cuestiones relacionadas con el poblado, opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales, opinar sobre los problemas de vivienda y dar a conocer a la Asamblea ejidal las necesidades que existan sobre solares urbanos o pendientes de regularización (Ley Agraria, 1992:arts.41-42).

Por otra parte, en lo que respecta a las tierras ejidales ubicadas en zonas urbanas se reconoce el derecho de los ejidatarios a beneficiarse de su urbanización. Para ello la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes en materia de asentamientos humanos. Queda prohibida la urbanización de tierras ejidales que se ubiquen en área naturales protegidas y en zonas de preservación ecológica. En la enajenación de terrenos ejidales ubicados en áreas declaradas como reserva para el crecimiento urbano, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, se deberá de respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos (ats. 87, 88 y 89).

Todas las modificaciones legales señaladas arriba se acompañaron de algunos cambios en el rubro referente a la justicia agraria. Se crea la Procuraduría Agraria con funciones de servicio social y encargada de la defensa de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas. Así mismo entra en vigor la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que otorga a estos plena jurisdicción y autonomía para la solución de todas las controversias de carácter agrario. Finalmente a todas las modificaciones legales se agrego un amplio programa de regularización de la tenencia de la tierra ejidal. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) que tiene como objetivo central la entrega a los ejidatarios de sus certificados parcelarios y de derechos comunes, así como los títulos de solares urbanos. Todo esto como requisito fundamental para que los ejidatarios puedan ejercer plenamente los derecho estipulados en la Nueva Ley Agraria. (En otra parte de este capítulo se analizará con mucho mayor detalle las características y avances de este programa).

## ***8.2 El impacto urbano de la Ley Agraria y los actores sociales del proceso.***

Las primeras reacciones entre la comunidad académica en torno al impacto urbano de la nueva Ley Agraria fueron de creciente preocupación en torno a la posibilidad de que se presentará una intensa tendencia hacia la privatización de las tierras ejidales. Mucho se escribió sobre las implicaciones de la liberación de los predios ejidales en el campo a la inversión de consorcios comerciales; se pensaba que esto llevaría a la venta de las parcelas y a una mayor pauperización de los ejidatarios , al engrosamiento de las filas de migrantes por ex-ejidatarios , y al aumento de las migraciones de campesinos a las ciudades (Verduzco, 1992)

Este fuerte proceso de privatización también afectaría a las ciudades, se llegó a plantear el inicio de una nueva fase de la urbanización mucho más acelerada que las anteriores. La comercialización de los ejidos se consideraba seriamente riesgosa para los sectores populares, que habían encontrado en las tierras ejidales suelo urbano accesible a sus posibilidades. El capital inmobiliario competiría ventajosamente con los colonos por la tierra ejidal a partir de inversiones en fraccionamientos comerciales y habitacionales (Pradilla, 1992). Esto cuestionaba seriamente la posibilidad de existencia de una “propiedad popular” en la periferia urbana, ya que los altos costos de acceso al suelo dejaría a los sectores populares fuera del mercado del suelo urbano (Mathieu y Tomas, 1992). Por otra parte, la comercialización de las tierras ejidales también sería un obstáculo para la formación de reservas urbanas territoriales, ya que se presentaría una fuerte competencia entre capitales privados y las instancias encargadas de promover la formación de reservas para el crecimiento territorial (Cruz, 1993).

El cuestionamiento de lograr la permanencia de las tierras ejidales en manos de los ejidatarios fue otro de los elementos presente en la discusión. En trabajos referentes a las características de la propiedad ejidal existentes en la antigua Ley Federal de Reforma Agraria, se hacía hincapié en que el corporativismo prevaleciente en la organización del ejido que consideraba como inalienables, inembargables e imprescriptibles las tierras y que definía como sujeto jurídico propietario de la tierra al núcleo ejidal (el pueblo) y no a los ejidatarios individuales, habían protegido históricamente a los pueblos agrarios de la pérdida de sus tierras a través del intercambio mercantil (Azuela, 1989:110-112). En el nuevo marco legal agrario estas peculiaridades del ejido cambian y se le da facultades al ejidatario como “sujeto privado” capaz de decidir acerca del uso de su parcela y del destino de las

tierras ejidales. Esto pareciera abrir a los ejidatarios expectativas de mejorar sus condiciones de vida a través de la comercialización de sus tierras (renta, venta o formar sociedades mercantiles).

En este panorama se identificó otra visión más optimista de la nueva legislación agraria. Ella consideraba por primera vez un vínculo con las instituciones urbanas. El incorporar al municipio y las leyes y reglamentos urbanos como elementos fundamentales para considerar en la creación de fraccionamientos urbanos en ejidos abría la posibilidad de pensar en posibilidades reales de regular el suelo urbano. Efectivamente, una de las potencialidades que se le reconocían a la Ley Agraria era la posible incorporación regulada de tierras ejidales al suelo urbano, y en esta línea también se pensaba en que se fortalecería las instituciones urbanas de planeación y al municipio.

El paso del tiempo y el seguimiento de los efectos de la Nueva Ley Agraria en el ámbito urbano han matizado mucho las primeras hipótesis planteadas aquí. En lo que se refiere al impacto en la urbanización popular de los ejidos, ya se ha demostrado que la mayor parte del crecimiento urbano se ha dado en tierras propiedad privada y que sólo el 27% se ha presentado en tierras ejidales y comunales (Véase el Capítulo No. 5). En lo que se refiere a la formación de colonias populares, estas han ocupado un 57% de tierras privadas y un 32% de ejidos y tierras comunales. Si bien los ejidos y comunidades contribuyen con una parte significativa de suelo para los sectores populares, es la propiedad privada la principal oferente de suelo para los pobres de la ciudad. Considerando estos datos podemos decir en primera instancia que de estarse llevando a cabo la privatización de los ejidos, ésta no amenaza el acceso de suelo barato a los sectores de bajos ingresos.

Aún cuando, no existe un riesgo grave de poner en entredicho el suelo "barato" para los pobres de la ciudad, sí es conveniente preguntarse acerca de los efectos de la Ley Agraria en los agentes sociales e instituciones involucrados en el proceso urbano. Me refiero fundamentalmente al impacto en los ejidatarios, en los colonos que se han asentado en asentamientos irregulares en tierras ejidales, y en el papel que juega el capital inmobiliario; aproximarse a los actores sociales del proceso permitirá evaluar hasta donde es posible corroborar la existencia de una fuerte tendencia a la privatización de la tierra ejidal. Por otro lado es importante sondear los alcances y limitaciones de las nuevas instituciones en el marco de la planeación urbana.

Con respecto a los ejidatarios es importante saber hasta que grado conocen la Ley Agraria, que opinan sobre la posibilidad de asociarse con sectores privados o ejidales, ¿que tan viable es esta formula para ellos?, ¿han implementado proyectos urbanos o productivos a la luz de las nuevas disposiciones? ¿Han vendido sus parcelas? ¿Cómo es su relación con los colonos? ¿Con la nueva ley se han generado nuevos conflictos? ¿Qué pasa con el programa de certificación de derechos agrarios (PROCEDE)? En lo que se refiere a la posible participación del sector inmobiliario ¿Qué balance se puede hacer al respecto? ¿Efectivamente están interesados en desarrollar proyectos en ejidos? ¿Qué tan redituable es la inversión? Otro de los aspectos novedosos es el papel del municipio en la regulación de la incorporación de la tierra ejidal al suelo urbano. ¿Es cierto que la intervención del municipio se fortalece con las nuevas disposiciones? ¿Cómo piensan los municipios el papel del ejido en el desarrollo urbano? ¿Cómo se refleja esta nueva situación en los planes municipales? Finalmente ¿Qué pasa con las nuevas instituciones agrarias y su relación con el proceso urbano? ¿Cuáles es el impacto del PROCEDE y sus efectos en los cambios de uso del suelo? ¿Qué tan factible es la regulación de la incorporación de la tierra ejidal al desarrollo urbano?

Las interrogantes anteriores nos definen dos grandes rubros; los actores sociales y el papel de la nueva legislación agraria en propuestas generales para la planeación urbana, ambas dimensiones serán abordadas en este capítulo. Primero se analizarán los agentes sociales<sup>2</sup> y en un apartado posterior se analizaran las instituciones agrarias y su papel en el ordenamiento urbano.

### *Los ejidatarios .*

Una primera cuestión que es fundamental considerar para analizar los efectos de la Ley Agraria de 1992 en los ejidatarios es la situación general de los ejidos. Para ello existe una primera división que hay que considerar y que se refiere a la diferenciación entre el campo y la ciudad. Con respecto al primer ámbito existen trabajos que llaman la atención sobre la diversidad existente en los ejidos en diferentes partes de la República (Stanford, 1994 y 1996:141-155). Se hace alusión a la diferenciación existente entre el Norte de México, región caracterizada por la industria agropecuaria comercial y, el centro y sur del país en donde predomina la agricultura campesina. Esta zonificación

<sup>2</sup> Para ello se realizaron entrevistas a ejidatarios, funcionarios agrarios y municipales, también se revisaron las memorias de dos seminarios sobre la ley agraria y su impacto en la ZMCM, ellos se llevaron a cabo en la UAM - Azcapotzalco en 1993 y 1995 y reunieron a ejidatarios, funcionarios agrarios, funcionarios municipales y académicos ("La urbanización ejidal frente a las reformas de la Ley Agraria". y "Ley agraria, periferia ejidal y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México").

no lleva a pensar en la existencia de características homogéneas en cada región, al contrario en cada una de ellas se pueden encontrar diversos elementos que tienen que ver con la diferenciación existente en los actores sociales al interior del ejido; con el mercado de tierras; con las peculiaridades de los mercados locales y su relación con los nacionales e internacionales; con las lógicas territoriales; con la existencia de uniones ejidales o asociaciones de productores y; con los diferentes niveles de productividad y formas de organización de la producción. Todas estas condiciones pueden determinar cambios diferenciados originados por la Ley Agraria. Se reconoce que a la luz de las nuevas disposiciones, zonas marginadas pueden desarrollarse en productivas a través de asociaciones con agricultores privados o agroindustrias; también se identifican aspiraciones de los ejidatarios a disponer individualmente de la parcela; en algunos casos se acepta la viabilidad de la vía campesina y, finalmente se cuestiona el posible éxito de las asociaciones de productores ejidales con inversionistas. (Hoffmann, 1996:47-68 y Stanford, 1996). En suma, hasta ahora no hay muchos indicios de los efectos generales de la nueva Ley Agraria en el campo.

Para el ámbito urbano, los investigadores sociales interesados en seguir el impacto de la ley agraria partieron de un supuesto general para caracterizar los ejidos de la periferia urbana de la Ciudad de México (Stanford, 1994; Azuela y Ward, 1994), este se refería directamente a las formas de ilegalidad existente en la urbanización de este tipo de tenencia (de las que ya se ha hablado en otra parte de este trabajo), de aquí la hipótesis de que la nueva legislación pudiera afectar directamente este proceso de "urbanización ilegal". Todo esto bajo el presupuesto de que la mayoría de los ejidos periurbanos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se encuentran en esta situación. A la luz de los hallazgos de esta investigación se puede plantear que la urbanización generalizada de los ejidos no es un elemento característico de esta gran ciudad y de que de la misma manera que existe una gran diversidad en el agro también se puede afirmar la existencia de una diferenciación importante de las tierras ejidales en la periferia urbana. Ella consiste en la existencia de una parte importante de ejidos que conservan sus recursos naturales (como es el caso de las comunidades del Sur del Distrito Federal), de ejidos que no tienen tierra con condiciones para cultivar y de otros que aún mantienen una productividad importante (como en Ecatepec y Texcoco), de tierras ejidales en las que efectivamente se está llevando a cabo un intenso proceso de urbanización irregular (como en el municipio de Chalco), y de núcleos ejidales cuyas tierras se han valorizado a causa de la cercanía con grandes obras de infraestructura y de inversión de capital (particularmente en la zona poniente de la

ciudad)<sup>3</sup>. Es en este marco en el que es pertinente explorar los posibles efectos de la Ley Agraria en los ejidatarios y en la vida interna del ejido.

Antes de indagar sobre los cambios al interior del ejido es necesario tener una idea aproximada de hasta donde conocen los ejidatarios la Ley Agraria. Las entrevistas a ejidatarios que se llevaron a cabo para esta investigación entre 1994 y 1996 en los municipios de Ecatepec, Villa Nicolas Romero, Cuautitlan Izcalli, Huixquilucan y en las delegaciones de Tlalpan, y Milpa Alta muestran que estos actores sociales no conocen la legislación, sin embargo se identifica que los comisariados ejidales tienen mayor información sobre la legislación y que a "grosso modo" están al tanto de los cambios más importantes. Estos primeros datos concuerdan con los resultados de una encuesta que aplicó la Liga Agraria del Estado de México, en 1993, entre sus agremiados y que también indicó que la mayoría de los ejidatarios no conocen la ley (Soubie, 1993). En 1994 los mismos funcionarios del INEGI corroboraron lo anterior y reconocieron la falta de información acerca de la legislación.

Esta ignorancia de los aspectos básicos de la legislación ha llevado a que aún no se observen signos claros de los cambios al interior del ejido. En algunas zonas los ejidos siguen conservando intacta su organización ejidal y los comisariados ejidales siguen manteniéndose como los actores que controlan la vida del ejido, esto a pesar de que los cambios en la legislación están orientados a transformar su papel en la vida interna del núcleo ejidal (esto se presenta particularmente en Villa Nicolas Romero y Ecatepec). A pesar de que los ejidatarios no conocen con profundidad los cambios legales de la propiedad ejidal, uno de los aspectos más conocidos es el que se refiere a la posibilidad de la "libre venta" de las tierras ejidales (Contreras, 1995). Por lo menos en los dos primeros años de vigencia de la nueva legislación los ejidatarios tenían la convicción de que ya podían vender sus tierras, aunque no tenían claridad al respecto de los procedimientos a través de los cuales se tenía que llevar a cabo la transacción.

Lo anterior fomentó en algunos ejidos una amplia expectativa para vender, sobre todo en aquellos casos en que la ubicación de las tierras se encontraba cercana a obras importantes de inversión comercial así como de infraestructura vial, como es el caso de la zona de las faldas del Ajusco en el sur del D.F., de Santa Fé y de Interlomas en el poniente y, de la carretera Lechería - Chamapa en el

---

<sup>3</sup> Gran parte de estos elementos serán analizados con mayor profundidad en la parte correspondiente al análisis de las características rurales de la periferia urbana. Aquí sólo se retoman como marco para mostrar la heterogeneidad de los ejidos periurbanos.

norponente de la ciudad. Todo esto generó una fuerte demanda de tierra ejidal para urbanizar en la que funcionarios públicos y agentes inmobiliarios se presentaban como interesados en comprar la tierra con declarados intereses especulativos<sup>4</sup>. Esta situación no fue tan espectacular en otras zonas de la metrópoli, en municipios como Tultitlan y Naucalpan se identificaron registros en la Procuraduría Agraria Regional de ejidos interesados en realizar operaciones de compra - venta muy concretas con cadenas comerciales, (como Comercial Mexicana) y con constructoras inmobiliarias (que querían construir condominios en Naucalpan). La presencia de ofertas importantes para adquirir tierra ejidal parecía confirmar la hipótesis de los que predecían un aumento importante de los precios del suelo ejidal. Esto fue difícil de comprobar ya que no se tuvieron elementos para realizar el seguimiento de este dato, lo que si podemos decir es que estudiosos de este tema habían mostrado que la tierra ejidal se había caracterizado por su bajo precio y que con los cambios en la legislación aún no quedaba claro si efectivamente se asistía a un proceso de valorización de los ejidos (Azuela y Ward, 1994). Esto se muestra para el caso de Puebla en el que durante los años de 1992 a 1995 las reformas al artículo 27 constitucional parecían no afectar los precios de la tierra ejidal (Jones, 1996).

La expectativa de vender las tierras por parte de los ejidatarios no fue la estrategia única en todos los casos que se revisaron. En otros ejidos, la inminente valorización de las tierras ejidales por grandes obras de infraestructura, el intenso crecimiento urbano que ya hacía prácticamente imposible mantener el cultivo de la tierra, la venta de lotes a vecindados y el evidente paso a la urbanización total del ejido obliga a los ejidatarios a pensar en otras formas, que no sea la venta directa, que les permita obtener algún beneficio económico del cambio de uso de las tierras. Este es el caso del ejido de San Martín Obispo en el municipio de Cuautitlan Izcalli, que por los efectos generados por la construcción de la autopista Lechería - Chamapa decide adherirse a una asociación en la que participan el Municipio, una empresa privada del grupo Monterrey y el mismo ejido, para un proyecto urbano que considera la construcción de un Club de Golf, un Club Hípico y que mantiene las áreas abiertas y la posibilidad para los ejidatarios de tener fuentes de trabajo en que emplearse, así como la obtención de ingresos superiores a los que percibían.

Este primer abanico de opciones para algunos de los ejidos son indicativos de las expectativas que existían en torno a la posibilidad real de vender a precios altos las tierras y de beneficiarse de las

---

<sup>4</sup> En Huixquilucan en el año de 1993 se llegaron a ofrecer por un terreno ejidal de 1000 metros cercano al

asociaciones previstas en la legislación agraria. Es importante notar que estas iniciativas se presentaron en un marco en el que aún no quedaba claro los mecanismos a través de los cuales se tenían que llevar a cabo. Los abogados de la Procuraduría Agraria destacaban que el proceso de privatización no era tan simple, había que regularizar primero a través de la aceptación del PROCEDE, después continuar con el análisis de la viabilidad del proyecto para finalmente llegar a la autorización. Las diferentes etapas de este proceso no eran lo suficientemente conocidas, la falta de información y de conocimiento de la legislación en los primeros tres años generó entre los ejidatarios no sólo grandes expectativas, sino también incertidumbre sobre los procedimientos que se tenían que realizar y desconfianza del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), primer paso para poder iniciar cualquier proyecto ejidal. Esta situación, el lento avance del PROCEDE en las zonas conurbadas y la crisis económica desatada a fines del año de 1994 llevaron a una paralización de los proyectos y a un congelamiento de las iniciativas en torno a la implementación de proyectos ejidales en el sentido que aquí se plantearon<sup>5</sup>.

Por otra parte, una de las mayores preocupaciones de los ejidatarios de algunas zonas de la ciudad es la ocupación de tierras ejidales para la formación de asentamientos irregulares<sup>6</sup>. Desde el punto de vista de los ejidatarios se reconoce que estos poblamientos han representado la obtención de ingresos adicionales para ellos, pero también se acepta que los "avecindados" se ubican en terrenos no aptos para la urbanización y sobre todo en reservas ecológicas (particularmente en el sur del D.F.).

En este contexto, en el discurso de los ejidatarios se plantea la necesidad de la existencia de un ordenamiento de los asentamientos irregulares, para lo cual es importante lograr hacer respetar las zonas restringidas para la urbanización y que se identifican como de "reserva ecológica". En este orden de ideas se sostiene la necesaria reubicación de los "avecindados" y la liberación de las tierras para proyectos específicos de los ejidos, los que van desde recuperar tierra para el cultivo ó para otro tipo de actividades que beneficien económicamente a los ejidatarios. Para algunos de ellos, sobre todos los de los municipios de Huixquilucan y Tlalpan, la fuerte presión para urbanizar sus tierras es constante lo que los hace reconocer el derecho de los sectores populares de buscar suelo accesible para construir su vivienda, pero también se reivindica los intereses de los ejidatarios como

---

centro comercial "Interlomas" la cantidad de 100 millones de viejos de pesos (diez mil nuevos pesos).

<sup>5</sup> Todos los aspectos referentes a las características del PROCEDE, sus avances y limitaciones, así como lo relacionado con las "asociaciones ejidales" serán tratados en el apartado correspondiente a la incorporación regulada de la tierra ejidal al suelo urbano.

propietarios de la tierra, y en este sentido la Ley Agraria abre expectativas de poder pensar en proyectos urbanos o productivos que les sean redituables.

La argumentación anterior pertenece a un sector de ejidatarios que todavía tiene recursos renovables y que propone la defensa de los recursos naturales así como la conservación de las tierras ejidales, esto a través de políticas efectivas que eviten la creación de asentamientos irregulares. Para ellos no se puede continuar con la creciente urbanización de las tierras ejidales, por lo que es necesario impulsar, por parte de las instancias de gobierno, un desarrollo urbano planeado que limite la destrucción de la naturaleza y que busque el equilibrio ecológico a través de la creación de reservas ecológicas. Esto tiene que complementarse con la incorporación de los campesinos de la periferia urbana al desarrollo social y económico, en buena medida se reconoce que esto se podría lograr a partir de la asociación con inversionistas o “desarrolladores”, con ello se avanzaría en una posibilidad real de lograr la transformación económica de los campesinos y de mejorar sus condiciones económicas y sociales.

De lo expuesto hasta aquí se puede observar un choque frontal derivado de la segregación urbana la cual enfrenta los intereses de un creciente sector que demanda vivienda popular, con los agentes sociales heredados del proceso agrario que ya son parte de la urbanización, y que también reivindican como demanda la necesaria conservación de sus tierras como una necesidad ecológica de la gran ciudad. En este sentido la Ley Agraria les abre expectativas para implementar proyectos productivos<sup>7</sup> que les permita aprovechar los recursos naturales con los que cuentan y evitar el cambio de uso del suelo.

#### *El sector inmobiliario*

Hasta aquí el panorama que se advierte, una vez revisada la posición de los ejidatarios, es que de manera implícita se acepta la existencia de un interés por parte del sector inmobiliario de adquirir tierras ejidales para desarrollar proyectos urbanos (fraccionamientos, Club de Golf, etc.). Bajo el supuesto de la existencia de una demanda importante de tierra ejidal para diversos usos urbanos, la Ley Agraria consideró en sus disposiciones la participación de inversionistas privados que asociados

---

<sup>6</sup> De acuerdo a la información de los ejidatarios sólo los de Villa Nicolás Romero no hicieron referencia a la importancia de esta problemática.

con los ejidatarios pudieran llevar a cabo proyectos urbanísticos, y de otra índole, en los que se incorporaran tierras de carácter ejidal en el marco de la nueva regulación establecida para el cambio de usos del suelo e incluso de la propiedad. Hipotéticamente este principio fomentaría el interés de este sector para realizar inversiones y conformar las llamadas “asociaciones inmobiliarias ejidales”<sup>8</sup>.

Hasta ahora no se ha presentado de manera significativa la formalización del interés de este sector en adquirir tierras ejidales o en formar asociaciones. Esto muy probablemente se debe a que la intervención de capitales privados en el sector ejidal no está carente de problemas. Uno de los obstáculos que los empresarios encontraron para acceder al suelo ejidal es el alto costo de los precios de este tipo de tenencia. Si bien no está documentado los cambios en los precios del suelo ejidal, la amplia expectativa que generó la Ley Agraria de poder vender las tierras llevó a los ejidatarios a ofrecer la venta de sus tierras a precios elevados. Las empresas inmobiliarias se quejaban en los primeros meses de vigencia de la ley de los altos costos que implica promover desarrollos, ya que no sólo se referían a los altos precios del suelo sino también hay que solucionar problemas con los gobiernos municipales para lograr las autorizaciones de los fraccionamientos y la factibilidad de sus proyectos<sup>9</sup>.

Todavía, a pesar de transcurridos ya cinco años de la promulgación de la legislación agraria, se identifica en el sector privado renuencia a invertir en tierras ejidales. Existen muchas dudas acerca de la rentabilidad de los negocios con ejidatarios, de la procedencia de los capitales y de lograr negociaciones favorables con los gobiernos locales (Azuela y Ward, 1994). Estos elementos aunados a los fracasos de iniciativas de inversión causados en gran medida por conflictos políticos, como en el caso de Tepoztlán, nos orillan a pensar de que pasará algún tiempo para que la inversión privada avance en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

### *El municipio.*

Otra de las cuestiones relevantes de la Ley Agraria es el planteamiento de una vinculación entre las instituciones agrarias y las urbanas con respecto al ordenamiento de aquellas zonas ejidales que pretendan incorporarse al suelo urbano, ó que ya están integradas de manera irregular. Recuérdese

---

<sup>7</sup> Se plantean proyectos como los de embotellar el agua de los manantiales del Ajusco y explotar los recursos forestales.

<sup>8</sup> De esta figura se hablará más adelante y se analizará el impacto que ha tenido en las ciudades del país.

que uno de los problemas más graves de la planeación de la urbanización irregular ha sido la existencia de un intenso proceso de formación de colonias populares que va adelante de la instrumentación de políticas de prevención de este fenómeno. Hasta ahora la sola regulación de usos del suelo no ha sido efectiva para evitar la creciente formación de asentamientos irregulares por lo que la amplia cobertura de la regularización de la tierra denota el fracaso de las políticas alternativas para ordenar el suelo urbano. Esto ha generado diversos problemas que han limitado seriamente la posibilidad real de la intervención del municipio en la regulación urbana (Plan Regional Metropolitano del V de M, 1993).

En este sentido, un primer elemento que ha limitado los alcances de los intentos de ordenación urbana ha sido la existencia de una fuerte competencia entre organismos agrarios de regularización y las instituciones urbanas que tienen por objeto incorporar tierra ejidal de manera regulada. En ella las políticas de regularización han superado ventajosamente las acciones de organismos que proporcionan algunas alternativas para ordenar la urbanización (como reservas territoriales, fraccionamientos progresivos, etc). Por otra parte, la regularización de la tierra ejidal ha estado determinada no sólo por el control del sector agrario, sino también por una política federal que ha considerado poco la regulación del suelo urbano y que ha estado supeditada a objetivos de carácter político o electoral. Este mismo fenómeno se observa en la autorización de fraccionamientos urbanos ó de inversiones comerciales que se orientan en muchas ocasiones por decisiones políticas que poco tienen que ver con la problemática de las instancias de gobierno y administración local.

La nueva Ley Agraria trae consigo novedades a este respecto que llevan a pensar en la posibilidad real del fortalecimiento del municipio en la intervención del ordenamiento urbano del suelo ejidal. Esto a partir de atribuciones específicas para que el municipio pueda autorizar o no fraccionamientos urbanos en tierras ejidales, para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra y para implementar la formación de reservas territoriales a partir del derecho de preferencia que tiene para la enajenación de ejidos (Ley Agraria, 1992:arts. 87-88 y 89).

Con el objeto de fomentar un efectivo proceso de regulación de la tierra ejidal al desarrollo urbano, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH, 1993) recupera e incorpora en su contenido todas las disposiciones establecidas por la Ley Agraria referentes a la urbanización de los ejidos. En

---

<sup>9</sup> Entrevista con promotores inmobiliarios Ing. Isaac y Enrique Vainer. (julio de 1992).

esencia se considera las disposiciones generales referentes a las particularidades para establecer zonas de urbanización y para el aprovechamiento de las tierras para la urbanización. En este sentido se establece claramente que las áreas ejidales y comunales que limiten con los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización, así como las tierras ocupadas por asentamientos humanos se sujetaran en lo referente a su utilización para usos urbanos a la legislación estatal de desarrollo urbano y a los planes y programas aplicables a este respecto. (art. 38)

Para ampliar o constituir zonas de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como para regularizar la tenencia en los asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal se tendrá que ajustar a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en planes y programas. En estos casos se requiere de la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad. (art. 39) . Esta disposición deja abierta la posibilidad de que la regularización de la tenencia de asentamientos irregulares se pueda realizar a través de la Asamblea ejidal siempre y cuando exista una licencia municipal.

Acerca de este tema del aprovechamiento de las tierras ejidales y comunales para el desarrollo urbano, en la legislación urbana se recomienda la promoción de cualquier forma de participación que determinen los núcleos agrarios para aprovechar las tierras para el desarrollo urbano y la vivienda y evitar la ocupación irregular (art. 42). Se acepta que el modelo de las "inmobiliarias ejidales" es el más adecuado para ello y se reconoce como parte prioritaria en la promoción del desarrollo urbano regulado. En cuanto a la expropiación por causas de utilidad pública, esta se tendrá que llevar a cabo en coordinación con las autoridades agrarias, de acuerdo a lo previsto en la ley agraria y en esta ley, a favor de la Federación, de las entidades de la Administración Pública, de los estados y de los municipios.

En resumen, la incorporación de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser necesaria para la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano.
- II. Las áreas que se incorporen serán preferentemente terrenos que no estén dedicados a actividades productivas.

III. La definición de esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para la construcción de vivienda. (art. 43).

Finalmente en la ley General de Asentamientos Humanos se destaca la instrumentación de programas de desarrollo social, para que los titulares de derechos ejidales y comunales cuyas tierras se hayan incorporado al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades económicas y sociales urbanas, promoviendo su capacitación para la producción y comercialización de bienes y servicios apoyando la constitución de empresas en la que participen los ejidatarios y comuneros.

En términos generales el principio del marco legal es el lograr la regulación de la propiedad en los asentamientos humanos sobre todo los que se encuentran en terrenos ejidales. Para ello se consideran tres formas: la regularización de los asentamientos en zonas de urbanización ejidal o que simplemente se encuentren en tierras ejidales, a partir de la asamblea ejidal y con autorización del municipio; la promoción de la creación de "asociaciones inmobiliarias ejidales"; y la expropiación como mecanismo para crear reservas territoriales.

Para algunos funcionarios y estudiosos sobre el tema estos elementos deberían de fortalecer la intervención municipal en el desarrollo urbano. Se llega a reconocer que, por lo menos jurídicamente, se presenta una disminución de la intervención del gobierno federal en la regularización de la tierra, sin embargo todavía no queda claro la solución de problemas presupuestales del municipio, ni los derivados de la relación con los diferentes niveles de gobierno, federal y estatal, donde no es poco probable que se presenten reacciones ante el aumento de las facultades municipales (Azuela y Ward: 1994: 171).

Hasta ahora se ha explorado poco el impacto de las disposiciones referidas al municipio, de aquí que se tengan varias interrogantes al respecto. ¿Hasta que punto el municipio puede intervenir en la incorporación ordenada al suelo urbano de la tierra ejidal? Se perfilan varias vías para la regularización de la tierra CORETT, PROCEDE y la interna a los ejidos (por resolución de la Asamblea ejidal<sup>10</sup>); ¿Cuáles serán los alcances de la participación municipal en la regularización de la tierra? ¿Realmente se puede pensar en la factibilidad de la instrumentación de políticas efectivas de

---

<sup>10</sup> Más adelante se tratará ampliamente este tema.

contención a la urbanización que vayan más allá de la simple regulación de los usos del suelo? Desde el punto de vista del municipio ¿Cuál es el papel del ejido en el desarrollo urbano?. No hay respuestas concluyentes para nuestras preguntas pero sí se puede indicar algunos elementos de la problemática reciente.

Uno de los temas más significativos en torno a los alcances de las nuevas disposiciones jurídicas para la planeación urbana es el de la formación de reservas territoriales en tierra ejidal. Hasta antes de las reformas al artículo 27 constitucional, y bajo el supuesto de una creciente urbanización popular en ejidos, la tierra ejidal de la periferia de las ciudades se considera como “reserva territorial informal” a la cual podían acceder el Estado y los sectores populares. Los poderes públicos han podido recurrir a ella a través de la expropiación de las tierras por causas de utilidad pública, instrumento que puede cambiar la tenencia de los ejidos y que ha sido aplicado tanto para satisfacer las necesidades de suelo urbano para grandes obras públicas (de infraestructura, educativas, industriales, etc), como para permitir la regularización de los asentamientos irregulares.

La creación de reservas territoriales, como una forma de incorporar el suelo ejidal de manera regulada a través de la promoción de fraccionamientos progresivos para los sectores populares y para limitar y ordenar el crecimiento urbano, ha fracasado debido a varios factores. Por una parte, en muchos casos se ha dado un proceso problemático ya que la urbanización se inicia previamente a la iniciativa de crear reservas, ello origina una serie de conflictos que afecta no sólo a los ejidatarios expropiados, sino también a los colonos que han ocupado los terrenos con la casi seguridad de lograr la regularización. Por otra parte, la declaración de reservas llega a aparecer como una forma de imposición política, por lo que para llevarse a cabo ha necesitado de una fuerte decisión política, así como del control de los conflictos entre los actores sociales afectados. Además de estos elementos se reconoce que uno de los problemas de la inoperancia de esta figura es la ausencia de dispositivos para regular, promover y planear la urbanización de las futuras áreas urbanas. Es decir la declaración no va acompañada de la definición de procedimientos para hacer funcionar la planeación del crecimiento urbano y las intervenciones públicas sobre el suelo (Mele, 1994 y Plan Regional Metropolitano, 1993).

A la luz de las novedades legales todavía se presentan dudas sobre la posibilidad de que la declaratoria de reservas territoriales en suelo ejidal pueda ser eficaz para regular la creciente

urbanización. Si bien se puede partir de la idea de que con la nueva legislación los organismos públicos y locales, entre ellos los municipios, por medio de la aplicación del derecho de preferencia podrían constituir reservas territoriales para proyectos públicos, también es posible que conforme avance el conocimiento entre los ejidatarios de la ley agraria, ellos podrían preferir vender a ser expropiados. En todo caso la limitante que se puede pensar como la más importante es que, para el caso de la ZMCM el crecimiento urbano no se está dando de manera mayoritaria en tierras ejidales sino en tierra propiedad privada, por lo que la formación de reservas territoriales tendría que orientarse fundamentalmente a contribuir a la regulación de la tierra privada en la periferia urbana.

La urbanización irregular en propiedad privada es un fenómeno que no ha sido percibido en su justa magnitud. Para los municipios la problemática de la creciente formación de asentamientos irregulares se centra en la tierra ejidal. Este tipo de tenencia se identifica como la más susceptible de urbanizarse desordenadamente y existen diferentes posiciones al respecto del papel del ejido en el desarrollo urbano<sup>11</sup>.

En municipios con una intensa urbanización ejidal, como Chalco, se reconoce en el ejido la tierra más vulnerable para la urbanización irregular. Se plantea como una cuestión importante no seguir fomentando ni tolerando la urbanización ilegal de tierras ejidales. Para ello no se habla de instrumentos de planeación urbana sino más bien de la necesidad de mantener hasta donde sea posible la actividad agraria de los ejidos, aunque esto represente serias dificultades para encontrar apoyo financiero (Entrevista realizada en 1993).

Para un municipio como Ecatepec caracterizado por un intenso poblamiento popular, que se ubica mayoritariamente en tierras del Ex - Vaso de Texcoco y en menor medida en tierras ejidales, se identifica en los ejidos un campo propicio para la aparición de inmobiliarias fantasmas y de líderes sociales que propician la anarquía del suelo urbano. Si bien se reconoce que este tipo de problemas también existe en colonias populares formadas en tierras privadas, no deja de llamar la atención la marcada preocupación por la creciente formación de asentamientos humanos irregulares en terrenos ejidales. Para los regidores es inminente la desaparición de las áreas cultivables que aún se mantienen en los ejidos, esto debido a los efectos de la ampliación de la construcción del Metro en este

---

<sup>11</sup> Para explorar este punto se consultaron documentos de tres municipios Chalco, Ecatepec y Cuautitlan Izcalli y se realizaron entrevistas con funcionarios municipales.

municipio y a todas las obras paralelas que se tienen que llevar a cabo para la realización de una obra de esta magnitud, como los paraderos de transporte público.

En realidad poco se consideran los instrumentos planteados en la Ley Agraria y en la LGAH para conducir el crecimiento urbano popular del municipio. Para las autoridades, la tendencia del impacto de la Ley Agraria es la formación de “inmobiliarias ejidales”, sin embargo se nota poco conocimiento al respecto de esta figura. De hecho sólo se recupera la parte referente a la regularización por la vía PROCEDE, en la que se pide autorización al municipio, y se plantean formas de seguimiento de los asentamientos irregulares y un mayor control de los desarrollos inmobiliarios para que se ajusten a las normas y reglamentos vigentes (Sánchez E., 1995).

En otros municipios existe mayor claridad acerca de la necesidad de fortalecer al municipio en las tareas de planeación y regulación del suelo urbano, como en Cuautitlán Izcalli. Según su Director General de Desarrollo Urbano es necesario incorporar su reserva territorial municipal al desarrollo urbano, pues se trata de resolver de manera planeada las demandas de tierra urbana, vivienda, infraestructura y servicios para la planeación actual y futura. Para ello se pretende incorporar al desarrollo urbano una importante superficie ejidal (3 500 has ) en la cual se prevén usos del suelo productivo compatibles con áreas abiertas para el “equilibrio ecológico” (Elizondo, 1995).

En el discurso municipal resaltan las desventajas de la formación de asentamientos irregulares como: la carencia de servicios con efectos negativos en la solución del desarrollo urbano municipal (altos costos de urbanización y regularización de la tierra), altos costos políticos, económicos y sociales, el aumento del gasto público y la aceleración de la destrucción de la naturaleza. En este orden de ideas lo que las autoridades municipales quieren evitar es que se sigan formando colonias populares y, que los asentamientos de este tipo que están localizados en otros municipios lleguen a trascender los límites y a promover las invasiones “hormiga”.

El proyecto que esgrimen como la solución a este problema es la formación de una asociación entre el municipio, ejidatarios e iniciativa privada para realizar un desarrollo de extensas áreas abiertas con calidad y cuidado ambiental donde se creará un complejo comercial, una zona habitacional

residencial, un Club de Golf, un Club Hípico y estadios deportivos<sup>12</sup>. Para el municipio esta vía bien puede funcionar como dique de contención a una forma de urbanización no deseada y costosa para los recursos locales. Para ello la Ley Agraria es un instrumento fundamental para el proyecto municipal de ordenación urbana, por lo que es importante promover la concertación de inversiones para el aprovechamiento de reservas ejidales de acuerdo al Plan del Centro de Población Estratégico.

Con estos ejemplos es fácil de distinguir en los municipios diferentes posiciones respecto al papel del ejido en el desarrollo urbano en el marco de las novedades de la legislación agraria. Es difícil todavía hablar del impacto de la Ley Agraria en la planeación municipal, el aspecto más conocido e interiorizado en la práctica local es lo referente a la regularización vía PROCEDE. Probablemente esto se debe a que este Programa al regularizar los límites y parcelas de los ejidos, también revisa la situación de la zona urbana del núcleo ejidal y para entregar certificados de solares urbanos tiene que contar con el acuerdo de la Asamblea Ejidal y la autorización del municipio.

Por otra parte, a excepción del municipio de Cuautitlan Izcalli, llama la atención que aún no se considere la instrumentación de estrategias basadas en la legislación agraria para fortalecer la intervención municipal en el suelo urbano. Si bien se reconoce la importancia de la presencia de las colonias populares sólo se plantea la necesaria contención de este fenómeno, pero no se advierte la importancia de la promoción de desarrollos habitacionales regulares para la población de escasos recursos. Como veremos más adelante la estrategia de los Club de Golf parece delinarse como la preferida para ocupar de manera regular a los ejidos. Finalmente es notoria la poca preocupación existente respecto a los asentamientos irregulares formados en tierras propiedad privada, si bien se reconoce su existencia no se plantea la necesidad de pensar en líneas de ordenamiento urbano. En general aún no se logra perfilar en los municipios que se revisaron un política clara en torno a su papel protagónico en la planeación del suelo urbano.

---

<sup>12</sup> Este proyecto se está realizando con los ejidatarios del poblado de San Martín Tepetlixpan en Cuautitlan Izcalli.

### *8.3 La regulación de la propiedad ejidal en el marco de la planeación urbana...*

La expectativa de lograr la incorporación de la tierra ejidal de manera regulada al proceso de urbanización también ha incidido en la interpretación de las orientaciones del crecimiento urbano en el país. Para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que estaba encargada del diseño de los instrumentos para ordenar el desarrollo urbano nacional, es incuestionable la existencia en los últimos años de una creciente expansión de las áreas urbanas de las grandes y medianas ciudades. Ante este fenómeno en las tierras aledañas a las ciudades se presentan fuertes presiones para urbanizarse. Gran parte de estos terrenos están constituidos por ejidos y comunidades, por lo que se piensa que la proximidad de la mancha urbana llevará tendencialmente al cambio de uso de suelo de este tipo de propiedad (López y Rodríguez, 1994).

Se parte del supuesto de que en las urbes del país existe una demanda importante de suelo para urbanizar, no sólo para vivienda popular sino también para inversionistas interesados en desarrollos inmobiliarios. En este sentido la tierra que cuenta con buenos accesos y posibilidades claras de introducir infraestructura y servicios urbanos adecuados, se convierte en un bien escaso con una alta demanda. Si esto es cierto resulta inevitable que las tierras ejidales y comunales se urbanicen en un futuro próximo, de aquí la importancia de evitar que esta incorporación se lleve a cabo de manera irregular.

Ante este diagnóstico las novedades legales, en torno a la posibilidad de que los cambios del uso del suelo de la tierra ejidal se lleven a cabo de acuerdo a los planes y programas urbanos, y que se permita a los gobiernos estatales y municipales la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda, se interiorizan como parte de una política nacional de amplia envergadura que pueda regular el desarrollo urbano de las ciudades del país.

Ejemplo de ello es la política planteada por SEDESOL en torno al papel estratégico de impulsar el crecimiento de las ciudades medias a partir del Programa de 100 ciudades. En él se considera a 128 municipios que concentrarán en el año 2000 al 25% de la población nacional; para atender la futura necesidad de suelo urbano se tiene previsto incorporar para entonces 125 mil hectáreas como reserva de crecimiento, de las cuales el 65% corresponderá a ejidos y comunidades.

En este contexto la incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano debe regirse necesariamente por las pautas marcadas en la Ley Agraria y en LGAH. Este proceso considera dos procedimientos (Procuraduría Agraria, 1993<sup>a</sup>): a) la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y el cambio de dominio en el marco de la Ley Agraria y, b) el cambio de uso de suelo e incorporación de tierras al desarrollo urbano a través de la formación de “Asociaciones inmobiliarias ejidales”.

#### *La regularización de la tierra ejidal.*

En los ejidos suburbanos han predominado dos formas de irregularidad: la primera se refiere a los problemas de tenencia que se presentan al venderse las tierras para formar colonias populares, y en la que tienen que intervenir autoridades agrarias y urbanas. Y la segunda, que tiene que ver con los problemas de límites entre dos o más ejidos y comunidades, con la inexistencia de certificados agrarios que indiquen la delimitación de las tierras de uso común que forman el ejido, de las parcelas de los ejidatarios y de los propietarios de solares urbanos; todas estas cuestiones involucran exclusivamente a la autoridades agrarias (Rodríguez, C., 1995).

En lo que se refiere a la “regularización de la tierra urbana” la Ley Agraria distingue dos alternativas: la de la expropiación vía la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), y la de la regularización interna vía Asamblea Ejidal. La vía expropiatoria establece que las tierras ejidales y comunales podrán ser expropiadas para la realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como para la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo. Para los asentamientos irregulares en terrenos ejidales la CORETT, así como los gobiernos estatales y municipales, podrán regularizar el asentamiento mediante la expropiación a los ejidatarios y la posterior compra-venta de los títulos de propiedad a los pobladores.

En cuanto a la regularización interna por la Asamblea Ejidal, la LGAH establece que la Asamblea podrá regularizar la tenencia de asentamientos irregulares ajustándose a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y requiriendo además la autorización del municipio. Para llevar a cabo el procedimiento se tendrá que contar con la voluntad del núcleo de población de regularizar gratuitamente ó a cambio de una contraprestación, que intervenga el municipio, y cuando en los

asentamientos existan conflictos político sociales y/ó técnicos se pedirá que regularice CORETT ó los gobiernos estatales o municipales. En esta regularización interna también se considera la definición de los linderos de los ejidos, la tierra parcelada y sus titulares, las tierras de uso común y la zona de urbanización del núcleo ejidal, de aquí la aplicación de un programa especial que atendiera este tipo de tareas, este es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

### *El PROCEDE.*

La aprobación de la Ley Agraria trajo consigo dos supuestos fundamentales: el fin del reparto agrario y la posibilidad de que los ejidatarios pudieran asumir las facultades de decisión económica sobre sus tierras y parcelas de acuerdo a las nuevas disposiciones, para ello un elemento importante era el que los ejidos contaran con documentos que avalaran sus límites y que clarificaran la propiedad de las parcelas y las tierras de uso común. Este se consideraba como un paso necesario y previo a la disposición de la tierra ejidal ya sea para aportarla como parte de una sociedad mercantil, para obtener el dominio pleno de la parcela ó en todo caso para implementar proyectos urbanos o productivos.

Para entender la importancia de aplicar una política de gran alcance para regularizar los problemas de tenencia de la tierra en los ejidos enunciados arriba es necesario considerar algunos antecedentes. Al aprobar la nueva Ley Agraria se asumía la existencia de numerosos ejidos en el país que no contaban con los títulos agrarios de su tierra. Durante los años de 1930-40 el Departamento Agrario expidió títulos agrarios en los que se establecían los límites de la parcela y las colindancias exactas de las tierras; en los años posteriores ya no se entregaron títulos sino Certificados de Derechos Agrarios que nombraban a los ejidatarios como dueños de la tierra, pero que no establecían la superficie y límites de la parcela.

Hasta 1993 la gran mayoría de los ejidos y comunidades del país no contaba con títulos que estipularan las delimitaciones de cada una de las zonas enumeradas arriba. De acuerdo a los datos del año de referencia de 29 mil ejidos existentes en el país, sólo 1 200 (el 4% del total) tienen los títulos que amparan la asignación individual de parcelas (Procuraduría Agraria, 1993a y Rodríguez, C, 1995). En este contexto la Secretaría de la Reforma Agraria puso en marcha el 10 de marzo de 1993

el Programa de Certificación de Derechos sobre la tierra de uso común, parcelas y solares urbanos (PROCEDE). Arturo Warman, titular en este año de la Procuraduría Agraria, afirmaba que este programa incluía la certificación de 102 millones de has, 3.5 millones de ejidatarios y comuneros y 4.5 millones de solares urbanos. Para el Subsecretario Agrario Gustavo Gordillo el problema de la comercialización ilegal de tierras por parte de los ejidatarios se superaría en la medida en que progresara el PROCEDE.

El PROCEDE tiene a su cargo la coordinación de los trabajos necesarios para entregar: los *certificados de derechos parcelarios* en los que se identifica el derecho individual y que contienen la superficie, las colindancias en metros lineales y la ubicación de la parcela. Con este certificado el ejidatario está en condiciones de poder ceder sus derechos parcelarios, otorgarlos en garantía, conseguir el dominio pleno, etc.. Los *certificados de derechos sobre tierras de uso común*<sup>13</sup> amparan el derecho del ejidatario individual sobre la parte de uso común que exista en el ejido, con él los ejidatarios están en condiciones de incorporar sus derechos a una sociedad mercantil e identifica a cada ejidatario individual el porcentaje de la tierra a la que tiene derecho, en relación al resto de los ejidatarios. Finalmente también se otorga el *certificado de solar urbano* que acredita a los vecindados como propietarios, se especifica la ubicación de su lote, medidas y colindancias, y es susceptible de transformarse en una escritura pública.

Las instituciones que participan en el Programa son: *la Asamblea Ejidal*, en la que los ejidatarios de cada ejido deciden aceptar su incorporación al programa; *la Secretaría de la Reforma Agraria*, que proporciona la carpeta básica ó el plano definitivo de cada ejido; *la SEDESOL*, que es la que norma en las zonas de los municipios sobre las condiciones de desarrollo; *la Procuraduría Agraria*, que además de tener la función de conciliar intereses, de investigación y seguimiento de situaciones donde se viole la Ley Agraria, también es la representante social de los campesinos, acude a los ejidos a difundir el programa y a recibir la anuencia del mismo; *el INEGI*, que es la institución que lleva a cabo el levantamiento topográfico, elabora el plano en el que se deben de encontrar localizadas todas y cada una de las unidades de los ejidatarios y; *el Registro Agrario Nacional (RAN)* encargado de otorgar títulos de propiedad y transformarlos en escrituras.

---

<sup>13</sup> Las tierras de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, están conformadas por aquellas tierras que no son parceladas, ni que fueron designadas por la Asamblea ejidal como zona urbana para el asentamiento del núcleo de la población ejidal.

El RAN es la última fase del Programa de Certificación, a esta institución no sólo le corresponde entregar los títulos a los ejidatarios sino que lleva el registro de todos los cambios que se realicen en los ejidos. Además de expedir certificados y títulos sus funciones son: inscribir las decisiones de la Asamblea ejidal; controlar la información o voluntad de cada ejidatario o poseedor de tierra y; cancelar inscripciones, certificados y títulos. De esta manera es en el Registro Agrario Nacional donde se registran: los reglamentos internos de los ejidos; las actas de la asamblea ejidal; la delimitación de áreas de asentamientos humanos, fundo legal y parcelas; autorización de los ejidatarios para adoptar el dominio pleno; la aportación de tierras de uso común a una sociedad; la división del ejido; la enajenación y cesión de derechos parcelarios; y las actas constitutivas de las uniones de ejidos y comunidades, así como de las sociedades de producción rural.

El PROCEDE inició sus trabajos en ejidos rurales y dejó temporalmente de lado su aplicación en las zonas urbanas. Los avances del Programa se dieron muy lentamente, en junio de 1993, de acuerdo a los datos de la Procuraduría Agraria, 13 842 ejidos, que representan el 42% del total del universo de ejidos existentes en el país, habían sido contactados; de ellos el 31% (4 350 ejidos) había autorizado mediante Asamblea ejidal su incorporación al programa y sólo 87 ejidos (2%) habían logrado la certificación (Jones, 1994). En 1994, antes de que Arturo Warman dejara la Procuraduría Agraria dio a conocer datos optimistas del Programa, el 35% de los ejidos del país ya se habían incorporado al PROCEDE, lo que no quiere decir que ya estuvieran aprobados, y aunque no especificó el número de ejidos que ya habían llegado hasta la fase final dijo que ya se habían entregado cerca de 400 mil certificados ejidales.

Durante los dos primeros años los avances no fueron tan sorprendentes, de hecho funcionarios de la misma Procuraduría Agraria llamaban la atención sobre los problemas a los que se enfrentaba el avance del programa. El atraso se debía en gran medida a la creciente irregularidad de los ejidos en cuanto a la delimitación de las tierras ejidales, de las parcelas y de tierras de uso común, pocos núcleos ejidales cumplían con los requisitos para llevar a cabo todo el proceso. Otro elemento que se resalta era la falta de información entre los ejidatarios de las nuevas disposiciones de la Ley Agraria y particularmente del PROCEDE. También se reconocía que los avances del programa dependían en gran medida del interés político para llevarlo a cabo, para los delegados regionales su progreso iba de la mano con las campañas electorales (Azuela y Ward, 1994).

Con respecto a las zonas urbanas, los funcionarios de la Procuraduría Agraria afirmaron que el programa no se aplicaría inicialmente en los ejidos urbanizados o en proceso de urbanización, ya que se aplicarían mecanismos diferentes de desincorporación. Si bien es cierto que durante el primer año del programa no se tuvieron noticias acerca de la regularización PROCEDE en los ejidos periurbanos, a partir del segundo año de su funcionamiento ya se encontraban algunos indicios de trabajos del PROCEDE en los ejidos de la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La incorporación de los ejidos suburbanos a este programa se ha muy dado lentamente y con muchos conflictos, de los que hablaremos más adelante.

Hasta 1994, a casi dos años de haberse iniciado, en la ZMCM no se tenían noticias sobre los trabajos del programa de certificación en el D.F., y sólo se habían certificado algunos pocos ejidos en cuatro municipios conurbados: Cuautitlan de Romero, Huixquilucan, Ecatepec y Cuautitlan Izcalli. Los datos siguientes nos muestran la lentitud con que avanzaba el programa. En el Estado de México existen 1 225 ejidos de los cuales 241 se localizan en los municipios conurbados. En los primeros seis meses del funcionamiento del PROCEDE, la Procuraduría Agraria regional de Naucalpan (que tiene a su cargo 29 municipios mexiquenses) recibió solicitudes de regularización de 60 ejidos, de los cuales sólo tres obtuvieron sus certificados.

Cómo se puede observar los trabajos de certificación no fueron muy significativos en los primeros años en la zona urbana de la Ciudad de México y ello se debió muy probablemente al surgimiento de muchas dudas acerca del funcionamiento del PROCEDE en torno a los problemas que se generaban cuando se atendía la regularización de las zonas de urbanización de los ejidos. Ellos se referían fundamentalmente a la regularización interna que la Asamblea ejidal puede realizar al definir parcelas, solares urbanos y los derechos de los vecindados. Aparentemente esta vía ofrecía ventajas importantes comparadas con CORETT, ya que para evitar la expropiación los ejidatarios bien podían decidir por Asamblea ejidal la definición de zonas de urbanización así como la delimitación de solares urbanos. Con este procedimiento se puede clarificar la tenencia del suelo para los colonos que adquirieron un lote en los ejidos y permite la constitución de zonas de urbanización regulares, que contarían con la autorización de los municipios, por lo que la venta de lotes urbanos en ejidos estaría dentro del marco legal de la transferencia de la propiedad.

Para las autoridades agrarias el programa podría permitir terminar con el problema de la regularización de asentamientos ilegales, sin embargo han surgido nuevas problemáticas que indican la complejización de los conflictos en los ejidos y que involucran a los ejidatarios y los “avecindados”. En este sentido, la intervención de la Procuraduría Agraria en las periferias urbanas se ha orientado a atender una cantidad importante de conflictos entre los ejidatarios y los avecindados en las tierras ejidales urbanizadas aún no regularizadas y que se han incorporado al proceso a través del PROCEDE. Esto debido en gran medida a la intervención de varias instancias en la certificación. Una de ellas es la Asamblea Ejidal, la que tiene entre sus facultades la de ratificar las asignaciones de los solares urbanos. Esto ha llevado a que en muchos casos los ejidatarios soliciten que estos terrenos sean restituidos al ejido. Algunas veces esta demanda afecta a colonos con algunos años de vivir en las tierras del ejido; en otras ocasiones el conflicto con los avecindados proviene de invasiones de tierras que los ejidatarios no han podido erradicar. En todo caso ambas situaciones han generado enfrentamientos jurídicos entre avecindados y ejidatarios por la posesión del suelo<sup>14</sup>.

El núcleo de las contradicciones que se presentan en los ejidos que se encuentran en las circunstancias mencionadas tiene dos vertientes: la primera que tiene que ver con la amplia posibilidad que tienen los ejidatarios de aprovechar el PROCEDE para recuperar tierras que ya fueron vendidas anteriormente y dedicarlas a otro tipo de proyectos ya sea productivos o de urbanización más redituables para el núcleo ejidal. El otro tiene que ver con las novedades de la Ley Agraria en las que se reconocen algunos derechos a los “avecindados”.

En la nueva normatividad agraria se reconoce como “avecindado” (art. 13<sup>15</sup>), a aquella persona que ha residido por un año o más en las tierras del ejido y que ha sido reconocido por la asamblea ejidal. El avecindado tiene derecho a participar en la Junta de Pobladores del centro urbano del ejido pero no participa en la Asamblea de ejidatarios, que es a fin de cuentas la que tiene facultades para decidir y votar (art. 41 y 42). Existe otro derecho de los avecindados que es el de pertenencia, es decir pueden aspirar a unir sus tierras con derechos agrarios en forma preferente a cualquier otra persona que no

---

<sup>14</sup> Para 1994 en el ejido de San Antonio Tultitán se habían iniciado 70 juicios en contra de avecindados; en el Tribunal Unitario Agrario del X Distrito de Naucalpan comparecieron 187 personas que tienen construidas su vivienda en tierras ejidales y se les demandó la restitución de la tierra del ejido. (Datos de la Procuraduría Agraria Regional de Naucalpan).

<sup>15</sup> El artículo 13 de la legislación agraria dice a la letra: “Los avecindados del ejido, para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente. Los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere”.

tenga características de avecindado (art. 57). Por este derecho se puede solicitar la titularidad de un lote ante otra persona que lo este reclamando y que no tenga la calidad de avecindado.

Esta cuestión del reconocimiento del "avecindado" por parte de la ley agraria ha llevado en términos jurídicos a varias interpretaciones. Por una parte en tanto que este actor social esta considerado en la legislación agraria le compete a la Procuraduría Agraria intervenir y llamar a la conciliación de ejidatarios y "avecindados". El problema central al que se enfrenta esta institución es ¿Cómo conciliar el derecho a la vivienda con el problema jurídico de que los ejidatarios son los propietarios del suelo?. En este sentido se plantean varias interrogantes ¿Cómo entender el derecho de preferencia del "avecindado"? ¿Cómo derecho a vivir en la vivienda que está ocupando? ó ¿Cómo un derecho de propiedad sobre la tierra que ocupa su casa? Este es un problema jurídico nuevo, en los tribunales agrarios existe un debate en torno a esta cuestión. No queda claro para estas instancias como resolver los asuntos y esta incertidumbre ha llevado a soluciones contradictorias en las que en algunos casos la demanda de los ejidatarios prospera y se desaloja a los avecindados, y en otros se reconoce su derecho de mantenerse en el lote sin que se le reconozca el derecho de propiedad; en todo caso no se acaba de resolver la controversia en torno a la "preferencia" para acceder a la propiedad.

Este conflicto tiene también como telón de fondo el hecho de que el "avecindado" es al mismo tiempo "colono", y que también se ha acudido a tribunales civiles para ventilar este tipo de conflictos. En este sentido ¿hasta donde este tipo de problemas debe ser resuelto por las autoridades dentro de la lógica agraria? ¿Son los tribunales agrarios las instancias pertinentes en donde se resuelvan los conflictos? Para algunos abogados esta problemática tiene como eje central la inexistencia de una definición que deslinde con claridad lo agrario y lo urbano. Los tribunales agrarios están solucionando los conflictos de posesión de tierra que caen dentro de materia urbana, de tal manera que tanto los tribunales agrarios como civiles pueden tener competencia para solucionar una controversia sobre un lote ya urbanizado (Chacón, 1993). La frontera entre lo urbano y lo rural no está delimitada, el núcleo agrario es parte de lo urbano, de aquí que exista una laguna jurídica que se relaciona directamente con una frontera cada vez más sutil entre ambos ámbitos. Hasta ahora los problemas se han resuelto (ya sea a favor o en contra de los avecindados) en los Tribunales o en la misma Asamblea Ejidal, donde se busca negociar la permanencia o no de los avecindados.

No es difícil pensar que estos conflictos hayan contribuido a limitar el progreso del programa en ejidos suburbanos, de aquí la importancia de interrogarse sobre los alcances del PROCEDE en las zonas urbanas. Los datos parecen indicar que los problemas que se identificaron para los municipios conurbados no han representado obstáculos para su aplicación en los últimos años. Llama la atención la existencia de un importante avance del PROCEDE en zonas urbanas durante los años 1995- 1996. De no existir datos sobre este rubro en 1994 nos encontramos que ya para fines de 1996 se han identificado los ejidos conurbados existentes en la República Mexicana. Se contabilizan un total de 1 461 núcleos agrarios, que representan el 5% del total de ejidos en el país, de los ejidos conurbados el 33% se encuentra en la etapa del diagnóstico (esta no implica la incorporación al programa ya que su resultado puede ser desfavorable), el 29% ya aceptó el programa y el 33% ha culminado la certificación (Véase el Cuadro No.32).

Para el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se obtuvieron los datos de 32 municipios conurbados en los que existen 227 ejidos. De este universo, el 30% está en la etapa del diagnóstico, el 11% ya aceptó el programa y el 43% ya terminó el proceso de certificación (Véase el Cuadro No. 33). Al revisar con más detenimiento los casos encontramos que existe una marcada diferenciación de los avances del programa en los municipios. Aquellos núcleos agrarios que han logrado la certificación se localizan en municipios que presumiblemente no enfrentan un proceso de urbanización demasiado conflictivo, como Cocotitlán, Chiautla, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Temamatla; mientras que los municipios que se han caracterizado por una urbanización muy intensa y problemática tienen un menor porcentaje de avance, como Chalco, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan, Cuautitlán Izcalli, entre otros. Es en estos municipios donde podríamos pensar que los conflictos que se analizaron arriba tienen una significancia mayor.

En el Distrito Federal encontramos que el PROCEDE no ha logrado ningún avance. A pesar de que se ha contactado con 65 núcleos agrarios de la entidad los diagnósticos como etapa previa a la aceptación del programa han sido desfavorables (Véase el Cuadro No. 34). Ello se debe sin duda alguna a la existencia de una franca irregularidad interna en los ejidos y comunidades que se debe a razones como: la división de ejidos, la existencia de invasiones o despojos de la tierra, ventas o cesiones de tierras, expropiaciones no ejecutadas, la medición del INEGI no corresponde con la resolución presidencial, por fraccionamientos de tierras, por que no existen representantes ejidales,

etc. Todo parece indicar que por lo menos en el D.F. el programa de certificación se encuentra en un estancamiento difícil de superar.

En el balance de los avances del PROCEDE en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que considera a los 32 municipios conurbados del Estado de México y a las 16 delegaciones del D.F., encontramos que sólo el 33.5% del total de núcleos agrarios existentes en la urbe han logrado la certificación. En términos generales no es un dato despreciable, sin embargo esto nos indica las limitaciones del impacto de la ley agraria en los ejidos y comunidades de la periferia urbana. La regularización de la tierra ejidal y comunal, y el contar con los certificados de propiedad de los ejidatarios y comuneros es una condición necesaria para vender tierras ejidales o formar asociaciones inmobiliarias. Muy probablemente el PROCEDE seguirá avanzando, sin embargo existen dudas de que realmente pueda abarcar la totalidad de los núcleos agrarios. Por lo pronto con los datos con los que se cuentan podemos decir que del total de núcleos agrarios existentes en la ZMCM (292) el 36% de ellos tiene diagnóstico desfavorable y el 6 % restante no tiene ningún avance. Es difícil pensar en que a corto plazo pueda realizarse una incorporación regulada de la tierra ejidal al desarrollo urbano, cuando poco menos de la mitad de la tierra ejidal y comunal existente en la gran ciudad no podrá llegar a la certificación.

Finalmente se puede comentar que las nuevas disposiciones en torno a la certificación de derechos agrarios está generando una marcada complejización de los conflictos en torno a la regularización. Por una parte, se presentan dos vías para regularizar, la que lleva a cabo CORETT, en la que no ha existido esta oposición entre ejidatarios y colonos, y la del PROCEDE con las dificultades ya señaladas. Por otro lado, la regularización parece convertirse en un complicado proceso que involucra diferentes instancias administrativas en las que no queda claro la delimitación de sus competencias y que necesita de mucho más trámites y tiempo para llevarlo a cabo.

La creciente irregularidad de la tenencia en las tierras ejidales, la lenta solución a estos problemas por las instituciones agrarias y las vicisitudes propias de las políticas sexenales, lleva a pensar que la certificación de los derechos ejidales no progresará ágilmente. Esta situación podría repercutir en la permanencia de los mecanismos ilegales de la urbanización del ejido, así como en nuevas formas de ilegalidad, como la subdivisión ilegal de la tierra regularizada por el PROCEDE, que podrían llevar al estancamiento de la regulación de su incorporación al suelo urbano por la vía de la certificación.

**CUADRO NO. 32**  
**AVANCE DEL PROCEDE EN EJIDOS CONURBADOS EN LA REPÚBLICA MEXICANA**

ESTADO	NÚCLEOS AGRARIOS	DIAGNOSTICOS	ACEPTACIÓN	OTRAS ETAPAS DEL PROCEDE	CERTIFICADOS	SIN AVANCE
AGUASCALIENTES	17	1	7	1	8	0
BAJA CALIFORNIA	17	7	1	0	9	0
BAJA CALIFORNIA SUR	18	1	3	2	12	0
CAMPECHE	8	6	0	2	0	0
COAHUILA	63	14	4	10	25	0
COLIMA	24	0	0	3	21	0
CHIAPAS	51	29	3	6	5	8
CHIHUAHUA	26	3	1	4	18	0
DISTRITO FEDERAL	65	65	0	0	0	0
DURANGO	39	2	9	7	20	1
GUANAJUATO	128	23	18	38	49	0
GUERRERO	32	8	16	1	7	0
HIDALGO	35	16	6	6	7	0
JALISCO	40	12	12	3	13	0
MÉXICO	107	33	30	15	25	4
MICHOACÁN	148	34	48	21	42	3
MORELOS	39	4	1	7	25	2
NAYARIT	21	6	5	4	6	0
NUEVO LEÓN	29	0	4	1	22	2
OAXACA	38	30	1	0	7	0
PUEBLA	30	13	10	4	3	0
QUERÉTARO	29	5	3	6	15	0
QUINTANA ROO	11	3	6	0	2	0
SAN LUIS POTOSÍ	31	17	6	2	4	2
SINALOA	42	10	10	1	21	0
SONORA	32	4	3	6	19	0
TABASCO	27	5	3	5	14	0
TAMAULIPAS	65	34	8	5	18	0
TLAXCALA	16	0	3	1	12	0
VERACRUZ	151	75	32	18	25	1
YUCATÁN	21	15	5	1	0	0
ZACATECAS	61	9	11	12	28	1
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>1,461</b>	<b>484</b>	<b>269</b>	<b>192</b>	<b>482</b>	<b>24</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>100%</b>	<b>33.2%</b>	<b>19.0%</b>	<b>13.1%</b>	<b>33.0%</b>	<b>1.6%</b>

\* Las etapas son croquis, asamblea comisión auxiliar, medidos, planos, asamblea delimitación, destino y asignación.

FUENTE: Procuraduría Agraria. Dirección General del PROCEDE. 31 de Agosto de 1996

**CUADRO NO. 33**  
**AVANCE DEL PROCEDE EN EJIDOS CONURBADOS DE LA ZMCM.**

MUNICIPIO	EJIDOS	DIAGNOSTICO EJIDAL	ACEPTACION DEL PROCEDE	OTRAS ETAPAS DEL PROCEDE*	CERTIFICACION		SIN AVANCE
					Numero	Porcentaje	
1 ACOLMAN	10	2	2	1	5	50%	
2 ATENCO	6		1	1	4	67%	
3 ATIZAPAN DE ZARAGOZA	4	3	1				
4 COCOTITLAN	2				2	100%	
5 COYOTEPEC	1		1				
6 CUAUTITLAN	10	3	1		2	30%	
7 CHALCO	16	4	4	2	6	38%	
8 CHIAUTLA	5				5	100%	
9 CHICOLOAPAN	1			1			
10 CHICONCUAC	3	3					
11 ECATEPEC	6	4			2	25%	2
12 HUEHUETOCA	3		1	1	1	30%	
13 HUIXQUILUCAN	7	2			2	29%	3
14 IXTAPALUCA	9	7		1	1	10%	1
15 JALTENCO	2			1	1	50%	
16 MELCHOR OCAMPO	3				3	100%	
17 NAUCALPAN	19	18	1				
18 NEXTLALPAN	3				3	100%	
19 NICOLAS ROMERO	8	5	2	2	1	10%	
20 LA PAZ	5	3					1
21 SAN MARTIN DE LAS PIRÁMIDES	7		1	1	5	71%	
22 TECAMAC	10			1	9	90%	
23 TEMAMATLA	2				2	100%	
24 TEOLOYUCAN	7				3	43%	4
25 TEOTIHUACAN	8	3			4	50%	1
26 TEPOTZOTLAN	6	1	2		2	40%	
27 TEXCOCO	35	2	4	3	22	63%	4
28 TEZOYUCA	2			1	1	50%	
29 TULTEPEC	8	1			2	60%	
30 TULTITLAN	6	1	1	1	3	50%	
31 ZUMPANGO	8	1	1	1	4	50%	1
32 CUATITLAN IZCALLI	11	6	2		3	27%	
<b>TOTAL</b>	<b>227</b>	<b>69</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>98</b>		<b>17</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>100%</b>	<b>30.4%</b>	<b>11.0%</b>	<b>8.0%</b>	<b>43.1%</b>		<b>7.5%</b>

\* Las etapas son Croquis a mano alzada, asamblea comisión auxiliar, trabajos de medición concluidos, entrega de planos y asamblea delimitación, destino y asignación.

**FUENTE: Dirección General del PROCEDE. 26 de Noviembre de 1996.**

**CUADRO NO. 34**  
**AVANCE DEL PROCEDE EN EJIDOS CONURBADOS EN EL DISTRITO FEDERAL**

DELEGACIÓN	AVANCE	TOTAL MUNICIPIO	
		Número	%
AZCAPOTZALCO	Diagnostico Desfavorable	8	12.3%
COYOACAN	Diagnostico Desfavorable	5	7.7%
CUAJIMALPA DE MORELOS	Diagnostico Desfavorable	1	1.5%
GUSTAVO A. MADERO	Diagnostico Desfavorable	10	15.4%
IZTAPALAPA	Diagnostico Desfavorable	9	13.8%
LA MAGDALENA CONTRERAS	Diagnostico Desfavorable	4	6.2%
MILPA ALTA	Diagnostico Desfavorable	5	7.7%
TLAHUAC	Diagnostico Desfavorable	6	9.2%
TLALPAN	Diagnostico Desfavorable	9	13.8%
XOCHIMILCO	Diagnostico Desfavorable	6	9.2%
VENUSTIANO CARRANZA	Diagnostico Desfavorable	2	3.1%
<b>TOTAL</b>		<b>65</b>	<b>100.0%</b>

**FUENTE: Procuraduría Agraria. Dirección General del PROCEDE. 31 de Agosto de 1996.**

*Las Asociaciones Inmobiliarias Ejidales*

El cambio de uso del suelo del ejido puede darse a partir de la obtención del dominio pleno de las parcelas o de la aportación de las tierras de uso común a sociedades mercantiles. En el primer caso, una vez que se cuenta con el certificado parcelario, el titular de la parcela puede solicitar a la

Asamblea ejidal la autorización para obtener el dominio pleno de su tierra. Si la resolución de la Asamblea es favorable, el titular podrá gestionar ante el Registro Agrario Nacional la cancelación de la inscripción de la parcela como ejidal e inscribirla en el Registro Público de la Propiedad. De esta manera las tierras dejan de ser ejidales y quedan reguladas por el derecho común. Una vez concluido el procedimiento el "nuevo propietario", que ya no es ejidatario, puede enajenar las tierras a terceros para usos urbanos siempre y cuando se consideren los reglamentos de urbanización y fraccionamientos.

Referente a las tierras de uso común, en la Ley Agraria, éstas son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Pero en el caso de que exista una manifiesta utilidad económica para el núcleo de población ejidal, se puede transmitir el dominio de las tierras a sociedades mercantiles en las que participen el ejido o ejidatarios (Procuraduría Agraria, 1993b.). Las autoridades agrarias plantean la formación de Sociedad Mercantiles Inmobiliarias que permitan trabajar sobre desarrollos comerciales, fraccionamientos habitacionales, desarrollos turísticos, parques industriales, etc.<sup>16</sup>.

Las Sociedades o Asociaciones Inmobiliarias pueden estar constituidas por ejidatarios exclusivamente (Inmobiliarias sólo ejidales); por ejidatarios y el sector público (Inmobiliarias paraestatales ó paramunicipales); por ejidatarios y el sector privado (Inmobiliarias privadas); y por ejidatarios, sector público y sector privado (Inmobiliarias Mixtas). Cada una de estas formas presentan ventajas e inconveniencias para los intereses de los ejidatarios. Ellas van desde obtener utilidades del 100% para el ejido pero con un alto riesgo de fracasar por no conocer la operación, en el caso de las inmobiliarias ejidales; hasta la de aprovechar la capacidad empresarial del sector privado en las inmobiliarias privadas.

Para promover las Asociaciones Inmobiliarias en cualquier modalidad se tendrá que consultar: la normatividad de la Ley Agraria, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental y los planes y programas de desarrollo (el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los programas estatales y municipales y los programas sectoriales). El proyecto debe considerar las características geofísicas de las tierras ejidales, las áreas de protección ecológica y, los aspectos socioeconómicos y tecnológicos (Procuraduría Agraria, 1993b).

---

<sup>16</sup> En esta misma línea se pueden formar Sociedades Mercantiles para granjas y agroindustrias.

En general las autoridades agrarias y urbanas se han manifestado públicamente por la formación de Asociaciones Inmobiliarias como la vía más adecuada para regular la incorporación de las tierras ejidales y comunales al suelo urbano. De hecho, gran parte de los esfuerzos de la Procuraduría Agraria se han dedicado a la difusión de la información referente a su creación. Sin embargo, parece ser que los resultados de esta nueva política no han sido los más alentadores.

Las disposiciones de la nueva Ley Agraria, en torno a la incorporación regulada de la tierra ejidal al suelo urbano, no pueden iniciar si antes no existe claridad en torno a los límites y linderos de ejidos y parcelas. En esta perspectiva, la aplicación del PROCEDE en la ZMCM hipotéticamente podría generar mecanismos importantes para regular las tierras ejidales y comunales, tanto en lo que respecta a su integración a la mancha urbana como a la regularización de las tierras ya urbanizadas.

La Ley Agraria ha dado a los ejidatarios posibilidades de pensar en alternativas para el destino de sus tierras. El discurso gubernamental en torno a la creación de reservas ecológicas y a la posible formación de sociedades inmobiliarias ejidales han generado expectativas para crear proyectos en sus tierras. A pesar de la inquietud de los ejidatarios, son escasos los proyectos que efectivamente se están llevando a cabo (tres en toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México). En 1993, según información periodística, la Procuraduría Agraria afirmaba estar supervisando la formación de 200 a 300 inmobiliarias ejidales. A pesar de que no se daban muchos datos sobre las características de los proyectos, esto parecía indicar que existía un gran interés de inversionistas y ejidatarios de asociarse en diferentes desarrollos.

Lo cierto es que a casi cinco años de distancia, los efectos esperados de la aplicación de la nueva Ley Agraria no son tan espectaculares ni los esperados. Por una parte, todavía no se perfila claramente la viabilidad de las Asociaciones Inmobiliarias Ejidales. Según datos proporcionados por la Procuraduría Agraria, para 1996 sólo existían diez Sociedades Mercantiles de este tipo ya formalizadas (Véase el cuadro No. 35), ocho se localizan en diferentes estados de provincia (San Luis Potosí, Baja California, Coahuila, Sinaloa, San Luis Potosí y Guanajuato), dos en el Distrito Federal (en la delegación de Cuajimalpa), una está en proceso de formalización en el Estado de México (en el municipio de Cuautitlan Izcalli).

Llama la atención que en los estados de la república se plantean desarrollos residenciales, industriales y agrarios, mientras que en la ZMCM los tres proyectos existentes plantean la construcción de Clubs de Golf. Esto último es sintomático de lo que sucede en la Ciudad de México, tal parece que los proyectos urbanísticos no son tan atractivos para los ejidatarios e inversionistas, los clubs pueden ser más redituables ya que se dirigen a grupos sociales de altos ingresos, se cambia el uso del suelo y mantiene espacios abiertos.

A las amplias "virtudes" del club de golf hay que agregar que al cambiar los usos del suelo de las tierras ejidales se impide la formación de colonias populares. Todas estas características lo han hecho atractivo como un instrumento de contención del crecimiento urbano. De hecho, el municipio de Cuautitlán Izcalli lo incorpora en sus políticas estratégicas; el proyecto de la asociación entre ejidatarios y la iniciativa privada para construir el Club de Golf se plantea como la forma más adecuada para incorporar ejidos al desarrollo urbano planeado y evitar con ello la urbanización irregular (Ley agraria, periferia ejidal y urbanización en la ZMCM, 1995).

Hasta ahora los proyectos de Asociaciones Inmobiliarias Ejidales no han tenido efectos significativos en la incorporación regulada del ejido al desarrollo urbano. Quizás es muy pronto para lanzar aseveraciones rotundas respecto a la viabilidad real de este tipo de asociaciones. Lo que sí podemos plantear es la existencia de algunos obstáculos que han impedido la amplia formación de inmobiliarias ejidales.

Algunos de los problemas a los que se enfrentan los proyectos de las asociaciones inmobiliarias se relacionan directamente con el desconocimiento de la Ley Agraria y por la ausencia de experiencias de este tipo de desarrollos. En general los ejidatarios no tienen capital para este tipo de proyectos por lo que es difícil garantizar términos equitativos en una sociedad mercantil. Uno de los aspectos más problemáticos que han resaltado de los proyectos es la desigualdad entre los actores que participan en la inversión. En algunos casos no queda claro para los inversionistas los términos en los cuales se aporta la tierra ejidal, esto ha generado confusiones y hasta se ha llegado a pensar que la tierra ejidal se dona y pasa a ser parte del capital de la compañía. En otros proyectos la proporción de la eventual ganancia desfavorece en mucho a los ejidatarios, quienes en algunos casos podrían llegar a recibir sólo el 25% de las utilidades (Jones, 1995).

Se puede afirmar que la propuesta de las asociaciones ejidales no han sido hasta ahora muy atractivas debido a los problemas identificados arriba, pero también a la irregularidad de la tenencia interna de los ejidos, al lento avance del PROCEDE y a la aguda crisis económica, todos estos elementos parecen prever la inmovilización temporal de estas Sociedades. Quizás el problema más importante que detiene la formación de las Asociaciones Inmobiliarias Ejidales sea el de la irregularidad agraria de los ejidos y comunidades. En este sentido, la posibilidad de regular las tierras ejidales periurbanas tiene como supuesto fundamental el avance del PROCEDE, y es en este punto donde se identifican serios problemas.

Por todo lo dicho en este capítulo es importante regresar a la interrogante de partida y puntualizar la respuesta en torno a las posibilidades y alcances de las modificaciones al artículo 27 constitucional para regular el crecimiento urbano. Para el caso de la ZMCM se puede afirmar que el balance al respecto no tiende a fortalecer la incorporación planeada de suelo urbano. La expectativa de regular el crecimiento urbano a partir de la regulación de las tierras ejidales tiene como limitante fundamental el hecho de que la mayor parte de la expansión de la ciudad se ha dado en tierras privadas y no en los ejidos.

Este obstáculo con el que nace la iniciativa explica en gran medida los límites de sus alcances. Sí a esto se le agrega la aparición de nuevos conflictos entre colonos y ejidatarios, la complejización de los procesos de regularización, la ausencia de políticas municipales consistentes en regular las colonias populares y las propias contradicciones del avance del PROCEDE se puede sostener que las nuevas disposiciones de la ley agraria no incidirán de manera significativa en la planeación de la expansión urbana. En este sentido, es importante resaltar la falta de una política de suelo que incorpore la problemática derivada de la creciente urbanización de la tierra propiedad privada a través de mecanismos irregulares, y que tienda efectivamente a crear mecanismos de regulación del suelo.

Por otra parte, es necesario notar que si bien en la ZMCM el nuevo esquema de la regulación urbana de la tierra ejidal tiene límites inherentes a las propias características del crecimiento urbano en los últimos años, puede no presentar los mismo efectos en otras ciudades de la república. De hecho, la ley agraria de los noventa está pensada para ordenar el crecimiento urbano del país y particularmente de las ciudades medias. Desde esta perspectiva, la legislación agraria pudiera presentar efectos

distintos a los observados en la ZMCM. Hasta ahora no se han presentado análisis serios al respecto de este fenómeno, sin embargo, existen indicios de que en ciudades como San Luis Potosí y Aguascalientes ha aumentado la oferta de suelo ejidal para urbanizar, se ha observado un incremento en la especulación inmobiliaria de este tipo de tierra, así como un crecimiento de asentamientos irregulares en ejidos, que con el pretexto de estar ya incorporados al PROCEDE realizan subdivisiones ilegales<sup>17</sup>. En todo caso habría que realizar más estudios para identificar el impacto de la ley agraria en la planeación urbana del país.

---

<sup>17</sup> A este respecto se puede ver el trabajo de Jiménez (1997) y los presentados en el 1er. Simposium Nacional sobre Agricultura Urbana y Procesos Metropolitanos realizado en octubre de 1997 en la UAM - Xochimilco ( particularmente la ponencia presenta por el Mtro. Moreno Mata sobre el caso de San Luis Potosí).

**CUADRO NO. 35**  
**ASOCIACIONES INMOBILIARIAS EN LA REPÚBLICA MEXICANA**

<b>ENTIDAD</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>EJIDO</b>	<b>INVERSIONISTA</b>	<b>SOCIEDAD MERCANTIL</b> <i>Asociación a sociedad ya constituida</i>	<b>HECTAREA</b> <b>S.T.U.C.</b>
<b>BAJA CALIFORNIA</b>	Ensenada	Francisco Villa Número 1	Agrovica ABC S.A. de C. V.	-	554-98-01
<b>BAJA CALIFORNIA SUR</b>	Los Cabos	San José del Cabo	Complejo Turístico	Inmobiliaria Integral Baja California S.A. de C. V.	261-33-93.10
<b>COAHUILA</b>	Torreón	San Antonio de los Bravos	Zela Servicios S.A. de C.V.	Ciudad Nazos San Antonio S. A. de C. V.	532-39-92
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Delegación Política Cuajimalpa de Morelos	San Mateo Tlatenango	Inmobiliaria Los Prados S.A. de C.V.	Club de Golf Reforma S.A. de C.V.	45-46-26.28
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	Delegación Política Cuajimalpa de Morelos	San Mateo Tlatenango	Club La Sierra S.A. de C. V.	Club Hípico La Sierra S.A. de C. V.	31-41-46.8
<b>GUANAJUATO</b>	Irapuato	Irapuato	GAP Desarrollos Cooperativos S.A. de C.V.	Irapuato XXI S. A. de C. V.	43-57-66.83
<b>SAN LUIS POTOSÍ</b>	San Luis Potosí	Garito de Jalisco	Constructora y Urbanizadora "Las Lomas" S. A. de C. V.	Residencial Lateneria S. A. de C. V.	200
<b>SAN LUIS POTOSÍ</b>	San Luis Potosí	Garito de Jalisco	Constructora Rangel S.A. de C. V.	Lomas de la Garita S.A. de C. V.	54-57-09.5
<b>SAN LUIS POTOSÍ</b>	San Luis Potosí	Garito de Jalisco	Urbanizadora del Sur de San Luis Potosí S. A. de C.V.	Desarrollo del Pedregal S. A. de C. V.	578-15-25.94
<b>SINALOA</b>	Mazatlán	El Abalito	-	Ciudad Industrial Mazatlán S.A. de C.V.	1257-27-00

**FUENTE: Procuraduría Agraria. Noviembre de 1996.**

## CAPITULO 9

### LA PERIFERIA RURAL DE LA ZMCM.

Hasta aquí este trabajo ha abordado fundamentalmente la expansión de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México a partir de los efectos que este fenómeno ha generado en la periferia. La ruta de análisis ha estado marcada por la tradición de los especialistas urbanos y el proceso se ha pensado a partir de la dimensión de la urbanización. Sin embargo, como ya se pudo observar los rasgos recientes de la dinámica de la gran ciudad ha incorporado elementos que aluden directamente al aspecto rural que rodea gran parte de la zona periurbana de la gran Ciudad de México, lo que obliga a reflexionar sobre el papel del sector agrícola que rodea a la ciudad y su relación con la urbanización.

Tal como se pudo constatar en los capítulos anteriores estamos ante un proceso de urbanización creciente que no necesariamente responde al incremento demográfico, pero que está incorporando una cantidad importante de tierras ubicadas en la periferia de la ZMCM. Ya se ha analizado las características de la ocupación de estas tierras desde la perspectiva de la incorporación del suelo al proceso urbano. ¿Pero, qué pasa con las tierras que están en la periferia de la ciudad que todavía no son afectadas por la urbanización? ¿Qué sucede en aquellas extensiones que se encuentran entre las pequeñas áreas urbanas periféricas? ¿Serán acaso superficies que “esperan” la urbanización y con las que se tienen expectativas de valorización futura?

La superficie de la ZMCM para 1990 es de 441 376 has, la extensión de la mancha urbana de acuerdo a las estimaciones del OCIM, se calcula en 139 288 has que significan apenas la tercera

parte de la superficie total; dos tercios de la ZMCM, es decir 302 088 has no tienen usos urbanos, por lo que cabría preguntarse sobre los elementos que han evitado su urbanización. Sin duda, las condiciones geográficas y topográficas de algunas zonas son un factor importante a considerar, sin embargo puede suponerse que una parte importante de esta extensión no está en la situación mencionada y que en ella existen características y procesos sociales, que si bien se vinculan al proceso urbano también tienen especificidades propias. La pregunta que guía el análisis es saber hasta que punto la mayor o menor resistencia al proceso de urbanización está vinculada con el mayor o menor grado de actividad agropecuaria.

Es desde esta perspectiva que en este capítulo se analiza la relación entre la urbanización y el sector agrícola en la frontera periurbana. Para ello es necesario revisar la discusión académica en torno a la relación campo-ciudad, así como explorar aspectos como la características de la estructura productiva en la frontera rural y el papel de la tenencia de la tierra en el sector agrario. Se presenta un esbozo de las peculiaridades de la periferia urbana desde el sector agrícola y se plantea la existencia también de una “periferia rural” vinculada al proceso de urbanización.

### ***9.1 La nueva relación campo - ciudad***

La internacionalización del sistema económico y la incorporación de México al nuevo orden global han determinado transformaciones importantes en las formas de organización de la producción, en la reorganización territorial, en la refuncionalización de los espacios, en los mercados de trabajo, en la reorientación de las políticas públicas, en la percepción del ámbito urbano y rural, etc. Este fenómeno ha incidido también en la redefinición de prioridades, por parte del Estado, para orientar sus acciones de manera acorde con el nuevo modelo de desarrollo económico.

En este sentido, el estímulo a la industrialización ha matizado su significado y éste ha incluido entre otros elementos una apertura a la competencia internacional, al establecimiento de capitales extranjeros caracterizados por su amplia movilidad y a la modernización de los procesos productivos a partir de formas de trabajo más flexibles. La necesidad de competir abiertamente ha llevado a la elaboración de políticas de fomento industrial que lleven la industrialización fuera de las grandes concentraciones urbanas y que estimulen su establecimiento en ciudades medias. El apoyo a la

implantación de la industria maquiladora en algunas regiones del país y la “urbanización del campo”, a través de la fractura del sector agropecuario en pro del desarrollo de empresas agro-industriales, son algunos aspectos que nos remiten a los cambios recientes en el agro.

En este contexto, en los últimos años se han presentado procesos aparentemente contradictorios que complejizan los componentes del fenómeno rural y urbano. Uno de los primeros efectos de los cambios arriba mencionados ha sido la creciente urbanización del país en ciudades medias, se identifica un gran dinamismo de la población en aquellas regiones y municipios en los que se ha impulsado la industrialización. La “urbanización del campo” ha llevado a una intensa transformación del uso del suelo rural, así como al desplazamiento de las actividades primarias por las secundarias y terciarias (Ramírez, 1995). Todo esto ha generado efectos diferenciados en el sector agropecuario; la marcada diversificación del uso del suelo y el establecimiento de parques industriales, como parte de la política de estímulo a la industria competitiva, ha ocasionado una disminución importante de las áreas de siembra, en las que se incluyen tierras de temporal y de riego, pero se ha logrado mantener la producción agrícola y ganadera más rentable.

En un primer momento los indicadores señalados parecieran significar un tremendo embate contra aquellos productores y comunidades rurales que no pueden insertarse en el nuevo modelo, ya que de principio no tienen condiciones para competir en un mercado orientado al exterior. Sin embargo existen evidencias de que esta no es la tendencia prevaleciente en el campo. Si bien los municipios urbanos han incrementado de manera importante la población, los municipios rurales han mantenido su dinámica demográfica, es decir se ha estabilizado el decrecimiento de la población la que no ha disminuido tan radicalmente como originalmente se hubiera podido pensar. Por otra parte, se ha observado la persistencia de la presencia de los pequeños productores, los que han resistido la arremetida del proyecto neoliberal en el campo. La implantación de las maquiladoras y de las agroindustrias si bien han modificado el comportamiento de la mano de obra rural y han ofrecido empleo en las actividades secundarias, este fenómeno no ha determinado la ruptura de la población con sus comunidades de origen ni la desaparición de las actividades agrícolas y mucho menos el abandono de pueblos, ejidos y comunidades.

La aparición de los elementos ya señalados han llamado la atención sobre todo de los estudiosos en los problemas rurales, la reflexión sobre ellos ha llevado al planteamiento de la existencia de una

“nueva ruralidad” que intenta identificar los cambios que se han generado en el campo. En ella se ha considerado la tendencia hacia una nueva relación entre el campo y la ciudad en la que la polarización tradicional entre ambos fenómenos es difícil de sostener. Para profundizar en esta propuesta teórica es necesario remitirse al marco conceptual que tradicionalmente ha estado presente en las definiciones del campo y la ciudad.

En términos generales la relación entre lo rural y lo urbano se ha explicado a partir de sus oposiciones, lo que ha incidido en pensar la existencia de una dicotomía rotunda entre ambos espacios. De esta manera se han considerado inclusiones y oposiciones. La relación campo-ciudad se empezó a pensar desde la formación de la sociedad industrial y una de las primeras corrientes en abordarla fue la del marxismo. Marx la pensó a partir de la complejización de la división del trabajo en la que el desarrollo de la industrialización en la ciudad subordina los procesos agrarios y determina la descomposición del campesinado. Desde este punto de vista, la ciudad es “obra de la concentración, de la multitud, de los instrumentos de producción, del capital, de los placeres y las necesidades, mientras por su parte, el campo pone en evidencia el hecho contrario, la dispersión y el aislamiento”<sup>1</sup>. Desde el marxismo no se profundizó mucho sobre la dualidad de esta relación, sin embargo su marco conceptual permitió el análisis del sector rural a partir de los efectos generados en la economía campesina por la formación y penetración del capital en el campo<sup>2</sup>.

Los presupuestos fundamentales para pensar la diferenciación entre el campo y la urbe fueron aportados por la sociología de mediados del presente siglo. El punto de partida central para analizar las diferencias entre los dos ámbitos se ubica en la sociología norteamericana que se desarrolló durante la primera mitad del presente siglo. Uno de los más importantes pensadores sobre este tema fue Louis Wirth (1938), quien planteó el problema de la diferenciación campo-ciudad desde la construcción de tipos ideales que permitieran conformar patrones de comportamiento que ayudaran a diferenciar la realidad empírica y con ello poder categorizar diversas formas de poblamiento como más o menos urbanos ó más o menos rurales.

Desde esta perspectiva Wirth propuso una definición de ciudad basada en la existencia de un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos. Estas tres características: el número de población, su densidad y la heterogeneidad de los habitantes

---

<sup>1</sup> Consúltese al respecto “La ideología alemana” escrita por Marx y publicada en 1846.

se convierten en elementos decisivos para explicar el modo de vida urbano. La interrelación entre los factores mencionados generan modificaciones sustanciales en las relaciones sociales que dan lugar a una creciente individualización y autosuficiencia de los pobladores, así como a una segregación espacial de individuos por características como el color de la piel, la etnia, la situación socioeconómica, las preferencias, etc. Todos estos cambios llevan al debilitamiento de las antiguas bases de la cohesión social como las relaciones de parentesco o las de carácter afectivo propias de la pequeña comunidad.

Esta definición de la ciudad viene a ser complementada por el desarrollo conceptual de lo rural. En este sentido uno de los teóricos más relevantes al respecto fue Robert Redfield (1954), quien a partir de la construcción de un tipo ideal define el espacio agrario. El marco que sustenta su trabajo considera la existencia de sociedades con similitudes y diferencias, simples y complejas, ambas son diferenciadas y existen elementos que las separan o acercan a las sociedades modernas. En contraposición a la sociedad moderna ó a la ciudad se define la sociedad *folk*, que no es otra cosa que el espacio agrario, con elementos que aluden a la presencia de una baja densidad de población, a la escasa diferenciación y movilidad social, con relaciones personales que suponen una interacción primaria y directa con un fuerte sentido de solidaridad en donde la familia es la unidad de acción. Su comportamiento es tradicional, espontáneo, sus categorías son el parentesco y sus instituciones arraigadas por la costumbre.

En este tipo de sociedad *folk* se desarrollan procesos de cambio cultural que propician el tránsito de lo simple a lo complejo lo que trae como consecuencia la ruptura de la homogeneidad y dan lugar a la desorganización, la secularización y la individualización, todos ellos elementos que tienden a conformar una sociedad urbana. De esta manera la ciudad aparece como la protagonista del cambio social. De la sociedad *folk* a la urbana se presenta un "continuum" social y territorial en el que el arranque del proceso esta constituido por la difusión de los valores que constituyen el modo de vida urbano (Lezama, 1993:168-174). En este sentido la interacción entre la aldea, el pueblo y la comunidad urbana supone una evolución cuyo sentido va de lo rural a lo urbano, se trata de un proceso que tiende inevitablemente a la urbanización del campo. Así la relación entre la urbe y el campo tiende a ser desigual y en ella domina la primera, de esta manera los procesos urbanos

---

<sup>2</sup> Al respecto se pueden consultar los trabajos de Bartra, R. (1974), Paré, L. (1977) entre otros.

subordinan la dinámica agraria e imponen condiciones que ayudan a la paulatina desaparición de las relaciones económicas en las que se basa la comunidad rural.

Esta transición de lo rural a lo urbano fue pensada de otra manera en los años setenta, por otra corriente teórica que retomaba como eje central las relaciones de dependencia para explicar los procesos sociales y económicos, y que consideraba como elemento fundamental en el análisis los rasgos del desarrollo capitalista en América Latina y particularmente en México. Se consideraba que las características del subdesarrollo predominante en estos países se debían a la existencia de una economía dependiente que limitaba el pleno desenvolvimiento del capitalismo así como de una estructura de clases propia de este modo de producción.

En este sentido las relaciones entre el campo y la ciudad se interpretaron como las existentes entre la agricultura y la industria. Esto en el marco de la existencia de un "colonialismo interno" en el que se identificaban claramente dos polos: el atrasado o explotado y el moderno o explotador, en este último se reconocía al sector industrial-urbano que gracias a la explotación del sector rural había logrado su impresionante progreso. Desde este punto de vista, el atraso del campo encuentra su explicación en el grado de formación y penetración del capitalismo, cuyo desarrollo lleva a la transformación de la economía campesina y a la descomposición misma del campesinado (Bartra, 1974:45).

De esta manera, las transformaciones de los campesinos y de sus relaciones económicas están directamente relacionadas con el desarrollo del capitalismo, que conlleva en sí mismo un proceso tendiente a la desvinculación de los productores rurales de sus medios de producción. Esta evolución hacia la proletarianización de la población del campo se piensa que no se realiza de manera mecánica e inmediata, sino que en ella están presentes una serie de contradicciones económicas que conducen a la formación de nuevos tipos de población y nuevas clases sociales. A este largo proceso se le define como descampesinización y no es otra cosa que la descomposición del campesinado a partir de la desintegración de su economía, de la penetración de relaciones capitalistas en las unidades campesinas, del desarrollo de la industria en el agro, de la separación de la agricultura y la industria, y del abandono de la tierra (Paré, 1977:26-27).

La descampesinización se considera como un proceso de liberación de mano de obra que la industrialización podría ocupar<sup>3</sup>, y puede dar lugar a la formación acelerada de un proletariado agrícola desvinculado totalmente de la tierra, pero también puede mantener algunas formas de sobrevivencia de la vida campesina. De hecho los estudiosos de este proceso consideraron que el desarrollo mismo del capitalismo puede darse sin una profundización de la descampesinización, lo que significa que rasgos de la economía campesina se mantengan y con ella la existencia misma de los campesinos, pero siempre subordinados al interés del capital a través de su sometimiento al mercado capitalista (Ibídem:28-31).

Desde este marco se concibe a la unidad campesina y a sus formas de sobrevivencia como elementos que forman parte de un proceso complejo, con candencias diferenciales que pueden acelerarse o disminuir, que a la larga tiende a la proletarianización de los campesinos, pero que logra mantener rasgos que no son propios del capitalismo. De esta manera el autoconsumo, la relativa autonomía del productor sobre sus actividades productivas, la permanencia de la propiedad de la tierra en algunos sectores campesinos, la coexistencia del trabajo asalariado con el cultivo de la tierra, y la obtención de ingresos adicionales a partir del ejercicio de otros oficios como la artesanía, son elementos "temporales" que tienden a su desaparición y que forman parte del llamado proceso de descampesinización<sup>4</sup>.

La dualidad de los presupuestos reseñados hasta aquí han permeado los estudios urbanos. La dicotomía de la ciudad y el campo, y la tendencia hacia la urbanización son postulados comúnmente aceptados entre los especialistas. Ellos han orientado la definición de la especificidad del proceso de urbanización, el que se ha considerado como parte integrante del desarrollo económico y su especificidad radica en el aumento y multiplicación de los centros de concentración de la

---

<sup>3</sup> Sin embargo el ritmo de incorporación de los trabajadores agrícolas a las empresas industriales y agroindustriales siempre ha sido menor al que prevalece en el proceso de "liberación de campesinos". De aquí que la población no ocupada forme parte del llamado "ejército industrial de reserva".

<sup>4</sup> La pervivencia de los rasgos de la unidad económica campesina llevo en los setenta a todo un debate en torno a dos elementos centrales: al papel de los campesinos en la estructura de clases y a la posible existencia de diferentes modos de producción bajo el dominio del capitalismo. Con respecto al primero la discusión se centró en si los campesinos que tenían las características señaladas arriba formaban o no parte del proletariado agrícola; con respecto al segundo elemento, se debatió sobre la existencia de una articulación de modos de producción con el capitalismo o de la posibilidad de pensar en la existencias de formas no capitalistas como parte del modo de producción capitalista (Bartra, 1974 y Paré, 1977). Dado que el presente trabajo no aborda directamente este tipo de problemas sólo se mencionan aquí con la intención de mostrar la complejidad de la problemática brevemente expuesta arriba. Por otra parte, es importante resaltar que el concepto de descampesinización ayudará a interpretar más adelante los rasgos de la ruralidad en la periferia de la ZMCM.

población, y en el crecimiento de la población urbana. La creciente urbanización y la transformación de la vida rural se han considerado como el principal objeto de estudio, las formas a partir de las cuales se ha dado este fenómeno centran las principales interrogantes en torno a la definición de las relaciones sociales y económicas que se presentan en la ciudad. Para ello se han creado instrumentos metodológicos que ayuden a medir los grados de urbanización y a delimitar a la población urbana y a la rural<sup>5</sup>.

Hasta ahora entre el gremio de los urbanistas no se ha revisado esta contraposición existente entre el campo y la ciudad. Apenas algunos estudios en torno a la dinámica urbana regional han comenzado a repensar la relación entre lo rural y lo urbano a partir de los cambios recientes en la estructura económica impuesta por el proyecto neoliberal (Ramírez, 1995:11-16). Se ha aceptado que la dicotomía campo-ciudad ha fraccionado el conocimiento, ya que supone que los procesos económicos, sociales y políticos que se presentan en ambos espacios son partes disociadas. Se plantea la necesidad de relacionar los procesos que se presentan en esta "dualidad" de la realidad, pues los cambios en las formas industriales y comerciales que se dan en el campo marcan diferencialmente a los capitales rurales y por ende su asociación o subordinación genera nuevos procesos de carácter urbano. De esta manera, la organización del territorio no obedece a funciones duales urbanas o rurales, sino que se traducen en asociaciones y dinámicas complejas entre ambos espacios.

Los cambios que se presentan en esta problemática han sido percibidos con mayor sensibilidad entre los investigadores rurales. Para algunos el concepto de ruralidad, entendido como un tipo de ordenamiento social comunitario fundado sobre la agrupación preferencial de semejantes, en la personificación de funciones y en un uso social extensivo del espacio donde sólo se admiten lazos sociales marcados por la tradición y la costumbre, ya no tiene vigencia (Pepin, 1996:69-73). Se llega a afirmar que ya no existen espacios cerrados, que las comunidades han perdido sus límites referenciales en el tiempo y en el espacio y que las localidades se saturan en términos demográficos (Salas y Rodríguez, 1997).

Estas modificaciones en la realidad rural se deben en gran medida a las transformaciones que se han presentado en el mundo del trabajo y a la emergencia de nuevas formas y actividades productivas,

---

<sup>5</sup> El ejemplo más representativo de este tipo de trabajo es el realizado por Luis Unikel (1976).

todo esto generado por la desarticulación de los sistemas productivos que conlleva el orden económico neoliberal. El creciente intercambio y contacto entre lo urbano y lo rural, así como entre los sectores productivos y sociales ha determinado la presencia de elementos urbanos en las zonas rurales y viceversa. De esta manera los pueblos campesinos participan en los procesos de densificación del espacio, de desarticulación de la unidad doméstica, de la diferenciación de las funciones de producción y consumo, lo que ha llevado a la participación de múltiples agentes sociales en el intercambio doméstico (Lara, 1996; Pepin, 1996, De Teresa y Cortez, 1996).

Estas transformaciones no son exclusivas de países como México sino que se han identificado como parte de la reestructuración mundial del orden económico. Así para la Comunidad Económica Europea los cambios que se presentan reorientan el sentido de la percepción del fenómeno del campo. En este sentido la definición de la ruralidad rebasa en mucho el marco exclusivo de lo agrario. El mundo rural considera actividades diversas como la agricultura, la artesanía, la pequeña y mediana industria, el comercio, los servicios, etc. En él se encuentran espacios agrícolas cultivados y naturales, pueblos, aldeas, pequeñas ciudades, centros regionales y zonas rurales industrializadas. Se observa una recuperación demográfica en el ámbito rural y se presentan nuevas tendencias en la migración, la que se orienta hacia las regiones rurales lo que conlleva a una transformación radical de la sociedad rural, a su rejuvenecimiento y a una amplia diversificación social (García, 1996:35-68).

Todos estos indicadores empíricos llevan a la reflexión sobre la concepción tradicional del campo en México. En ésta no sólo se revisa la polarización campo-ciudad, sino que se cuestionan elementos que hasta hace dos décadas prevalecían en los análisis de la situación del agro como la tenencia de la tierra, el empleo agrícola y la producción agropecuaria. Se asume que en las comunidades rurales se presenta ya la separación del lugar de residencia y de la producción. Las nuevas características económicas y el retiro del Estado del fomento a la producción campesina ha llevado a que las familias rurales implementen estrategias que no solo garantizan su supervivencia sino que recrean una nueva identidad que se teje en torno a los cambios recientes de las relaciones sociales. De todo esto resulta una sobreposición del mundo rural con lo urbano. La ruralidad parece ya no definirse como algo opuesto a lo urbano, ni exclusivamente vinculada al uso de la tierra y la tenencia, más bien se presenta como una ampliación de la interacción entre el campo y la ciudad (De Teresa y Cortez, 1996).

Una de las dimensiones más importantes en las que se observan los cambios descritos arriba es el referente a la organización de la reproducción de los pobres en el campo. Contradictoriamente a lo que se pudiera pensar las nuevas fuerzas del mercado que tienden a regular la producción y el consumo no han destruido a los pequeños productores agrícolas. La persistencia de la economía campesina responde fundamentalmente a dos factores: a la falta de opciones que tiene la mano de obra para emplearse fuera del sector agropecuario, y al desarrollo de estrategias de producción que mantienen el vínculo con la tierra y que reconstruyen las bases de la organización comunitaria (De Teresa y Cortez, 1996:21-26).

En general se puede observar que aunque la producción agropecuaria ha dejado de garantizar la reproducción de los pequeños productores rurales, estos no han abandonado el uso y cultivo de la tierra. Por el contrario, las unidades de producción campesina están pasando por un proceso de diversificación ocupacional en el que se identifican diferentes actividades ligadas al autoconsumo, a la compraventa de productos, a la migración temporal, al jomalerismo etc. Estos elementos han transformado el patrón de actividades campesinas así como la organización del trabajo en las unidades domésticas. Por una parte, se presenta una intensa diversificación ocupacional, las actividades agropecuarias pasan a un segundo plano, pero el vínculo con la tierra se mantiene como un elemento fundamental para la reproducción campesina (Ibidem.).

Esta "pluriactividad" va acompañada de cambios significativos en la organización familiar, entre los más relevantes encontramos la intensificación de la incorporación de un mayor número de miembros de la familia al mercado de trabajo asalariado, fenómeno en el que destaca el papel desempeñado por las mujeres y los niños. En el caso de las mujeres se observa modificaciones importantes en el patrón de migraciones y de empleo. Considerando la década de los ochenta y los primeros años de la del noventa, se ha observado que el primer lugar de destino de las mujeres rurales ya no son las grandes ciudades sino las áreas urbanas medias (de más de 20 000 habitantes), en segundo lugar están las zonas metropolitanas (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) y en tercer orden otra zona rural (Lara, 1996:147). Este cambio corresponde al nuevo modelo de desarrollo basado en formas de producción más flexible basadas en la descentralización de los procesos productivos.

De esta manera la industria ha implantado su presencia en las zonas rurales multiplicando las actividades manufactureras y de servicios a través del desarrollo de la máquina doméstica y la

industria maquiladora (De Teresa y Cortez, 1996). Esto ha generado un movimiento de población importante hacia talleres de todos tamaños ubicados en pequeños y medianos poblados que súbitamente se convierten en pequeñas ciudades. La población que se ocupa en las maquiladoras y vive en estos poblamientos conserva vínculos con su pueblo de origen, sin embargo sus modos de vida y su cultura se ven trastocados. Este fenómeno ha impactado de diferentes formas a la unidad de reproducción campesina. Así a raíz de estos cambios, las familias campesinas han encontrado una importante fuente de ingreso realizando actividades extra agrarias que en ocasiones se convierten en su principal sustento<sup>6</sup>.

El esquema de las maquiladoras ha sido retomado en los desarrollos modernos del cultivo de hortalizas y de frutas para la exportación a cargo de empresas extranjeras, esto particularmente en la zona noroeste del país. Este tipo de agroindustrias permite la contratación de una gran cantidad de trabajadores estacionales lo que lleva a una gran movilidad de trabajadores migratorios que se asientan en las zonas cercanas al lugar de trabajo ya sea en ejidos y comunidades o en la periferia de las ciudades. Para los investigadores rurales este tipo de poblados no pueden considerarse como exclusivamente rurales ya que su vida se asemeja mucho a la de los "asentamientos dormitorio" de las grandes ciudades, fenómeno que ha acelerado la integración de la población campesina a la vida urbana y a los modelos culturales derivados de ella. Sin embargo el origen étnico de la población permite a su vez crear redes de solidaridad y de apoyo que reconstruyen algunos aspectos de la vida de sus comunidades de origen (Ibídem). Estos elementos conforman una zona que se ha denominado "rur-urbana" que se localiza entre los ejidos y comunidades, y la periferia de las ciudades. Su dinámica ha impuesto que algunos miembros de la familia campesina se vinculen a las nuevas actividades mientras que otros se mantienen en el sector campesino.

Así, este fenómeno de "rur-urbanización" pareciera estar caracterizado por la presencia de agroindustrias y de corredores industriales en las cercanías de las ciudades. Estas han introducido nuevas características a los mercados de trabajo, han vinculado el medio rural a la ciudad a través de la organización de los productos, de capitales y de la movilidad de los trabajadores. De esta manera se ha definido una nueva categoría de trabajadores, producto de este fenómeno, cuyas características se refieren a las especificidades de las zonas "rur-urbanas" y que están constituidos por una

---

<sup>6</sup> Una parte importante de estas actividades son desempeñadas por mujeres adultas que alternan sus obligaciones familiares y laborales con la unidad campesina. Esta diversificación de las tareas del sector

población activa que habita en la periferia urbana, que trabaja en la parte agrícola de proyectos agroindustriales y que busca en la ciudad actividades complementarias trabajando como asalariados (Ibidem).

La aparición de todos estos nuevos elementos en la realidad rural obligan a pensar en la existencia de una relación mucho más estrecha entre el campo y la ciudad. Las fronteras entre los dos ámbitos no se delimitan con claridad, más bien tenemos un encuentro entre ellas, es decir, las comunidades rurales mantienen algunas de sus características tradicionales pero también se llevan a cabo actividades que se refieren directamente al fenómeno urbano. La diversificación ocupacional o también denominada "pluriactividad" en el medio rural parece constituir el nuevo punto de articulación de la dimensión agraria con la urbana, es el vínculo entre el rancho y la ciudad, entre lo tradicional y lo moderno. Los sujetos se convierten en semicampesinos, semiobreros, semivendedores, etc. (De Teresa y Cortez, 1996 y Lara, 1996). Así mismo se reconoce la existencias de espacios "rur-urbanos" con características específicas, son proveedores de mano de obra para actividades agropecuarias y agroindustriales, pero también tienen un fuerte vínculo con la agricultura y con la industria.

Uno de los elementos que cabe destacar en esta transformación es la incorporación por parte de los campesinos de la demanda de servicios urbanos. Estas peticiones trascienden de la esfera de la producción y señalan la creciente urbanización que se está generando en los poblados rurales (Pepin, 1991). Este tipo de asentamientos están pasando por un proceso en el que se van constituyendo sus rasgos estructurales y sus perfiles socioculturales. Ellos constituyen un espacio híbrido entre lo rural y lo urbano en el que se interrelacionan el grupo antiguo y el "desperfilado" del mundo agrario tradicional (Salas y Rodríguez, 1997).

Para algunos antropólogos esta situación sólo llevará en el futuro a la desintegración de la comunidad, la que se verá prácticamente "desgarrada" por los efectos desintegradores de la dinámica neoliberal (Salas y Rodríguez, 1997). Para otros estudiosos sucede lo contrario. Esta integración a la vida urbana y a los modelos culturales no supone una ruptura con la tradición campesina sino su reelaboración. En este sentido la unidad campesina cuenta con nuevas formas de allegarse los recursos como el ejercicio de actividades agrícolas, extra agrícolas, de la incorporación de las

---

femenil ha refuncionalizado la unidad doméstica ya que la mujer también llega a asumir el rol de proveedora

mujeres más jóvenes al taller, de que las madres y los hijos pequeños se queden en el rancho, en la comunidad o en el ejido a cargo del cultivo de la parcela. Todo esto lejos de desintegrar a las unidades domésticas permiten su reproducción y la recreación de la identidad de los campesinos (Lara, 1996; De Teresa y Cortez, 1996; Pepin, 1996).

Las características específicas de la “urbanización del campo “ y de las nuevas formas de relación campo-ciudad se han pensado desde la perspectiva de lo rural y, de aquellas pequeñas y medianas poblaciones que en los últimos años se han visto afectadas por una intensa urbanización. Hasta ahora se ha privilegiado el análisis de las transformaciones rurales y su relación con lo urbano, pero no se ha intentado pensar el problema de manera inversa. Es decir, si lo rural tiende a incorporar elementos urbanos como parte de su misma identidad y problemática específica, ¿no será posible que también para explicar el fenómeno urbano se tenga que reconsiderar a los aspectos rurales como parte del mismo? ¿Qué pasa en las grandes ciudades donde existe una periferia de superficie considerable que incorpora ejidos, comunidades y pueblos? ¿Cómo pensar lo rural en un contexto de creciente expansión urbana? En los siguientes apartados se busca explorar estos temas y contribuir a la discusión de los cambios rurales desde la perspectiva urbana, para desde aquí pensar en algunos elementos que ayuden a la construcción de nuevas interpretaciones de la relación campo ciudad.

### ***9.2 La frontera periurbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en los años noventa.***

Con el objeto de aproximarnos a las características del espacio no urbanizado de la gran ciudad se revisaran algunos indicadores agropecuarios para así destacar las peculiaridades “rurales” de la zona. Para iniciar el acercamiento a una primera caracterización de la zona de interés se trabajaron los datos del Censo Agrícola Ganadero para el Distrito Federal y el Estado de México, también se contó con información de la Secretaría de la Reforma Agraria. El eje central para organizar el trabajo fue indagar los rasgos generales de la actividad agropecuaria y su relación con la tenencia de la tierra. En vista de que la ZMCM esta conformada por dos entidades y que las fuentes de

información se especializan en cada una de ellas, la exposición de esta parte abordará de manera separada la situación del Distrito Federal y la de los municipios conurbados del Estado de México.

### *DISTRITO FEDERAL*

Los datos de la década de los ochenta que se refieren a las características del medio rural en el Distrito Federal muestran el potencial productivo de esta área de la periferia de la gran urbe. Uno de los indicadores más importantes para perfilar el papel del sector agropecuario en el D.F. es su participación en el PIB de esta entidad. El sector agrícola pecuario y forestal participó en 1975 con el 0.32%, porcentaje que se redujo al 0.24% para 1980. A pesar de esta pérdida de importancia de este tipo de actividades, para 1982 existían 32 000 has agrícolas, 8 850 ganaderas y 41 190 forestales, además de 25 000 productores en esta rama. Estudios sobre este tema advierten de la importancia de la pervivencia de las actividades agropecuarias y de su significativo papel en las funciones económicas y sociales primordiales de una parte de la población. Su importancia radica en la generación de trabajo estacional y permanente, así como del desarrollo y mantenimiento de una zona de vital importancia ecológica para la ciudad (Canabal et al, 1992).

Las delegaciones que tuvieron una mayor presencia de agricultores son en orden de importancia Tláhuac, Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Alvaro Obregón. Dos delegaciones aumentaron su superficie agrícola en 1987, ellas fueron Tlalpan y Milpa Alta (con el 59 y 32% respectivamente), mientras que Cuajimalpa y Magdalena Contreras redujeron su territorio de uso agropecuario (en 5 y 3%). El cultivo de forrajes aumentó de manera importante, la superficie cosechada creció en 80% entre 1982 y 1987. Milpa Alta se distinguió como la delegación con mayor estabilidad agrícola, esto debido fundamentalmente al papel que representa el cultivo del nopal, cuya cosecha representó el 80% de la producción nacional en los años de referencia. En lo que se refiere a los productos de origen animal, estos cubren una parte sustancial de la demanda de la población dedicada a las propias actividades agrícolas así como de los pobladores que habitan el mismo espacio regional. En 1985 se registraron 34 000 bovinos que produjeron 93.5 millones de litros de leche, cantidad que aumentó a 122 millones en 1987 (Ibidem. p. 30-41).

Con respecto a la cuestión ocupacional el censo de 1980 indica un incremento porcentual en la población ocupada en la agricultura en relación al resto de los sectores económicos, en términos

absolutos se observa un aumento del 20% con respecto a 1970 de los jefes de familia dedicados a las actividades agropecuarias. Este promedio es rebasado por las delegaciones de Milpa Alta, Tlalpan y Magdalena Contreras con el 66%, 48% y 45% respectivamente. Este fenómeno se debe fundamentalmente a los efectos de la crisis económica que ha ocasionado la contracción de los sectores secundario y terciario, lo que ha promovido la ocupación de fuerza de trabajo en la agricultura (Canabal, et. al. 1992:51)

Todas estas actividades se llevan a cabo en una zona rural que enfrenta serios problemas que tienen su origen en la creciente expansión urbana como en las mismas características naturales del área. De hecho es este último elemento el que impacta con mayor fuerza las actividades agropecuarias ya que las características productivas de las tierras está en relación directa a la reproducción de las condiciones naturales, y es en este punto donde se centra la problemática. Efectivamente, las tierras consideradas por las autoridades como de conservación ecológica están afectadas por un creciente desequilibrio que ya representa grandes dificultades para las regiones agrícolas del D.F., entre ellas destacan (Ibidem. p. 28):

1. La sobreexplotación de los mantos acuíferos, lo que ha ocasionado la pérdida de humedad en la capa arable necesaria para los procesos productivos.
2. La contaminación de los suelos debido a la incorporación de aguas residuales y de sustancias químicas provenientes de la estructura urbana.
3. La contaminación de las aguas utilizadas con fines agrícolas.
4. La deforestación de áreas boscosas y de vegetación diversa que propicia la erosión de los suelos y los escurrimientos violentos que reducen la fertilidad.
5. La pérdida de superficie de sustentación, bosques y lagos, así como los efectos de la contaminación ambiental en los animales que tienen un papel principal en el control de fauna e insectos nocivos (este es el caso particular de la disminución de las aves en estos procesos ecológicos).

La presencia continua de las condiciones anteriores han afectado de manera diferenciada a las zonas rurales del D.F. Cuando se revisan los datos proporcionadas por la Comisión Coordinadora del Desarrollo Rural en el Distrito Federal y los del Censo Agrícola y Ganadero del Distrito Federal de 1994 (CAGDF), la primera impresión que se tiene es que a pesar de los crecientes problemas de las

áreas agropecuarias, éstas se siguen manteniendo. En 1994 la zona de conservación ecológica quedó definida en una superficie 86 804 has que representa el 58% del territorio del Distrito Federal. En ella se incluye usos mixtos de áreas boscosas, arbustos y áreas dedicadas a actividades agrícolas (COCODER, 1995). El área rural que se conserva en el Distrito representa el 47% de su superficie (67 700 has) y está ocupada por 37 700 has de bosque y 30 000 has en la agricultura y ganadería (Canabal, 1997:51-52). Como se observará enseguida la estructura agropecuaria es desigual y ello se debe al papel diferenciado que juegan territorialmente las labores agrarias en las delegaciones y a la mayor o menor resistencia de los pueblos a permitir una mayor urbanización.

Como ya se señaló antes la tendencia general en el D. F. ha sido hacia la disminución de los espacios rurales. Al aumento de la superficie cultivada en el periodo 1982 - 1987 le siguió una reducción del área de cultivo equivalente al 16%, ésta pasó de 31 115 has en 1987 a 26 194 has en 1994 (Canabal, 1997:63). Por otra parte también se ha asistido a una creciente división de la tierra, para los ochenta el 78% de los productores tenían parcelas menores de cuatro has, mientras que según datos del Censo Agrícola de 1994 más del 90% de las unidades de producción tienen menos de 5 has. Estos datos parecieran interpretarse como un fuerte cuestionamiento a la permanencia de las actividades rurales, sin embargo al revisar en otros estudios las causas del decrecimiento de la superficie sembrada y la misma estructura del sector agrario la hipótesis se orienta más a pensar en la existencia de cambios en el patrón agrícola.

En el sector agropecuario del Distrito Federal existen 43 ejidos y comunidades, 33 374 ejidatarios y comuneros, y 59 057 has de superficie ejidal y comunal. De la superficie ejidal el 56% son áreas boscosas, el 23% son superficie de labor, 14% corresponde a pastos naturales y el 7% restante está dedicada a otros usos. Los bosques se ubican mayoritariamente en Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Alvaro Obregón, Milpa Alta y Tlalpan. Del total de la superficie boscosa el 78% se concentra en Milpa Alta y Tlalpan.

Las delegaciones con una actividad agrícola importante son Tlahuac, Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta. De la superficie agrícola el 99.9% es de temporal y el 0.1% de riego. En cuanto a la distribución de los productores agropecuarios el 38% se concentra en Milpa Alta, Tlahuac tiene el 21% y Xochimilco el 19% (CAGDF). El número de productores ha variado en estas delegaciones, en Milpa Alta se registra un aumento notable en 1982 eran 9 147 cifra que ascendió a 10 994 en 1987,

también aumentaron en Tlalpan y Tláhuac, en contraste con la disminución que se presentó en Xochimilco en donde de 6 155 productores se registraron 5 469 (Canabal, 1997:76-80).

En el Distrito Federal existen 20 078 unidades de producción de las cuales el 86% se dedican a actividades agropecuarias que absorben a cerca de 55 mil personas, poco más de la mitad (52%) se concentran en Tlahuac y Milpa Alta. En cuanto a la tenencia de la tierra el 40% de estas unidades están en propiedad privada y el 46% en ejidal<sup>7</sup>. Estos datos son indicadores de una actividad agropecuaria importante, sin embargo no toda la superficie ejidal esta produciendo ya que sólo el 20% de la misma tiene unidades de producción.

La superficie de labor que existe en el Distrito Federal es de 23 279.41 has de las cuales el 33% se encuentra en Milpa Alta, 28% en Tlalpan, 21% en Tlahuac , el 11% en Xochimilco y el 7% restante en Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras y Alvaro Obregón. La distribución de esta extensión por tenencia es 37% privada y 52% ejidal. El 97% de las unidades de producción rurales están en esta superficie.

En lo que respecta a la producción, los esfuerzos de los productores se centran en la siembra de productos que no necesitan excelentes condiciones naturales como los forrajes o cultivos necesarios para el consumo familiar como maíz, frijol, haba, nopal, la alegría y plantas de ornato. Así los productos más importantes que se cultivan en la entidad corresponden eminentemente al maíz con un 61% de la superficie total sembrada, le sigue la avena forrajera con un 27% y el 12% restante es dedicado a otros cultivos (frijol, calabaza, haba, etc) (CAGDF).

En el caso del maíz su producción ocupa una extensión de 8 734 has que en 1992 produjeron 14 734 toneladas (Canabal, 1997:73). Las principales delegaciones agrarias que se dedican a este cultivo, en orden descendente son Tláhuac con el 32% de la producción total, Milpa Alta con el 26%, Tlalpan con el 18% y Xochimilco con el 15%. En los años noventa se observó una disminución importante en la superficie cultivada para granos básicos, esto debido en gran medida a la utilización del espacio para cultivos comerciales como el nopal (en Milpa Alta este cultivo ha sustituido al maíz) y el forraje, y por el abasto de maíz en algunas área integradas a la red urbana. Por estas razones no sorprende la importancia de la producción de avena y alfalfa, ya que si bien no se siembran grandes

extensiones sí se obtienen mejores rendimientos, son mucho más rentables que el maíz y se relacionan directamente con la producción de alimentos balanceados para el ganado. En cuanto a la producción de avena destaca Tlapan que absorbe el 60% de la producción en 2 763 has y Milpa Alta con el 32% en una superficie de 1 464 has; en el caso de la alfalfa destacan Tláhuac y Xochimilco (CAGDF y Canabal, 1997:68).

De la estructura productiva se distinguen delegaciones dedicadas fundamentalmente a la producción del maíz como Xochimilco y Tlahuac (ambas dedican a este cultivo el 72 y 88% respectivamente de su superficie sembrada). Milpa Alta y Tlalpan diversifican más su producción. Tlalpan invierte la proporción y dedica el 59% de su superficie a la avena y el 37% al maíz. Milpa Alta siembra el 32% de su superficie con avena y el 58% con maíz. Si bien esto son los cultivos que más sobresalen en las tierras de labor es importante mencionar que en Milpa Alta el cultivo del nopal ocupa el 40% de su superficie y que constituye una de las principales fuentes de ingreso para la población, Canabal estima que cerca de 20 mil familias están involucradas en esta actividad.

En cuanto al destino de la producción el 54% de las unidades de producción rurales la dedican al autoconsumo y el 27% al mercado local nacional. Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Alvaro Obregón producen fundamentalmente para el autoconsumo. Mientras que otras delegaciones tienen una proporción más equilibrada, Milpa Alta dedica el 48% de su producción al autoconsumo y el 52% al mercado local; Xochimilco tiene un 45% destinada al primero y el 36% al segundo; Tlalpan tiene un 42% y un 34% respectivamente (CAGDF).

En lo que respecta a la producción dedicada al mercado local resaltan los casos de las hortalizas y de las flores. En el primer caso destaca la producción intensiva de este tipo de productos en las chinampas, a pesar de una continua disminución de la zona chinampera en Tláhuac y Xochimilco esta actividad se realiza en 2 300 has y se ha demostrado que se pueden obtener altos rendimientos del cultivo de hortalizas en este tipo de espacios. En lo que se refiere a las flores, se ha intensificado su producción a partir de una mayor creación de invernaderos en Xochimilco, los productos se dirigen fundamentalmente al mercado urbano. La importancia de las actividades agrícolas en las chinampas así como la producción de flores es reconocida por la FAO, institución que reconoció que

---

<sup>7</sup> Llama la atención el caso de Xochimilco donde el 83% de las unidades de producción están en propiedad privada y el 17% corresponde a ejidos y comunidades.

las actividades de las zona lacustres del Distrito Federal había generado en 1988 alrededor de 12 000 empleos (Canabal, 1997:70-75).

La producción animal se ha reducido notablemente en los últimos años. A diferencia del aumento de las aves de corral y de las abejas, la actividad ganadera ha observado una considerable disminución en el número de cabezas de ganado después de los años ochenta. De acuerdo a los datos del Censo de 1994 existen 9 202 unidades de producción que se dedican a criar ganado. En total existen 9 650 cabezas de ganado bovino, 22 800 de porcino, 16 700 de ovino, 1 200 de caprino y 503 000 aves; todo esto tenía un valor para 1991 de 81 248.00 nuevos pesos. Las delegaciones que tienen esta actividad son Milpa Alta, Tlahuac, Xochimilco y Tlalpan (CAGDF). La producción animal tiene serios problemas ya que se requiere de espacios adecuados así como de cuidados especiales por lo que es difícil que prospere. Sin embargo existen unidades de cría de ganado semiestabulado propiciadas por la empresa de Restaurantes Arroyo que compra cantidades más o menos fijas en determinadas temporadas (Canabal, 1997: 76).

Todos los datos expuestos hasta aquí nos permite plantear la existencia en el Distrito Federal de una periferia rural caracterizada por una estructura agropecuaria heterogénea en la que existe una proporción equilibrada entre las unidades de producción privadas y ejidales. En esta zona existen las características generales del campo mexicano. Por una parte, el predominio de una estructura tradicional de producción en ejidos y minifundios privados, y por otra la introducción de la cosecha de cultivos forrajeros mucho más redituables y con mucha mayor posibilidad de colocarse en el mercado local. De hecho aquellas delegaciones que tienen una mayor diversidad de sus productos han logrado una mayor estabilidad agrícola lo que ha permitido aumentar la superficie cosechada, nos referimos a Milpa Alta y Tlalpan. Lo anterior no sucede en aquellas delegaciones (como Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa), que por la vocación de sus suelos no han podido distinguirse en la actividad agropecuaria, se dedican mayoritariamente al autoconsumo y no explotan sus recursos forestales (ya que no existen unidades de producción en este rubro) .

Como bien se ha notado de los datos expuestos aquí la disminución de la superficie de cultivo en los últimos años no ha implicado el abandono de las actividades agrícolas, más bien la agricultura de la zona se ha adaptado a los espacios restantes y a las condiciones naturales existentes. Esto ha repercutido en la intensificación de los procesos productivos en las chinampas y en los invernaderos,

y a la ampliación de la producción de cultivos más rentables como los forrajes y el nopal, que han sustituido a los granos básicos. Por otra parte, es importante notar que la reducción del área de cultivo también se ha debido a políticas públicas que con el pretexto de “mantener” una reserva ecológica expropiaron mil hectáreas ejidales que se cultivaban en Xochimilco para el Plan de Rescate Ecológico (Canabal, 1997:63-66).

Finalmente se puede afirmar que estamos ante una región productiva potencialmente abastecedora de bienes agrícolas y proveedora de empleo permanente y estacional que hasta ahora ha resistido en forma desigual el crecimiento urbano. De hecho el crecimiento urbano de Tláhuac y Tlalpan sobre tierras ejidales puede afectar la organización productiva del lugar y propiciar la reducción de la superficie cultivable y el abandono de las actividades agrícolas. Sin embargo también es importante notar que las tendencias que llevan hacia la urbanización son enfrentadas por la resistencia de los pueblos, que a través de su identidad y cohesión social generan diversas estrategias para mantener sus labores agrícolas (estas se abordarán con más detalle en el último apartado de este capítulo).

CUADRO No. 36

UNIDADES DE PRODUCCIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL POR TENENCIA DE LA TIERRA\*

DELEGACION	UNID. DE PRODUCCION		PROPIEDAD PRIVADA				PROPIEDAD EJIDAL				PROPIEDAD MIXTA			
	NUMERO	SUPERFICIE	U. PROD. NUMERO		SUPERFICIE		U. PROD. NUMERO		SUPERFICIE		U. PROD. NUMERO		SUPERFICIE	
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	20 078	24 100.42	9876	49%	9068.6	38%	9238	46%	12457.6	52%	964	5%	2574.1	10%
<b>Cuajimalpa de Morelos</b>	1 484	468.09	729	49%	264.5	56%	699	47%	158.7	34%	56	4%	44.6	10%
<b>Gustavo A. Madero</b>	117	91.16	67	57%	27.6	30%	50	43%	63.5	70%				
<b>Magdalena Contreras</b>	860	756.24	50	6%	30.6	4%	802	93%	652.5	86%	8	1%	73.0	10%
<b>Milpa Alta</b>	5 251	7 847.80	2913	55%	3600.5	46%	1932	37%	2810.4	36%	406	8%	1436.8	18%
<b>Alvaro Obregón</b>	842	324.59	474	56%	152.3	47%	336	40%	134.8	41%	32	4%	37.4	12%
<b>Tlahuac</b>	5 280	5 023.14	2256	43%	2257.1	45%	2712	51%	2181.1	43%	312	6%	584.8	12%
<b>Tlalpan</b>	2 664	6839.83	420	16%	320.6	5%	2106	79%	6139.1	90%	138	5%	380.0	5%
<b>Xochimilco</b>	3 562	2 741.41	2949	83%	2406.8	88%	601	17%	317.1	12%	12	0.3%	17.4	0.6%

\* La superficie esta dada en hectáreas. En la propiedad mixta se incluyen propiedad pública y reservas ecológicas.

FUENTE: Censo Agrícola y Ganadero del Distrito Federal. INEGI. 1994

CUADRO No. 37

SUPERFICIE DE LABOR EN UNIDADES DE PRODUCCION RURALES EN EL D.F. POR TENENCIA DE LA TIERRA

DELEGACION	UNID. DE PRODUCCION		PROPIEDAD PRIVADA				PROPIEDAD EJIDAL			
	TOTAL		RIEGO		TEMPORAL		RIEGO		TEMPORAL	
	NUMERO	SUP. LABOR	U.P.	SUP.	U.P.	SUP.	U.P.	SUP.	U.P.	SUP.
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	19 448	23 279.41	123	108.16	9463	8 526.2	9	9.9	8 878	12 069.6
Cuajimalpa de Morelos	1 446	430.95			719	252.2			673	137.9
Gustavo A. Madero	117	90.73			67	27.3			50	63.4
Magdalena Contreras	785	737.49			49	29.1			728	635.8
Milpa Alta	5207	7 737.88	6	8.66	2 878	3525.2	1	1.0	1 917	2 787.0
Alvaro Obregón	829	309.90			463	141.9			334	131.4
Tlahuac	5 244	4 957.76	117	99.50	2 107	2063.9	7	5.9	2 686	2 149.9
Tlalpan	2 568	6 560.90			411	301.7	1	3.0	2 019	5 912.3
Xochimilco	3 234	2 445.59			2 751	2176.5			471	251.6

\* La superficie esta dada en hectáreas. La propiedad mixta no está considerada en este cuadro por ello, no corresponde la suma de los tipos de propiedad con los datos de las unidades de producción.

FUENTE: Censo Agrícola y Ganadero del Distrito Federal. INEGI. 1994

*MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO*

Para el caso de los municipios del Estado de México el análisis partió inicialmente de aquellos municipios con mayor crecimiento urbano, después se siguió con los que forman parte de manera general de la ZMCM y finalmente se abordaron las tendencias generales de los municipios del Estado de México. Todo esto con la intención de plantear los elementos necesarios que ayuden a definir las características generales de la periferia rural y su relación con el proceso urbano.

De los once municipios con mayor crecimiento urbano<sup>8</sup> destacan Atizapan y Tultitlan como territorios en los que prácticamente esta desapareciendo el ejido. De acuerdo a los datos del Censo Agrícola de 1994, en Atizapan sólo existe ya un ejido, 76 unidades de producción rurales y una pequeña superficie de labor que llega sólo a 65 hectáreas. El municipio de Tultitlan sigue la misma tendencia, hace parte de los tres municipios con menos unidades de producción (junto con Atizapan y Jaltenco), tiene 772 has. de labor y forma parte de los cinco municipios con menor superficie agrícola (junto con Atizapan, Jaltenco, Chiconcuac y Temamatla). Naucalpan y Ecatepec son municipios muy urbanizados y con graves problemas de irregularidad de la tenencia de la tierra, sin embargo mantienen una cantidad importante de unidades de producción: Naucalpan tiene 1 617 unidades con 2 025 has de labor, Ecatepec 1 115 unidades con 1824 has, lo mismo pasa con Cuautitlan Izcalli que tiene 1 156 unidades y 2 390 has. Los municipios de Ixtapaluca, Nicolás Romero y Tecamac tienen una cantidad muy elevada de unidades de producción: 2 399, 3 903 y 2 580 para cada uno de ellos, pero porque tienen una superficie de labor más importante 6 222, 5 443 y 7794 has respectivamente.

Para el resto de los municipios conurbados resalta con una mayor proporción de superficie de labor Texcoco con 9 897 has, Zumpango con 8 952 has y Chalco con 7 377; los municipios restantes tienen una superficie entre 953 has y 3 738 has.. En general se puede afirmar que a pesar de la intensa urbanización, el fenómeno no ha impedido continuar con las actividades agrícolas en muchos municipios, lo que pudiera ser un elemento que incide en la sobrevivencia de los ejidos y comunidades.

---

<sup>8</sup> Atizapan, Chimalhuacan, Ecatepec, Ixtapaluca, Naucalpan, Nicolas Romero, Tecamac, Tlalnepanitia, Tultitlan, Cuautitlan Izcalli y Valle de Chalco.

En cuanto a la forma de tenencia de la superficie de labor en los municipios con mayor crecimiento urbano encontramos un claro predominio de las tierras ejidales sobre las tierras de propiedad privada: según los municipios entre el 46 y el 78% es ejidal; mientras la propiedad privada oscila entre el 3 y el 31%. Para el resto de los municipios conurbados el 21% de la superficie de labor es privada y el 49% corresponde a la propiedad ejidal.

La revisión de las unidades de producción rurales por tenencia de la tierra sigue la misma tendencia de la distribución de la superficie de labor. En cuanto a los municipios con mayor urbanización las unidades privadas van del 9.6 al 28.9%, el municipio de menor proporción es Naucalpan y el de mayor es Tecamac. Con respecto a la superficie que ocupan en propiedad privada la distribución varía del 4% en Naucalpan al 64.5% en Ecatepec. Las unidades de producción en tenencia ejidal oscilan entre el 65% en Tecamac hasta el 94% en Ecatepec; la superficie de las mismas va del 34% en Ecatepec al 82% en Naucalpan.

En los municipios de reciente incorporación al proceso de urbanización la situación es la siguiente: las unidades de producción en propiedad privada abarcan el 28% mientras que las ejidales llegan al 65%. En cuanto a la superficie la tendencia es similar, la superficie en propiedad privada abarca aproximadamente el 35% , mientras que las unidades ejidales absorben el 54%. En general llama la atención que a diferencia del Distrito Federal en los municipios mexiquenses se observa un claro predominio de la actividad agropecuaria ejidal.

En lo que se refiere a la producción resalta el cultivo de avena forrajera en municipios como Ixtapaluca, la cebada predomina en Tecamac, el frijol y el trigo en Ixtapaluca. Con respecto al maíz destacan Nicolás Romero, Tecamac, Cuautitlan Izcalli, Ixtapaluca y Naucalpan. Destacan como municipios más productivos Ixtapaluca y Tecamac. El orden de importancia de los productos que se siembran es maíz, avena, frijol, trigo y cebada. Si consideramos a todos los municipios conurbados resaltan en la producción de maíz Zumpango, Texcoco, Chalco, Acolman, Huixquilucan y Tepozotlan<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Es importante mencionar que el Estado de México está entre los tres primeros productores de maíz en la República, y ocupa más del 50% de la superficie agrícola del Valle de México, de aquí que muchos municipios lo cultiven.

CUADRO NO. 38

UNIDADES DE PRODUCCIÓN EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS POR TENENCIA DE LA TIERRA\*

MUNICIPIO	UNID. DE PRODUCCION		PROPIEDAD PRIVADA				PROPIEDAD EJIDAL				PROPIEDAD MIXTA			
	NUMERO	SUPERFICIE	U. PROD. NUMERO		SUPERFICIE		U. PROD. NUMERO		SUPERFICIE		U. PROD. NUMERO		SUPERFICIE	
ACOLMAN	1718	4057.92	120	7%	740.0	18%	1508	88%	2973.4	73%	88	5%	344.4	9%
ATENCO	2097	13224.43	41	2%	9566.1	72%	1991	95%	3438.4	26%	65	3%	219.7	2%
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	112	434.9	30	27%	376.0	86%	82	73%	58.8	14%				
COCOTITLAN	648	1884.51	257	40%	387.7	21%	325	50%	1154.9	61%	66	10%	341.8	18%
COYOTEPEC	1475	1528.67	432	29%	380.6	25%	827	56%	780.0	51%	216	15%	367.9	24%
CUAUTITLAN	556	1322.32	183	33%	751.4	57%	323	58%	423.0	32%	50	9%	147.9	11%
CHALCO	5618	9906.47	2151	38%	3988.1	40%	3152	56%	5239.7	53%	315	6%	698.5	7%
CHIAUTLA	889	1003.3	311	35%	329.4	33%	521	59%	555.3	55%	57	6%	118.5	12%
CHICOLOAPAN	746	1331.26	12	2%	402.2	30%	731	98%	923.3	69%	3	0.4%	5.7	0.4%
CHICONCUAC	633	582.25					633	100%	582.2	100				
ECATEPEC	1292	3604.98	55	4%	2325.1	64%	1217	84%	1224.1	34%	20	2%	55.7	2%
HUEHUETOCA	1449	5254.92	454	31%	2984.0	57%	839	58%	1663.4	32%	156	11%	607.4	12%
HUIXQUILUCAN	1698	3758.49	845	50%	462.4	12%	754	44%	3180.3	84%	99	6%	115.69	3%
IXTAPALUCA	2592	7518.61	258	10%	2172.6	29%	2274	88%	4812.4	64%	60	2%	533.5	7%
JALTENCO	372	544.86	320	86%	434.7	80%	52	14%	110.1	20%				
NAUCALPAN	1915	2488.04	185	10%	100.2	4%	1528	80%	2051.4	82%	202	11%	336.3	14%
NEXTLALPAN	1014	3671.14	473	47%	1181.9	32%	431	43%	1752.5	48%	110	11%	736.6	20%
NICOLAS ROMERO	4498	6788.55	664	15%	745.2	11%	3212	71%	4358.7	64%	622	14%	622.0	9%
LA PAZ	593	1100.01	3	0.5%	3.0	0.2%	590	99%	665.5	60%				
SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES	1375	3935.78	668	49%	2289.2	58%	594	43%	1165.1	30%	113	8%	481.3	12%
TECAMAC	3240	9615.21	937	30%	3386.5	35%	2097	65%	5198.9	54%	206	6%	1029.6	11%
TEMAMATLA	258	1070.0	197	76%	842.2	78%	38	14%	86.2	8%	25	10%	141.4	13%
TEOLOYUCAN	1449	2315.66	814	56%	1536.1	66%	513	35%	482.9	21%	122	8%	296.5	13%
TEOTIHUACAN	1747	3627.2	387	22%	1584.9	44%	1304	75%	1747.7	48%	56	3%	294.5	8%
TEPOTZOTLAN	1517	3849.52	317	21%	1060.3	28%	915	60%	1878.7	49%	285	19%	913.4	24%
TEZOYUCA	850	976.36	28	3%	79.5	8%	812	96%	840.9	86%	10	1%	55.9	6%
TEXCOCO	5974	12487.56	685	11%	4108.0	33%	4933	83%	7582.3	61%	356	6%	817.1	7%
TULTEPEC	1077	1906.73	376	35%	719.7	38%	647	60%	1039.06	54%	54	5%	147.9	8%
TULTITLAN	627	1033.39	123	20%	252.5	24%	469	75%	695.9	67%	35	6%	84.8	8%
ZUMPANGO	3481	9635.75	1254	36%	4960.2	51%	1903	55%	3485.3	36%	324	9%	1190.1	12%
CUAUTITLAN IZCALLI	1266	2576.07	210	17%	704.6	27	1003	79%	1682.9	65%	53	4%	188.4	7%

\* La superficie esta dada en hectáreas. En la propiedad mixta se incluyen propiedad pública y reservas ecológicas.

FUENTE: Censo Agrícola y Ganadero del Distrito Federal. INEGI. 1994

CUADRO No. 39

**SUPERFICIE DE LABOR EN UNIDADES DE PRODUCCION RURALES EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS POR TENENCIA DE LA TIERRA**

MUNICIPIO	UNID. DE PRODUCCION		PROPIEDAD PRIVADA				PROPIEDAD EJIDAL			
	TOTAL		RIEGO		TEMPORAL		RIEGO		TEMPORAL	
	NUMERO	SUP. LABOR	U.P.	SUP.	U.P.	SUP.	U.P.	SUP.	U.P.	SUP.
ACOLMAN	1685	3738.35	23	43.2	80	110.4	436	609.3	333	579.2
ATENCO	1865	2677.98	2	179.0	17	10.7	506	595.4	998	1273.1
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	77	65.42			17	25.3			60	40.0
COCOTITLAN	627	1836.31			240	350.0	1	350.0	320	1143.1
COYOTEPEC	1255	1349.79	79	56.6	103	71.1	214	157.8	290	237.8
CUAUTITLAN	514	1237.32	159	602.7	2	0.7	254	314.8	1	1.5
CHALCO	3891	7377.51	11	263.0	822	1745.5	162	421.7	2546	4096.9
CHIAUTLA	761	906.30	83	109.5	96	84.5	334	380.2	146	147.1
CHICOLOAPAN	721	1228.61	4	166.0	1	0.2	138	143.5	551	666.1
CHICONCUAC	599	522.25					377	320.2	218	196.0
ECATEPEC	1241	1824.75	11	7.8	39	561.4	448	454.8	633	586.4
HUEHUETOCA	1109	3058.11	8	41.3	120	178.2	91	169.2	711	1413.3
HUIXQUILUCAN	1651	2360.03	13	6.8	800	423.3	21	8.1	699	1787.6
IXTAPALUCA	2451	6222.15	5	388.2	222	757.7	99	222.0	1853	3636.3
NAUCALPAN	1727	2025.31	4	0.4	151	58.2	50	89.9	1262	1493.0
JALTENCO	290	383.64	44	68.3	240	273.0				
NEXTLALPAN	850	2932.68	6	36.8	302	398.0	254	740.0	20	63.4
NICOLAS ROMERO	3900	5443.71	60	28.8	422	320.7	110	148.8	2465	2840.2
LA PAZ	580	1084.88			2	434.5	3	1.5	574	648.8
SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES	1134	3055.07	12	52.4	470	1316.7	14	31.0	492	886.5
TEMAMATLA	234	670.6			174	455.0			36	86.2
TECAMAC	2727	7794.19	68	187.1	390	1312.8	1108	2512.6	641	1297.0
TELOYUCAN	1168	2030.19	535	1028.9	67	68.3	47	44.7	351	340.7
TEOTIHUACAN	1384	2723.90	39	128.5	159	510.8	199	192.0	719	999.01
TEPOTZOTLAN	1452	3139.55	80	140.4	171	240.5	191	246.9	595	1216.6
TEXCOCO	5615	9897.29	103	1312.0	399	443.4	1526	2038.7	2426	2935.7
TEZOYUCA	843	953.93	10	45.0	16	22.0	324	338.1	444	446.4
TULTEPEC	869	1557.41	41	280.3	193	218.0	311	517.3	158	200.5
TULTITLAN	443	772.15	43	35.8	65	109.5	83	107.0	165	254.2
ZUMPANGO	3081	8952.32	212	1165.9	722	2054.9	468	639.4	789	1671.0
CUAUTITLAN IZCALLI	1194	2390.15	128	250.7	25	33.1	373	426.3	396	680.0

\* La superficie esta dada en hectáreas. La propiedad mixta no está considerada en este cuadro por ello, no corresponde la suma de los tipos de propiedad con los datos de las unidades de producción.

FUENTE: Censo Agrícola y Ganadero del Distrito Federal. INEGI. 1994.

Con respecto al destino de la producción en los municipios con mayor urbanización se observa una tendencia muy clara a la producción para autoconsumo, destaca Nicolás Romero con 90%, Naucalpan con el 78%, Cuautitlan Izcalli con 75% y Tultitlan con 70%. Tienen una relación más equilibrada Tecamac que destina 51% para autoconsumo y 49% para el mercado local; Ixtapaluca con 53 y 47% respectivamente y Ecatepec con 55 y 45% para cada uno de ellos. La tendencia general de la ZMCM es la siguiente 71% para autoconsumo y 27% para mercado local y 2% para exportación.

En conclusión se puede afirmar que existe un sector ejidal productivo muy importante que absorbe casi las tres cuartas partes de las unidades de producción existentes. Esto contrasta con un sector privado que apenas llega a concentrar la tercera parte de las unidades totales. Esto pudiera ser un elemento para explicar porque el sector ejidal resiste más al proceso de urbanización, mientras que las tierras de propiedad privada, con actividad agropecuaria relativamente modesta, han contribuido con el 60% de la superficie urbanizada. Por otra parte, es importante destacar el papel de la producción para el autoconsumo en el sector ejidal. Si bien esta ha sido una actividad tradicional en los ejidos su alta significación está en relación directa con la profundización de la crisis económica. Es decir, ante la imposibilidad de emplearse de manera permanente en la zona urbana los campesinos retoman el autoabasto como una opción totalmente viable para su sobrevivencia. De esta manera, estos actores sociales que no están considerados en el modelo de desarrollo económico de la ZMCM encuentran formas alternativas de reproducirse y de solventar sus necesidades vitales<sup>10</sup>.

Si consideramos las características más generales del sector agropecuario del Estado de México podremos plantear algunas ideas acerca de su relación con el proceso urbano. En el Estado de México existen dos Distritos Agrícolas en los que se encuentran algunos municipios conurbados de la ZMCM; en el Norte tenemos el de Zumpango y en el Oriente el de Texcoco<sup>11</sup>. En ambos distritos

<sup>10</sup> La permanencia de agentes sociales que no forman parte del proyecto económico neoliberal y sus estrategias para sobrevivir también ha sido identificado en otras zonas de la república (particularmente en la zona de Querétaro). Este fenómeno ha llevado a pensar que estos actores (como los que se dedican a la ganadería de traspato en el Bajío), aún cuando se pueden considerar como "marginales" al modelo globalizador generan condiciones alternativas de desarrollo local que les permite mantenerse y sobrevivir (Ramírez, 1995:259-261)

<sup>11</sup> En el Distrito de Zumpango se integran los municipios conurbados de Acolman, Atizapan de Zaragoza, Coyotepec, Cuautitlan, Cuatitlan Izcalli, Huehuetoca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nicolás Romero, San Martín de las Pirámides, Tecamac, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepotzotlan, Tezoyuca, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlan y Zumpango. El Distrito de Texcoco incorpora a los municipios de Atenco, Coacalco, Cocotitlan, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacan, Ecatepec, Ixtapaluca, La Paz, Temamatla y Texcoco.

existe una estabilidad de la superficie agrícola en los ochentas, ya que el sector agrícola disminuyó su superficie sólo en un 10%.

Esta ligera disminución refleja mal los importantes cambios producidos en los dos Distritos: un ligero aumento de la superficie de temporal en el Distrito de Texcoco (de 4.5%) y en el de Zumpango (6.12%); conjugado con una fuerte disminución de la superficie de riego (en Texcoco fue de -87% y en Zumpango de -60%); una significativa reducción del uso pecuario intensivo, que en Texcoco fue de -53% y en Zumpango cayó en un 70% (debido a los altos costos y a la falta de apoyos financieros); y un ligero aumento global del uso pecuario extensivo, que en Zumpango se incrementó en un 24% mientras que en Texcoco disminuyó en 2%. Estos datos nos indican que ambos Distritos Agrícolas están sufriendo transformaciones importantes, pero en forma diferencial, lo cual se refleja en tendencias del crecimiento urbano igualmente diferenciadas entre ambos Distritos.

Dentro de un proceso global de disminución del sector agrícola en ambos Distritos, es importante hacer notar que es el Distrito de Texcoco el más afectado, no sólo porque tiene casi 50% menos de superficie de labor que Zumpango, sino porque también ha sufrido una disminución del orden del 97% en la producción ganadera, del 77% en aves para carne y del 49% en la producción de huevo. Mientras tanto Zumpango ha aumentado su superficie de temporal, ha incrementado en un 200% la cría de aves de carne y esta sustituyendo la producción de ganado para carne por bovinos para leche.

El panorama anterior nos presenta claramente dos sectores agrícolas, el del Norte (Distrito de Zumpango) con actividades agropecuarias sólidas y el del Oriente (Distrito de Texcoco) con una fuerte disminución en su producción. Cabría preguntarse si esta debilidad del sector agropecuario en el Distrito de Texcoco ha favorecido la intensa tendencia a la urbanización en esta zona. A simple vista pareciera que el crecimiento urbano de la zona oriente tiene relación directa con la radical disminución de la importancia del sector agrícola. Un estudio sobre la zona en el que se analiza el comportamiento de cuatro municipios La Paz, Chicoloapan, Chimalhuacan y Texcoco indica que los cambios en el sector primario son diferenciados y que por ende la incorporación a la urbanización tiene diferentes matices (Muro, 1996).

Los cuatro municipios que nos ocupan forman parte de un corredor urbano industrial localizado a lo largo de la carretera México - Texcoco. La vía inicia en el límite oriente del Distrito Federal y

termina en el centro de la ciudad de Texcoco. Ella fue ampliada y repavimentada hacia 1974 lo que favoreció el asentamiento de población, de industria y servicios, elementos que determinaron la incorporación a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México de los municipios de La Paz en 1970, de Chicoloapan y Texcoco en 1980, Chimalhuacan forma parte de la gran ciudad desde 1960.

Los municipios que se estudian, así como Ecatepec y Chalco, se localizan en las riberas de lo que fuera una de las principales zonas lacustres del Valle de México, el lago de Texcoco. A principios de este siglo gran parte de sus actividades estaban relacionadas con la explotación de los recursos naturales que ofrecía el lago; así la caza, la pesca, la producción de sal y la agricultura tenían un papel muy importante en la economía de la población. Las obras del desagüe que inicia Porfirio Díaz en la primera década del siglo continúan con la degradación ambiental de la zona lacustre, la que se había iniciado desde la época colonial, y terminan con la desecación completa del lago de Texcoco hacia la década de los cincuenta, periodo que marca la conclusión de una era en esta área. La pérdida de los recursos naturales que sustentaban las actividades primarias dieron paso a un paulatino abandono no sólo de la agricultura sino de todas las labores productivas relacionadas con el lago. Este proceso se aceleró con el intenso crecimiento urbano en lo que eran tierras de Chimalhuacan, que después pertenecerían al municipio de Nezahualcoyotl, y en el lecho del ex-lago.

Llama la atención que en 1940 la población económicamente activa que se dedicaba a las labores agrícolas no era tan significativo en la zona, en los municipios de estudio no llegaba a más del 34% (en el caso de Chicoloapan), en el municipio donde encontramos menos presencia es en Chimalhuacan con 18% de la población. Durante las dos décadas posteriores se observa una disminución radical en el sector agrícola en Chimalhuacan y La Paz (la población dedicada a estas actividades en 1960 fue de 15 y 16% respectivamente), esto debido al deterioro de las condiciones naturales del suelo y a la creciente formación de asentamientos irregulares; mientras que en Chicoloapan y Texcoco la PEA en el sector llegó al 59%. Todo esto en un contexto en el que en los municipios más urbanizados la proporción de población ocupada en la industria y los servicios crece de manera importante ( para 1960 en La Paz el 50% de la población se ocupaba en la industria y el 33% en los servicios, en Chimalhuacan el porcentaje era de 49 y 35 en cada rubro)<sup>12</sup>. De 1960 en adelante se advierte una fuerte tendencia a la pérdida de importancia del sector agropecuario

particularmente en los municipios de Chicoloapan y de Texcoco, para 1990 el porcentaje de la PEA dedicada a estas actividades era del 1 y 6% para cada municipio; en los casos de Chimalhuacan y La Paz prácticamente ha desaparecido este rubro (la población ocupada en este sector va del 0.4 al 0.5%).

Todos estos datos indican la creciente desaparición de las labores agropecuarias, sin embargo llama la atención que las tierras en las que aún se realizan actividades primarias son mayoritariamente ejidales por lo que los productores que aún quedan en la zona son abrumadoramente ejidatarios (que representan el 95.7%), mientras que los pequeños propietarios representan apenas el 4.3% del total de este universo, cuestión que nos confirma las tendencias expuestas anteriormente.

Sorprende el caso de Texcoco, en el que a pesar de contar con el 6% de la PEA, en el sector primario mantiene una producción agropecuaria importante que impacta directamente los datos de la producción general del Distrito agrícola de Texcoco. Este municipio es el más extenso dentro de la región y cuenta con la superficie agrícola de riego más grande (la que abarca aproximadamente el 20% de la superficie total de su territorio), de las 9 897. 29 has de tierra de labor que tiene, 3 384 son de riego, 3 753 son de temporal y 2 759 se registran como riego - temporal (Muro, 1996:177). Desde 1940 el municipio ha mantenido casi el mismo número de población dedicada a esta actividad (si se toma como referencia las cifras de la década de los cuarenta aún se mantiene el 94% de la población agrícola original), esto a pesar del incremento de la población ocupada en la industria y el sector servicios (los que han crecido en el periodo 1970-90 en un 290 y 322%) (Ibidem. p.181).

Lo expuesto arriba nos hacen pensar en la existencia de un sector agropecuario que tiene diferencias importantes al interior de los municipios que conforman los Distritos Agrícolas. En el caso particular del Distrito de Texcoco, se puede afirmar que la importancia de las actividades agrícolas en los sectores productivos tiene un papel fundamental en la mayor o menor resistencia a la urbanización. Existen elementos que tienen que ver con las condiciones naturales y con los cambios en los patrones productivos que explican la mayor susceptibilidad de algunos municipios a una intensa urbanización. Así aquellos municipios en los que desde principio de siglo la agricultura no ha tenido un papel fundamental, en los que otro tipo de actividades significativas para la población, como las lacustres, han desaparecido y que han sufrido un fuerte deterioro de sus recursos naturales, han sido

---

<sup>12</sup> Los cálculos de la PEA y su distribución por actividad se hicieron en base a los datos que proporciona el

incorporados al proceso urbano y a los mismos ejidatarios no se les ha hecho difícil deshacerse de sus parcelas.

En aquellos casos, como Texcoco, en los que existe una estructura productiva importante basada en recursos naturales adecuados, con infraestructura que permite obtener aún una productividad significativa (como es el contar con tierras de riego) y en donde el trabajo de la tierra aún representa una opción de mejoramiento económico para la población campesina, permite mantener las actividades agrarias a pesar de la creciente urbanización. La relación directa entre las condiciones naturales de las tierras y la permanencia de las labores del campo como una forma de resistencia a una mayor o menor urbanización no es novedosa, de hecho es hasta obvia. Sin embargo, el constatar que la tierra ejidal este dotada de mejores condiciones para mantener las actividades agropecuarias y que sean éstas las que representan un mayor obstáculo a la expansión urbana es una hipótesis que hasta ahora no se había considerado por los estudiosos urbanos.

De esta manera habría que indagar cuales son las características específicas de los propietarios privados en la periferia rural de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Una de las cuestiones de partida para hacerlo es el aceptar que este tipo de propiedad es el más susceptible a la urbanización y que una superficie muy importante de la ZMCM está en estas condiciones. Hasta ahora hay pocos datos sobre esta problemática y apenas se cuenta con algunos aportes en el estudio del corredor Los Reyes - Texcoco. En esta investigación se afirma que la urbanización ha ocasionado un decremento de tierras fundamentalmente en tierras de pequeña propiedad dedicadas a explotaciones agropecuarias. En el cuadro No. 40 se puede observar la creciente proporción de tierras agropecuarias privadas que se han perdido en comparación con la relativa estabilidad de la tierra ejidal.

La disminución de la superficie agrícola ha sido más acelerada en el caso de los predios propiedad privada, llama la atención el municipio de Texcoco en donde para 1990 se han perdido el 60% de la superficie registrada en 1970, en Chicoloapan el porcentaje asciende al 55%. La pérdida de la superficie de labor en este tipo de propiedad en las dos décadas anteriores (1970-1990) ha sido más dramática, en Chicoloapan ha disminuido en un 83%, en Chimalhuacan en un 70% y en Texcoco en un 72%. En contraste con este comportamiento la superficie ejidal no ha disminuido tan

radicalmente como la propiedad privada, aunque en Chicoloapan se observa una pérdida de la superficie total ejidal del 51%, en Chimalhuacan apenas ha sido del 1%, en la Paz del 35% y en Texcoco del 37%. Esta reducción de la tierra ejidal ha sido compensada por el mantenimiento de la tierra de labor en los ejidos, en Chicoloapan la disminución fue del 14% mientras que en la Paz apenas llegó al 2%. En los municipios de Chimalhuacan y de Texcoco es notable el incremento de la superficie de labor que aumento en el caso del primero en un 48% y en el segundo en un 62%. Estos datos corroboran la hipótesis de que los ejidatarios están regresando a cultivar sus tierras y que la producción ejidal representa una alternativa de empleo para la población.

Para ilustrar la tendencia que presenta la propiedad privada los siguientes datos muestran el grado de afectación de las pequeñas propiedades. En 1942 existían entre los municipios de Texcoco y Chicoloapan más de 21 ranchos ganaderos con cerca de 30 000 cabezas de ganado; para 1975 había ya sólo 16 ranchos con 18 000 reses y en 1987 no quedaban sino 6 350 animales en 14 ranchos. En 1995 sobreviven sólo dos ranchos y el número de cabezas de ganado lechero en ellos no llega ni a 2000 (Muro, 1996:294)

#### CUADRO No. 40

#### SUPERFICIES AGRÍCOLAS EN LOS MUNICIPIOS DEL CORREDOR LOS REYES - TEXCOCO 1970-90

MUNICIPIOS	SUP. TOTAL (HAS)		SUP. DE LABOR (HAS)	
	1970	1990	1970	1990
CHICOLOAPAN				
Ejidal	2226	1089	764.4	657
Privada	894.6	404.9	719.3	120
CHIMALHUACAN				
Ejidal	1681	1686	377.4	580
Privada	490	362.8	338	100
LA PAZ				
Ejidal	1510	985.3	1009	985.3
Privada	551.4	434.5	434.4	400
TEXCOCO				
Ejidal	33942	21305.5	7027.4	11416.6
Privada	7214.6	2887.73	4269.1	1200

Fuente: Muro, P. 1996 *Impacto ambiental en el corredor Los Reyes - Texcoco*. Universidad Autónoma de Chapingo. México. pág. 294.

En suma, la dinámica desigual de las actividades agropecuarias de la frontera periurbana de la ZMCM está directamente vinculada con el proceso de urbanización periférico. El sector ejidal forma parte importante de esta estructura productiva que participa en la producción tanto de autoconsumo como para el mercado local y que da empleo a los pobladores rurales, de aquí que pudiera considerarse como una frontera rural importante de conservarse. Su urbanización depende del vigor económico del sector agrario (sobre todo ejidal), y de las presiones que impulsan el poblamiento de determinadas zonas de la ciudad (como en el oriente). De aquí que el fortalecimiento de las actividades agropecuarias del sector ejidal pudieran presentar formas de contención a la expansión de la mancha urbana.

De todos los datos expuestos hasta aquí se puede plantear con claridad la existencia de una periferia periurbana caracterizada por una actividad agropecuaria importante, lo "rural" no ha sucumbido a lo urbano, tampoco lo ha invadido irremediamente, ni ha cambiado radicalmente los usos del suelo. Seguramente que la urbanización ha generado otro tipo de transformaciones que se relacionan directamente con la tenencia de la tierra y con las estrategias que han permitido a los ejidos y comunidades sobrevivir a la creciente expansión de la ciudad. Una urbe que tiene como características que las dos terceras partes de su superficie no tengan usos urbanos, que se mantega una producción agropecuaria centrada en la tierra ejidal y en la que por lo menos el 20% del crecimiento urbano se deba a la urbanización de los pueblos conurbados (Cruz, 1997), amerita una reflexión sobre la forma en que estos nuevos elementos de la periferia rural se relacionan con lo urbano. En este sentido el siguiente apartado pretende contribuir con algunos elementos a la definición empírica de la nueva relación campo ciudad.

### *9.3 La "nueva ruralidad" en la periferia de la Zona Metropolitana de la Cd. de México.*

Una de las variables fundamentales para orientar la reflexión en torno a la presencia de elementos rurales en la zona peri-urbana es la tenencia de la tierra, esto debido a tres factores: 1) los distintos tipos de tenencia, ejidal y comunal, y privada, se enfrentan de manera diferenciada al proceso urbano; 2) la diferenciación de los tipos de propiedad ha permitido identificar al ejido como el espacio de encuentro y confrontación del proceso agrario y el urbano y, 3) los ejidos han resistido durante los

últimos años el embate de la urbanización, gran parte de la periferia urbana es de tierra ejidal y su análisis interno así como su relación con el proceso urbano requiere de nuevos elementos que vayan más allá del supuesto de que la "ciudad invade al ejido".

Con respecto al primer factor, es importante enfatizar que las tendencias recientes sobre el comportamiento de la expansión urbana señala de manera determinante la susceptibilidad de la tierra periférica propiedad privada a la urbanización. Hasta ahora no se cuenta con estudios suficientes como para conocer con detalle las determinaciones de este proceso en la periferia rural, pero a partir de los pocos datos con los que se cuenta se puede afirmar que este tipo de propiedad esta perdiendo de manera importante su rentabilidad y uso agropecuario. Un sondeo sobre las características productivas de los diferentes tipo de propiedad en el municipio de Ecatepec (López, 1997) muestra que en los predios privados la actividad agropecuaria no es tan significativa como en el caso de los ejidos (recordemos que la mayor parte de la unidades de producción se encuentran en los ejidos y comunidades). La orientación general de la producción se dirige para el autoconsumo (79%), aunque poco se sabe de los elementos que predominan en el pequeño número de unidades de producción que producen para el mercado (21%). Por otra parte los terrenos privados y ejidales tienen muchos elementos en común como la ausencia de apoyo crediticio, falta de nuevas tecnologías en la producción, etc. Tal parece que la crisis permanente de los últimos veinte años ha afectado de manera dramática a las empresas agrarias privadas, la pérdida de los ranchos ganaderos de Texcoco parecen comprobar esta hipótesis, mientras que los ejidos muestran una mayor fortaleza para enfrentarla ya que no sólo han logrado resistir las tendencias a la urbanización sino que también han mantenido las labores agropecuarias.

En lo que se refiere al segundo factor mencionado al principio de este apartado se puede afirmar que existe un consenso entre investigadores urbanos y rurales en identificar al ejido como el punto de encuentro entre lo urbano y lo rural. Ya se revisó en otra parte de este trabajo como la confrontación del proceso agrario y el urbano ha determinado la aparición de especificidades en el proceso de urbanización, la acción de los ejidatarios, de los comisariados ejidales y de los organismos agrarios han marcado el establecimiento de relaciones específicas con los actores urbanos (colonos, instituciones urbanas). En ellas se ha mostrado una supremacía inicial de las relaciones agrarias que viene decayendo conforme se va consolidando la regularización de la tierra y el reconocimiento de los derechos de propiedad de los actores urbanos. Desde otra dimensión también se ha aceptado que la

tenencia ejidal ha generado otro tipo de cambios al interior de la vida tradicional del ejido. A partir de ella se han incorporado valores y usos urbanos en la población así como la intervención de actores externos a la comunidad, sin embargo también ha desempeñado un papel fundamental en la permanencia de los vínculos familiares y comunitarios del poblado (Pepin, 1996). En este sentido, el ejido tiene dimensiones ambivalentes que llevan tanto a la permanencia de elementos rurales así como a la presencia de tendencias que impulsan a la urbanización.

Todo lo anterior lleva a abordar el tercer factor que nos remite a la necesidad de explorar otros aspectos del espacio rural de la zona peri-urbana de la ZMCM, para ello se han retomado algunos trabajos que analizan a los productores agrarios desde la perspectiva de su organización interna (Torres, 1991; Canabal et. al., 1992; Canabal, 1997; Contreras y Cruz, 1997 y Vargas, 1996). Tres de los estudios que se revisaron analizan los rasgos generales de dos delegaciones del Distrito Federal con una presencia importante de la actividad agropecuaria, se trata de Xochimilco y Milpa Alta. Para el Estado de México se contó con dos investigaciones realizadas en los municipios de Ecatepec y Nicolás Romero, ambos caracterizados por un intenso proceso de urbanización. Ecatepec se integró a la mancha urbana desde la década de los cincuenta y para los años ochenta fue uno de los municipios con mayor crecimiento urbano; Nicolás Romero es de más reciente incorporación y en los últimos años su urbanización se ha extendido de manera importante. Ambos municipios cuentan con una importante periferia rural que confronta a la expansión urbana<sup>13</sup>.

La composición de los productores agrícolas en las zonas de estudio fue mayoritariamente de origen ejidal, sólo en el caso de Milpa Alta existió una proporción importante de campesinos que cultivaban en propiedad privada<sup>14</sup>. En general una primera cuestión que llamó la atención fue que gran parte de los campesinos se dedican al cultivo de la tierra. En Milpa Alta en los ocho poblados rurales que se estudiaron, en promedio la mitad de la población se dedicaba a la agricultura, aunque se encontraron lugares en que este porcentaje ascendía al 90% (Torres, 1991:50). En Xochimilco en el ejido de San Gregorio Atlapulco se encontró que el 83% de los productores declararon que su actividad principal sigue siendo la agricultura, en Tulyehualco el 50% de los ejidatarios se encontraban en esta situación (Canabal et. al. 1992:86-142). En los municipios mexiquenses en el ejido de Santo Tomás

<sup>13</sup> Se estudiaron dos ejidos: Sto. Tomás Chiconautla en Ecatepec y el de Nicolás Romero en el municipio del mismo nombre.

<sup>14</sup> En el estudio realizado por Pablo Torres se consideró tanto a productores ejidatarios como pequeños propietarios (realmente minifundistas y nativos de los pueblos de la delegación), de su muestra de trabajo el 81% de los campesinos sembraba en propiedad privada (1991:50).

Chiconautla la totalidad de los ejidatarios trabajaban la tierra, mientras que en Nicolás Romero el porcentaje alcanzaba a más de la mitad (56%) (Contreras y Cruz, 1997 y Vargas, 1996).

Las diferencias de los niveles de ocupación de la población en la agricultura tiene que ver con los recursos naturales con los que se cuenta, la infraestructura, el tipo de cultivos, el destino de la producción y la organización del proceso de producción y de su comercialización. En este sentido existe una relación entre los ejidos y pueblos que cuentan con tierras fértiles, con zonas de riego y que siembran productos destinados al mercado, con la mayor ocupación de los pobladores en el sector agrario. El caso de Milpa Alta es el más ilustrativo, la producción y comercialización del nopal ha representado una actividad económica en la que los campesinos no sólo obtienen los recursos necesarios para sobrevivir, sino que les permite una mínima acumulación que les ayuda a invertir en medios que optimicen las labores productivas o en todo caso tener más benefactores<sup>15</sup>.

En los ejidos de los municipios del Estado de México también se observa la situación anterior. En Nicolás Romero la mayor parte la producción se dedicaba al autoconsumo, mientras que en Santo Tomás Chiconautla se identificó la existencia de una parte significativa que se orientaba al mercado local. Estas diferencias se deben a que el ejido ubicado en Ecatepec está integrado a la estructura de producción que provee de forraje a la Cuenca Lechera de Tizayuca, la demanda de productos de esta zona ayuda a que los ejidatarios mantengan el trabajo de la tierra, además de que cuentan con un sistema de riego (de aguas negras) que les permite mantener esta actividad y una orientación clara de ésta por parte del Comisariado ejidal<sup>16</sup>.

Si bien en los ejidos el trabajo agrícola se mantiene, la agricultura no ofrece empleo de tiempo completo a los campesinos. Esto debido no sólo a las temporadas marcadas por los ciclos agrícolas sino porque los beneficios económicos obtenidos de esta actividad no son suficientes para mantener a los ejidatarios y sus familias. En Xochimilco sólo el 35% de los ejidatarios vive del trabajo agrícola en tanto que el 65% restante percibe otro ingreso (Canabal et al. 1992). En el Estado de México en Santo Tomás se encontró que el 50% de los ejidatarios que no se dedicaban a actividades urbanas

---

<sup>15</sup> En esta delegación se observa que los campesinos que se dedican en mayor medida a sembrar maíz producen fundamentalmente para el autoconsumo por lo que obtiene menos recursos de la cosecha, mientras que aquellos que se dedican al nopal consideran la producción altamente rentable. De aquí que también se generen diferencias sociales entre los campesinos en función de la mayor o menor rentabilidad de los productos que se cultivan (Torres, 1991).

trabajaban exclusivamente la tierra, el resto combinaba ambas actividades; en Nicolás Romero la situación se presentó de manera diferente, aquí sólo el 50% de los entrevistados trabajan la tierra y también tienen empleos urbanos (Contreras y Cruz, 1997 y Vargas, 1996).

En general los trabajos reconocen que el cultivo de la tierra no es rentable, a excepción de los campesinos que siembran nopal en Milpa Alta, por lo que se han buscado estrategias que permitan la sobrevivencia económica de los campesinos. Para ello, la mayoría de los ejidatarios y algunos miembros de su familia se han empleado en actividades urbanas. En Xochimilco, en el ejido de Tulyehuaco, de los ejidatarios que además de trabajar la tierra se dedican a otras actividades el 50% tienen un empleo en servicios públicos, el 29% trabaja en el comercio, el 12% en servicios privados y el 2% en la industria; en San Gregorio, el 45% son empleados federales, el 27% profesores, el 9% comerciantes. En Milpa Alta, en las ocupaciones de los campesinos que trabajaron fuera de la región predominaron las actividades comerciales en un 45% y la burocracia en un 34%. (Canabal, et. al. , 1992 y Torres, 1991). En el caso de los dos ejidos de los municipios mexiquenses el 50% de los ejidatarios además de cultivar la tierra se dedican al comercio, trabajan como obreros o se dedican a oficios (como la albañilería, carpintería, etc.) (Contreras y Cruz, 1997 y Vargas, 1996).

Como se puede observar no es posible afirmar que la población rural este compuesta sólo por agricultores, más bien se trata de pobladores que llevan a cabo un sinnúmero de ocupaciones que les ofrece la cercanía a la gran ciudad. Esta diversificación ocupacional ha permitido complementar los ingresos familiares y mantener la producción agrícola, así como la misma propiedad de la tierra. Es interesante notar que hasta ahora la tierra ejidal no ha cambiado de usos del suelo y que los campesinos, a pesar del abandono temporal de las parcelas, no han mostrado interés por dejar definitivamente la actividad agrícola. Para Torres (1991) este fenómeno ha permitido que en Milpa Alta aumente la PEA en el sector primario, elemento que desde su punto de vista indica una consolidación de las relaciones en torno a la agricultura y la reproducción misma de las comunidades agrarias.

Por otra parte, para muchos ejidatarios, en tiempos de crisis económica, la parcela ha significado un recurso para trabajar y/o apoyar a la reproducción de la unidad familiar ya sea cultivando productos

---

<sup>16</sup> En este caso hay que resaltar que la labor del Comisariado ejidal ha sido importante para proyectar y administrar la producción del ejido, por lo que podría considerarse, en este caso, como un elemento importante para el mantenimiento del ejido.

comerciales o dedicándose a la misma producción de autoconsumo<sup>17</sup>. La edad de los productores nos muestra también que las labores agrícolas han sido una opción de empleo para aquella población entrada en años que le es difícil ubicarse en el mercado de trabajo. En 1980, en Xochimilco el 43% de la PEA agrícola era mayor de 45 años; en Milpa Alta el 51% de los productores tenía entre 40 y 60 años y el 16% era mayor de 60 (Canabal, et. al, 1992, Canabal, 1997 y Torres, 1991); en Nicolás Romero el 57% de los ejidatarios que cultivan son pensionados o desempleados. De esta manera las actividades agrarias están reincorporando a los jubilados, hombres de edad madura y a algunos jóvenes que no tienen ya alternativas de un empleo en la urbe.

Considerando todos los elementos planteados aquí y enfatizando en las características del mercado de trabajo al que se enfrentan los campesinos se puede afirmar que la significativa presencia de la producción para el autoconsumo representa una forma de autoregulación del mercado laboral, ya que éste al no ofrecer posibilidades de inserción de gran parte de la fuerza de trabajo da lugar a que el autoabasto aparezca como la garantía de la reproducción de los campesinos. De esta manera tal pareciera que el proceso de descampesinización identificado como los mecanismos a través de los cuales el campesino se va desvinculando de sus medios de producción no ha culminado, más bien se ha interrumpido. Es decir, los campesinos de la periferia rural de la ZMCM, y particularmente los ejidatarios, buscan continuar con el trabajo de la tierra y mantener su parcela, en pocas palabras quieren seguir siendo campesinos. Así se está frente a un proceso de campesinización que se presenta como respuesta a una crisis económica y que se combina con las especificidades de la relación entre la periferia rural y la zona urbana, lo que explica la diversificación de las actividades de los campesinos.

En lo que respecta a la urbanización de los ejidos, se ha observado que este proceso tiene elementos internos diferenciados que les dan características peculiares. En el Sur del Distrito Federal existen pueblos que en los últimos años han crecido de manera importante debido no sólo al incremento demográfico sino también como efecto de su dinamismo económico. Ejemplo de esta situación es el pueblo de San Pedro Actopan que se ha urbanizado aceleradamente gracias a la producción y comercialización del mole. En el mismo caso está Tulyehualco donde el auge de la producción y comercialización del amaranto le ha permitido obtener recursos económicos considerables. Para los

---

<sup>17</sup> De hecho los trabajos han mostrado que los productos para el autoabasto están vinculados con una mayor pobreza de los campesinos. Los productores que tienen más recursos siembran cultivos comerciales (Torres, 1991).

estudiosos de la zona esto representa la búsqueda de estrategias de sobrevivencia que lejos de dismantelar la organización tradicional de los poblados ayuda a la recreación de su identidad, en ella se conjugan las costumbres y la creatividad de los pueblos ante las necesidades de conseguir mayores ingresos, lo que significa novedosas formas de relación con la ciudad.

La rentabilidad de la agricultura también ha impulsado el crecimiento de algunos pueblos, particularmente los que se localizan en Milpa Alta. En ellos el proceso urbano se ha presentado como un complemento al auge de la producción agrícola, ya que elevan la calidad de vida de los campesinos mediante la instalación de servicios y la ampliación de los medio de comunicación. Este proceso ha convertido a los pobladores rurales en demandantes de servicios urbanos para sus comunidades.

En los municipios conurbados se presentan otro tipo de situaciones. En Nicolás Romero donde el crecimiento urbano se ha presentado a partir de la propia expansión del pueblo, el incremento demográfico de los pobladores ha obligado a los ejidatarios a dividir los solares urbanos ó a ocupar algunas partes de la parcela para sus hijos, las nuevas generaciones de hijos de ejidatarios identifican en la parcela un patrimonio que hay que mantener (Vargas, 1996). En Santo Tomás la existencia de otro tipo de propiedades, como las pequeñas propiedades de los nativos de los pueblos, ha permitido incorporarlas a través de su venta al crecimiento urbano. Así la demanda de tierra para vivienda de los sectores populares se ha "satisfecho" a partir de la venta de tierras cercanas al pueblo, que anteriormente se dedicaban a usos agrícolas. Esto ha permitido por una parte, conservar las tierras ejidales productivas, y por otra, mantener la "identidad física del pueblo" ya que aparentemente no se ha permitido el asentamiento de fuereños en los límites del poblado. Este fenómeno confronta a dos tipos de asentamientos diferenciados por el proceso urbano y rural, las colonias populares y los pueblos; ambos se enfrentan a una convivencia en la que la "identidad del pueblo" se enfrenta como dominante a los asentamientos irregulares, finalmente ambas figuras forman ya parte del ámbito urbano.

Los rasgos señalados hasta aquí nos permiten regresar a la relación entre lo urbano y lo rural en la gran ZMCM. Muy probablemente para algunos urbanistas los elementos que se señalan en este trabajo podrían pensarse como una "etapa de transición" en la que a fin de cuentas la urbanización impondrá sus condiciones. Si bien es inegable que el proceso urbano determina en mucho la

evolución de los procesos rurales en las grandes ciudades, también es cierto que los actores agrarios, la tierra dedicada a usos rurales y las “identidades agrarias”<sup>18</sup> han implementado diversas estrategias para sobrevivir en la gran urbe, las que han sido reseñadas aquí. En este sentido en el marco de la discusión de la “nueva ruralidad” habría que pensar también en cómo los elementos rurales forman parte del fenómeno urbano, y con ello avanzar en la reflexión sobre la complejización de la problemática urbana y en el papel que esta frontera rural peri-urbana tiene en la gran ciudad.

#### *9.4 La periferia rural, el proceso de urbanización y la protección ecológica.*

Para pensar el papel que debiera jugar la periferia rural como parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y por ende de la misma ciudad es necesario ubicarla también en el ámbito ecológico. Como ya se dijo antes, el crecimiento urbano ha provocado graves problemas ecológicos que alteran y degradan el medio agrícola. El proceso ha ocasionado la disminución de la diversidad de cultivos, la baja productividad, la reducción de la superficie cultivable y el abandono de actividades agropecuarias. Por otra parte también ha incidido en la proliferación de problemas ambientales que afectan la sobreexplotación de los mantos acuíferos, la contaminación de los suelos por aguas residuales, la contaminación del agua utilizada con fines agrícolas, la deforestación, etc.

Estos problemas han sido reconocidos de manera diferencial por las diversas autoridades de la ZMCM. Algunos gobiernos municipales han establecido algunos criterios para establecer reservas ecológicas (como Tlalnepantla, Tultitlán, Cuautitlan Izcalli), sin embargo no existe una política expresa que abarque a todos los municipios de la ZMCM. Las autoridades del Departamento del Distrito Federal son las que con mayor claridad han planteado la pretensión de conservar su frontera rural como reserva ecológica. El 58% de la superficie del D.F. ha sido declarada área de conservación. Se trata de 86 804 has. que incorporan las actividades agrícolas y forestales de 36 poblados rurales localizados en 9 delegaciones<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> En este caso me refiero fundamentalmente a los pueblos conurbados.

<sup>19</sup> Alvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan y Xochimilco.

La declaración de reservas ecológicas se ha planteado como una estrategia para impedir la urbanización intensiva de las zonas ejidales. Si bien en alguna medida se ha logrado conservar la actividad agropecuaria, la delimitación de áreas de conservación ecológica no ha sido lo suficientemente eficaz para evitar el crecimiento urbano. Aún en zonas expropiadas para dicho fin se ha observado la persistencia de ocupaciones ilegales de tierra. Actualmente existen 492 asentamientos irregulares y 14 ZEDEC que ocupan 1 778 has. de las reservas ecológicas del Distrito Federal.

Lo cierto es que en esta enorme ciudad no existe una política global clara de protección ecológica de las zonas rurales, hasta ahora los apoyos oficiales han sido muy limitados. La conservación de los espacios verdes y productivos tiene, tal como lo plantea Canabal, una importancia estratégica que va más allá del mero objetivo de hacer más respirable el aire de la ciudad. Se trata de detener algunos de los procesos de degradación ambiental como la agudización de las sequías, de favorecer la filtración del agua de lluvia hacia los mantos freáticos para contribuir a la preservación de vegetales y animales, y de que perduren las prácticas agrícolas que también tienen un relevante papel económico para la población de la periferia de la zona metropolitana.

Por todo lo anterior, es necesario reconocer que la periferia rural forma parte de la estructura económica de la ZMCM, que la importancia de conservar el sector ejidal no sólo radica en preservar las zonas forestales y boscosas sino que a su interior también se generan diversas formas de producir, como el autoconsumo, que tiene un papel central como "regulador" del mercado laboral y que constituye una de las formas de sobrevivencia económica y de resistencia de los campesinos. De esta manera, la conservación de las zonas agrícolas tiene que ser considerada como parte de una política ambiental mucho más amplia que busque que prevalezcan las condiciones ecológicas de la ciudad. El objetivo central debiera ser garantizar la reproducción de las condiciones naturales para mantener la actividad agrícola y las características productivas del suelo como parte integrante de la ZMCM.

Una limitante para el logro de este fin es que hasta ahora las políticas de protección ecológica sólo han considerado a los ejidos como el suelo más adecuado para contener y regular el crecimiento urbano. Esto debido en gran parte a la relativa facilidad para intervenir en la direccionalidad de los usos del suelo de este tipo de propiedad, a través de instrumentos como la expropiación; a la existencia de mecanismos políticos y legales que tienen la intención de su incorporación regulada al

crecimiento urbano (me refiero a la ley agraria de 1992); y al desconocimiento de las tendencias recientes del crecimiento urbano. En este sentido, la implementación de las políticas ecológicas tendrían que reconocer la vulnerabilidad de la propiedad privada a la urbanización y las especificidades propias de su actividad agropecuaria. La tarea no es fácil, antes bien el problema es bastante complejo ya que hay que reconocer las peculiaridades mismas de este tipo de propiedad como su marcada heterogeneidad y su creciente tendencia a la pérdida de su rentabilidad agropecuaria. En todo caso, estos elementos tendrían que estar presentes en una discusión sobre los posibles alcances de una política ecológica que incorporara la cercana relación entre los elementos ambientales, la estructura agraria y los diferentes tipos de propiedad.

## RECAPITULACION

### IV PARTE

#### LA ZONA PERIUBANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

La regulación del suelo urbano en tierra ejidales se ha planteado como uno de los mecanismos más importantes para el logro del crecimiento de las ciudades. El balance del impacto de la Ley agraria de 1992 muestra su limitado avance en la ZMCM, lo que lleva a plantear que hasta ahora no hay indicios de cambios sustanciales en las tendencias presentes en el proceso de urbanización ejidal. Los elementos que justifican la afirmación anterior son: que la mayor parte de la urbanización popular se ha dado en tierra propiedad privada, que los ejidatarios no cuentan con la información suficiente sobre los detalles de la ley agraria, el fracaso de la promoción de las asociaciones inmobiliarias, el lento avance del PROCEDE, y la aparición de nuevas formas de irregularidad derivadas de la nueva estructura legal.

El análisis del espacio periurbano llevó a la identificación de una periferia rural caracterizada por una fuerte presencia de tierra ejidal y por una importante actividad agropecuaria. Se identifica que la incorporación de tierra ejidal a usos urbano se ha detenido y que los ejidatarios están regresando a trabajar la tierra. Este proceso se plantea como una forma de los campesinos de enfrentar la crisis económica y como una respuesta a la tendencia hacia la homogeneización del proyecto neoliberal, en la que los actores sociales que no son protagonistas de las nuevas tendencias son capaces de recrear formas de subsistencia. Por otra parte se identifica que la tierra privada es la que en mayor medida ha perdido tierras productivas y la más susceptible a la urbanización. También se reconoce la importancia de considerar esta periferia rural desde la problemática ecológica.

Llama la atención la significativa presencia de actores sociales relacionados con los pueblos conurbados en los que se perfilan también dos tipos de poblamiento, los pueblos y las colonias populares. En los pueblos las relaciones de propiedad se combinan con aspectos tradicionales referentes a la posesión y transmisión de la tierra que generan crecientes conflictos en torno a la formalización de la propiedad en términos de las disposiciones legales que prevalecen en el ámbito urbano. Por otra parte, el proceso que involucra la combinación de dos tipos de propiedad la ejidal y las tierras de los pueblos se identifica como parte de las estrategias de sobrevivencia de comunidades cohesionadas en base a tradiciones y costumbres, así como en el mantenimiento de la tierra ejidal.

La diversidad de los actores sociales involucrados en la propiedad privada también ha incidido en la multiplicidad de formas de irregularidad que se pueden encontrar en ella. Esto en gran medida explica las limitaciones de la política de regularización en tierras privadas.

## CONCLUSIONES

El hilo conductor que guía el orden de las conclusiones de este trabajo de investigación trata de vincular los tres aspectos fundamentales que se analizaron: 1) la propiedad, que está determinada por los aspectos legales y jurídicos que dan contenido a sus diversas modalidades, así como por elementos provenientes del desarrollo económico y político de los diferentes momentos por lo que pasa el país; 2) la estructura territorial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en cuyas características incidieron las modalidades de la propiedad de la tierra, que a su vez dieron lugar al surgimiento de agentes sociales diferenciados que enfrentaron de diversas formas su relación con la ciudad; y 3) el desarrollo urbano, en él que incidieron tanto las especificidades de los diferentes tipos de tenencia como la estructura territorial de la propiedad imprimiéndole características específicas a la dinámica de crecimiento de la Ciudad de México y a la interacción de diversos agentes sociales derivados de los diferentes tipos de propiedad y del propio proceso de urbanización.

Las características de los tipos de propiedad que existen actualmente en México tienen sus fundamentos básicos en el debate constituyente que precedió a la redacción definitiva de la Carta Magna, la Constitución. El centro de la discusión se ubicó en torno al papel de la propiedad campesina (ahora tierras ejidales y comunales) y de la pequeña propiedad privada. Ambos tipos de propiedad se conformaron a la luz de una política agraria que aceptaba la necesaria desaparición del latifundio y en la que se defendía el papel de la Nación como la única "propietaria originaria de la tierra", su dominio se presentó como imprescriptible y con el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público.

Lo anterior dio lugar a la conformación de tres tipos de propiedad:

- 1) La *propiedad federal* o de la Nación.
- 2) La *propiedad privada*, la que se concibió como la oposición al latifundio y se definió a partir de superficies máximas que la delimitaron territorialmente y que se encuentran estipuladas en la Constitución, específicamente en el artículo 27. La política contra la existencia de grandes propiedades (cuya clara expresión fue la aplicación del reparto agrario a los campesinos) y las

limitaciones constitucionales para mantener en propiedad de una sola persona grandes extensiones, dieron paso a un intenso fraccionamiento de las enormes haciendas existentes en el país y en lo que ahora es la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Esto generó una importante transformación en la estructura de la propiedad territorial al aparecer numerosas pequeñas propiedades privadas. Los "nuevos" pequeños propietarios eran en muchos casos miembros de las familias de los grandes hacendados; antiguos rancharos, dueños de ranchos, que tuvieron que acotar sus propiedades a los límites de superficie establecidos; en otros casos se trataba de particulares, que en el caso de las zonas cercanas a la Ciudad de México se interesaban en comprar terrenos para urbanizar. Con el paso del tiempo la transmisión de la propiedad fue un proceso inevitable y con ello se dio lugar a la existencia de una gran heterogeneidad entre los pequeños propietarios privados y a la subsecuente complejización de los actores sociales involucrados en el proceso urbano.

- 3) La *propiedad ejidal y comunal* se conformó como parte de una política agraria que reconoció la legitimidad de la lucha de los pueblos por la tierra y su derecho a la propiedad de la misma. Los embates realizados en el siglo XIX contra la existencia de las propiedades de los pueblos fueron desconocidos y se reafirmó el derecho de los campesinos a la tierra.

Sin embargo, en la Constitución no se recogieron todas las características que hasta antes de la revolución habían prevalecido en este tipo de tierras y que habían sido heredadas de la etapa colonial como la organización colectiva de los campesinos, el uso común de la tierra y la incorporación de tradiciones y costumbres a las relaciones de propiedad. En este sentido, es importante resaltar que la concepción de la propiedad ejidal no consideró los elementos heredados de etapas históricas anteriores, aunque fue inevitable, dada las características de las tradiciones comunales de los pueblos, mantener en la legislación como una peculiaridad de este tipo de tenencia el uso común de la tierra. Así la estructura del ejido responde a la intención de institucionalizar la lucha agraria y de constituir una de las bases sociales fundamentales para el Estado pos-revolucionario, el campesinado. De esta manera, el reconocimiento del derecho de propiedad de los campesinos se fundamentó en la necesidad prioritaria de devolver la tierra a los pueblos, la que se concebía como el complemento necesario al salario de los campesinos y como un medio para ayudar a su sobrevivencia. Desde aquí se definió el papel del ejido, el que no se consideró de principio como el medio fundamental para el sustento de los trabajadores del campo ni como el eje central del desarrollo económico posterior.

Los rasgos no reconocidos institucionalmente de la propiedad de los pueblos lograron sobrevivir, aún cuando existió una constante intención, que se puede identificar desde las leyes liberales hasta las revolucionarias, de subordinarlos a la racionalidad de una legislación que privilegió la propiedad individual y que promovía la desaparición de la organización comunal de la propiedad de la tierra. Así, los pueblos disfrazaron las relaciones tradicionales que mantenían con la tierra a través de la división de la propiedad comunal, hecho que determinaba su reconocimiento bajo la figura jurídica de "tierras en común repartimiento". La legislación agraria revolucionaria no desapareció este tipo de tierras, y a pesar de que se relacionan directamente con las tierras comunales de los pueblos se consideraron como propiedad privada individual. Situación que con el paso del tiempo y con el desarrollo de la urbanización daría lugar a una complicada problemática en torno a las relaciones de propiedad.

La instrumentación de una política territorial que consideró las definiciones de los diferentes tipos de propiedad incidió de manera decisiva en los cambios de la estructura agraria de las entidades que actualmente conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La aplicación de la reforma agraria tuvo dos efectos fundamentales: la transformación de la estructura de la propiedad y su temprana confrontación con el proceso de urbanización de la Ciudad de México.

En lo que respecta al primer aspecto se dio la afectación de las grandes propiedades, la aparición de numerosas pequeñas propiedades privadas y la formación de una importante superficie ejidal y comunal. La reconstrucción del mapa de la tenencia de la tierra permitió observar una importante heterogeneidad de los tipos de propiedad existentes. Los planos agrarios reconocen no sólo las formas de propiedad especificados por la legislación agraria sino también aquellas propiedades derivadas del fraccionamiento de las grandes haciendas como ranchos, pequeñas propiedades particulares, fracciones de ex-haciendas, ejidos, tierras comunales y las propiedades ó tierras de los pueblos (éstas últimas a través de su parcelamiento lograron sobrevivir y diferenciarse de las tierras ejidales y comunales). En la estructura de la propiedad se observan diferencias entre el territorio del Distrito Federal y el del Estado de México. En el primero predominan los ejidos y tierras comunales, mientras que en el segundo la relación entre propiedad privada y los ejidos es más equilibrada, en este caso los propietarios privados abarcan cerca del 60% de la superficie de la entidad, la extensión restante esta ocupada por ejidos y tierras comunales.

En lo que se refiere a la segunda consecuencia del reparto agrario, es importante resaltar que la distribución de tierras para formar ejidos llevó a que los agentes sociales del proceso agrario impusieran matices al creciente proceso de urbanización que se llevaba a cabo en la ciudad en la década de los veinte. Ante la afectación de las haciendas para dotar de ejidos a los pueblos, los grandes propietarios no sólo decidieron fraccionar sino que en otros muchos casos se vendieron superficies de ex-haciendas para iniciar la formación de colonias urbanas. De esta manera, la demanda por la tierra para los campesinos se enfrentó a los intereses de agentes sociales que se iniciaban en el negocio de la urbanización y a actores urbanos que demandaban vivienda barata.

A partir de la década de los treinta, la estructura de la propiedad territorial tuvo un papel importante en la relación con el proyecto económico nacional que impulsó a la industrialización y con el proceso de urbanización que se generó de manera paralela al desarrollo industrial del país. En lo que respecta al primer aspecto, las diferentes políticas presidenciales privilegiaron indistintamente el fortalecimiento o no del ejido, así como la organización colectiva o el trabajo individual de la tierra ejidal. A excepción del periodo cardenista, en el que el eje de la política económica agraria lo constituyó el fomento a la colectivización de los ejidos para hacerlos productivos, la tendencia general se orientó hacia la individualización y fraccionamiento de los ejidos (a través de su parcelamiento) y a su subordinación económica para estimular la producción capitalista.

El papel de la propiedad ejidal se limitó a ser una mera ayuda para la subsistencia del campesino y la obligación de parcelar preparó a los ejidatarios como fuerza de trabajo para el desarrollo industrial. Por otra parte, la tierra ejidal se consideró como un patrimonio de los campesinos, de aquí que su naturaleza quedara definida como inembargable, inalienable e imprescriptible, características que tenían como objetivo mantener la tierra en manos de los ejidatarios. Además, se definió la estructura del ejido (terrenos de labor, bosques y pastos para uso común, la zona urbana y la parcela escolar) y se crearon los mecanismos legales y políticos que permitieron la subordinación de la organización ejidal al paternalismo estatal.

Paralelamente a este proceso se privilegió el papel de la pequeña propiedad privada. Se definieron las superficies máximas permisibles para detentarse en propiedad (aunque esto no impidió la formación de latifundios disfrazados) y se partió del fundamento de considerar en este tipo de propiedad la existencia de virtudes adecuadas para garantizar la producción agrícola y, por ende, la capacidad de

sostener el desarrollo industrial del país. Bajo este criterio se dieron beneficios importantes a la propiedad privada que se centraron en el reconocimiento de los certificados de inafectabilidad, para dar seguridad a los propietarios privados, y en la implementación de políticas estatales que introdujeran la infraestructura necesaria para favorecer su explotación comercial. La política agraria tendió a favorecer las condiciones del desarrollo económico de la propiedad privada y el Estado dedicó fuertes inversiones en infraestructura en el campo para el logro de este objetivo.

Simultáneamente al despegue del proceso industrial en los años cincuenta se presentó un fuerte proceso de urbanización concentrado en las principales ciudades del país, que se habían erigido como las urbes estratégicas para el logro del desarrollo industrial. La industrialización subordinó el desarrollo económico agrario y el campo limitó su papel a la satisfacción de las necesidades de la industria y de las originadas por el crecimiento de las ciudades.

A partir de estos años se evidenció claramente la relación entre la estructura de propiedad del Distrito Federal y el proceso urbano, en la que incidió de manera fundamental las prioridades del fomento al desarrollo industrial. De esta manera, el crecimiento urbano de la Ciudad de México invadió en un primer momento tierras propiedad privada, y algunas que eran propiedad de los pueblos. La existencia de un cinturón ejidal que rodeaba los límites de la urbe se vio afectado por políticas estatales que determinaron como interés público la creación de industrias. Así, a través de la expropiación se incorporaron importantes superficies ejidales al suelo urbano que se dedicaron fundamentalmente para zonas industriales e infraestructura para la misma ciudad. Las mismas características del desarrollo urbano en estos años determinaron el inicio del proceso de metropolización de la Ciudad de México y la conformación de numerosas colonias populares en tierras del ex-Vaso de Texcoco.

En los años sesenta se presentaron cambios importantes en la situación del campo. La subordinación del agro al desarrollo industrial sufre matices significativos ya que el mismo sector agrario se comienza a industrializar y a modernizar sus sistemas productivas, fenómeno que dio paso a la intensificación del trabajo a través de la mecanización y a la aparición de las agroindustrias. Este proceso se dio fundamentalmente en aquellas propiedades privadas favorecidas por las políticas estatales. Mientras que el sector campesino no contó con los elementos suficientes para transformar las características de su producción, razón por la cual se centró en el cultivo de granos básicos, en el

autoconsumo y, en la generación de estrategias de sobrevivencia y diversificación económica. Todos estos elementos generaron una acelerada migración rural-urbana, el aumento del desempleo y subempleo rural, la desarticulación de la economía campesina y una fuerte crisis de la producción agraria.

La década de los setenta dio paso a una profunda crisis agraria que agudizaba la polarización del sector campesino y el moderno, se evidenció una fuerte concentración industrial en las principales ciudades del país, así como un intenso crecimiento urbano que ya presentaba problemas y conflictos sociales que aludían a los déficits de equipamiento, a las malas condiciones de vida de sectores importantes de la población y al creciente problema de la vivienda para los grupos sociales de menores recursos.

En lo que respecta al campo se reorientaron las políticas estatales, las que tendieron a "subsidiar" al sector campesino. Se actualizó la legislación agraria y se promulgo la Ley de Reforma Agraria, la que retomó los problemas del sector ejidal, así como la dirección estatal de sus procesos organizativos y productivos; todo esto acompañado de medidas subsidiarias como los precios de garantía a determinados cultivos, apoyos crediticios, etc.

En lo que respecta a la Ciudad de México, ésta mostraba los efectos de una gran expansión urbana que se había realizado en la década de los sesenta. En estos años se presentaron en la urbe altas tasas de crecimiento natural y social, de inmigración, un crecimiento físico intenso que avanzó sobre los municipios mexiquenses aledaños, se realizaron obras viales muy importantes, y se consolida el corredor industrial al norte de la ciudad. En lo que se refiere al problema de la vivienda se observó una marcada segregación en el acceso al suelo para este fin. Ella se expresó en la existencia de un mercado formal del suelo urbano muy restringido en contraste con la amplia presencia del mercado informal de suelo popular. La presencia del poblamiento popular se intensificó y los conflictos derivados de la creación de fraccionamientos clandestinos y de colonias populares disfrazadas de zonas urbanas ejidales eran ya evidentes.

El crecimiento urbano ya enfrentaba abiertamente en la periferia de la ciudad a terrenos ejidales y propiedad privada, que ante el avance de la urbanización transformaron sus usos del suelo. La expansión de la ciudad se dio fundamentalmente en ejidos y, tal como se pudo constatar, las

características legales de las tierras ejidales y comunales no fueron obstáculos para su urbanización. Antes bien algunos puntos de la legislación agraria (como la misma zona urbana ejidal) permitieron su acelerada transformación. Además, la confrontación del proceso agrario y urbano permitió que el desarrollo de la urbanización de la tierra ejidal estuviera determinada por rasgos impuestos por la especificidad del proceso agrario, como el control del comisariado ejidal en el poblamiento de las colonias populares, la intervención de las autoridades agrarias en el proceso de regularización, etc.

La creciente urbanización de los ejidos para estos años no sorprende. De hecho, dadas las características de la estructura territorial en el Distrito Federal, en que la mayor parte de la tierra era ejidal, no podía ser de otra forma. Aún cuando en el Estado de México la estructura de la propiedad es más diversificada los avances más llamativos de las superficies urbanizadas también se realizaron en ejidos. Indudablemente que en este fenómeno no sólo pesa la configuración de la tenencia de la tierra, también la situación general del campo influyó en él. La aparición y profundización de la crisis de la economía campesina da pie a pensar que la tierra ejidal de los alrededores de la ciudad no tenía muchas opciones para salir a flote. Así, uno de los mecanismos para que los ejidatarios sobrevivieran fue su paulatina incorporación al proceso urbano, ya sea a través de su emplearse en la urbe y/o de vender o fraccionar sus tierras para formar colonias populares. De aquí que el supuesto de que la "ciudad invade al ejido" predominara en los estudios referentes al proceso de urbanización en la década de los setenta.

Los años ochenta marcan un parteaguas en muchos sentidos, se rediscute el proyecto político económico nacional que se orienta hacia el adelgazamiento de las funciones del Estado y hacia el impulso de la liberación comercial y modernización del aparato productivo en aras de poder competir con empresas de otros países. Las condiciones necesarias para llevar a cabo este proceso se prepararon en esta década y se orientaron, entre otros aspectos, a la reorientación de la inversión estatal, a la disminución del gasto social, a la redefinición de la política agraria, la que se centró en desalentar la vía campesina de desarrollo y reorganizar las bases de la propiedad en el campo para atraer inversiones y permitir al campesino su abierta participación en el mercado neoliberal, etc. Por otra parte, ante la ampliación del proceso de urbanización del país que afectaba ya de manera importante a las ciudades medias, se plantea una clara intencionalidad de regular el proceso urbano nacional.

Los factores anteriores también impactaron de manera definitiva no sólo las especificidades del proceso de urbanización de la ZMCM, sino que dieron lugar a una reorientación de sus tendencias, en los setenta sucedieron transformaciones sustanciales. El presente estudio muestra que de 1970 a 1980 se llevó a cabo la densificación de los espacios urbanos creados en tierras ejidales, mientras que la urbanización en propiedad privada empezaba a dejar huellas. La década de los ochenta dispara el crecimiento sobre tierra propiedad privada y el ritmo de la urbanización ejidal desciende notablemente. Al mismo tiempo, se identifica un aumento considerable en la formación de colonias populares en propiedad privada, fundamentalmente en los municipios conurbados.

Todo lo anterior obligó a realizar una reflexión en torno al papel de la urbanización ejidal y de las características mismas del poblamiento popular. De esta manera se replantearon las formas de relación entre los diferentes tipos de propiedad y la urbanización, así como las determinaciones de la tenencia ejidal y comunal, y privada en los procesos de poblamiento popular específicos. Con respecto a la urbanización ejidal se encontraron cuestiones interesantes. Por una parte, es difícil de sostener que el crecimiento urbano este afectando la productividad de las tierras ejidales (los mismos resultados de esta investigación muestran que existe una importante actividad agrícola en los ejidos), y que ésta sea la causa primordial de su incorporación al proceso de urbanización. Más bien, las características que han determinado la transformación de los usos del suelo han sido la improductividad de la tierra de algunos ejidos y un suelo que no representa atractivos para urbanizar.

Por otro lado, es importante llamar la atención sobre la inexistencia de un patrón único de la urbanización periférica en los ejidos. Es necesario reconocer que el patrón tipo Chalco en el oriente de la ZMCM, no es el que predomina en la urbanización ejidal. Este fenómeno es muy localizado y sus peculiaridades responden más a las influencias del poblamiento popular aledaño que a la existencia general de estas condiciones en la periferia urbana.

En este sentido se puede afirmar que el proceso de urbanización ejidal tiene rasgos diversos que responden a diferentes determinantes. Se pudo identificar dos vías: una que alude a la existencia de la zona urbana ejidal y otra que se presenta en los procesos internos del ejido. En lo que respecta a la zona urbana ejidal, si bien ésta ha perdido importancia como instrumento urbanizador, todavía en algunos ejidos se utiliza esta figura como legitimizadora de la formación de una colonia popular. Se observan un aprendizaje por parte de los ejidatarios del negocio del mercado de suelo popular, por lo

que llegan a asumir roles similares al de los promotores y fraccionadores logrando con ello ejercer un control directo sobre la distribución de los lotes y de los precios del suelo. Estas características los acerca mucho al patrón de urbanización de los fraccionadores en tierras privadas, y son elementos que se consideraban ausentes en un proceso de poblamiento originado por la venta directa de los ejidatarios.

Por otro lado, la formación y crecimiento de la zona urbana también responde a la dinámica propia del ejido. La iniciativa de crear la zona de urbanización no se vincula con la intención de vender a colonos, más bien se trata de un "crecimiento natural" de los poblados cuya expansión urbana se orienta a mantener la identidad de los pobladores y forma parte de una estrategia para conservar las tierras ejidales, así como los lazos comunitarios. Estas características son parte también de la dinámica misma de los pueblos conurbados, los que ya tienen una presencia significativa en el escenario de la periferia de la ZMCM.

La diversidad que caracteriza a los procesos de urbanización ejidal no corresponde a la parte más relevante del trabajo. Las novedades más interesantes se centran alrededor de dos aspectos: uno que se refiere a la intención de ordenar el crecimiento urbano a partir de la incorporación regulada del ejido a la urbanización; y el otro que remite a aquellas características rurales de la periferia que permiten que los ejidos sobrevivan y enfrenten a la urbanización.

El primer aspecto lleva a abordar los cambios que se realizaron en la propiedad ejidal con las modificaciones al artículo 27 constitucional y su impacto en las tendencias de urbanización. El balance realizado de los avances de la Ley Agraria de 1992 en la ZMCM confrontó directamente tres supuestos: 1) que la ciudad se expandía mayoritariamente en tierras ejidales; 2) que la privatización de los ejidos sería un proceso casi inminente que repercutiría fundamentalmente en los sectores más pobres de la ciudad, en el aumento de los valores del suelo y en la aceleración del proceso de urbanización de los ejidos; y 3) que la ley proporcionaba los instrumentos adecuados para que a partir de la regulación de la incorporación de la tierra ejidal al suelo urbano se pudiera ordenar la expansión urbana de la ZMCM, sobre todo de los asentamientos irregulares.

Una de las conclusiones importantes sobre este punto es que los alcances de la ley agraria son muy limitados en la zona metropolitana. Esto no sorprende si se considera que el mayor crecimiento

urbano se ha dado en propiedad privada, este sólo hecho ha restringido sus efectos en los ejidos suburbanos. Aún así, a pesar de que las nuevas disposiciones sólo son pertinentes para un tercio del crecimiento urbano reciente, se pudieron identificar algunos problemas inherentes a los nuevos mecanismos que pretenden regular el crecimiento urbano de los ejidos.

En términos generales se puede afirmar que los efectos de la Ley Agraria en la Zona Metropolitana no han impactado de manera radical el comportamiento de la urbanización ejidal, antes bien han generado la aparición de nuevas problemáticas. Una primera cuestión que resaltó en el análisis es que todavía los ejidatarios no están lo *suficientemente* informados acerca de las especificidades de la Ley Agraria, lo que ha permitido que la vida interna de los ejidos siga funcionando bajo los viejos esquemas de la antigua ley de reforma agraria, situación que limita en gran medida las posibles bondades que pudieran obtener de la legislación. Esta particularidad no es exclusiva de este tipo de actores sociales, aún los agentes inmobiliarios no tienen claridad sobre las formas de asociación con los ejidatarios para crear las famosas inmobiliarias ejidales. Las asociaciones inmobiliarias no han tenido el éxito esperado. De hecho se detectó poco interés de los agentes dedicados al negocio inmobiliario, esto debido a que existen muchas dudas sobre los mecanismos para asociarse y de su mismo funcionamiento. La falta de experiencia para gestionar y manejar este tipo de proyectos, así como los riesgos de que se presenten conflictos sociales y políticos los hace poco atractivos, tan así que apenas se detectaron unas cuantas acciones de este tipo en el ZMCM.

En lo que respecta al poblamiento popular, no se vislumbra que estén sucediendo modificaciones en los mecanismos de urbanización irregular. La creciente irregularidad interna de los ejidos, referentes a los límites de las tierras y parcelas, es una de las características actuales de los ejidos suburbanos (que se aúna a la irregularidad de las colonias populares formadas en este tipo de tenencia) y su regularización es una condición necesaria para que los ejidatarios puedan asociarse o beneficiarse de la urbanización. No se perfila que esta situación pueda cambiar a corto plazo, el lento avance del PROCEDE confirma esta tendencia. El proceso de certificación ejidal no ha sido bien aceptado en todos los ejidos, esto debido entre otras cosas a la renuencia de los ejidatarios respecto a las iniciativas estatales, a que en muchos casos existe la clara voluntad de no parcelar sus tierra, y a que en otros, la existencia de conflictos entre los mismos ejidatarios impiden su avance. En todo caso, el hecho de que más de la mitad de los ejidos en los municipios conurbados no se encuentren en proceso de regularización y de que en el Distrito Federal todo los ejidos tengan un diagnóstico desfavorable

para llevar a cabo este proceso, son factores que indican limitantes serias, difíciles de superar y dar salida en poco tiempo.

Por otra parte, la aplicación del PROCEDE ha generado una abierta complejización de los conflictos que se presentan en la urbanización ejidal, sobre todo debido a la existencia de dos vías para regularizar los asentamientos irregulares, la tradicional por CORETT ó la de PROCEDE. La posibilidad de regularizar la zona urbana de los ejidos vía Asamblea Ejidal formalizada por el PROCEDE ha dado lugar a problemas importantes entre los ejidatarios, que quieren recuperar los solares urbanos, y los colonos, que en calidad de avecindados defienden su lote. Es importante decir que este tipo de pugnas no se habían presentado antes en la urbanización ejidal por lo que constituye un rasgo novedoso de la problemática reciente en los ejidos. El fenómeno anterior ha dado lugar a la aparición de conflictos jurídicos en torno a las competencias de las instancias legales, que también ponen sobre la mesa el problema de la creciente dificultad de diferenciar tajantemente los procesos agrario y urbano en una gran ciudad.

En vista de todos los elementos planteados en este trabajo, una de las conclusiones importantes sobre esta cuestión es el hecho de que difícilmente desaparecerán los mecanismos ilegales de la urbanización ejidal. Más bien, se están presentando nuevas formas de ilegalidad derivadas de la aplicación de los instrumentos generados por la ley agraria, los que se refieren a la subdivisión ilegal de la tierra regularizada por PROCEDE.

Con respecto a la relación entre los avances de la Ley Agraria y la planeación urbana los resultados de este trabajo no muestran una tendencia hacia la consolidación del ordenamiento urbano. Las conclusiones anteriores nos revelan ya los principales obstáculos para regular efectivamente el crecimiento de los asentamientos irregulares en terrenos ejidales, a lo que hay que agregar la ambigüedad de la postura de los municipios a este respecto y los problemas de la creación de reservas territoriales en ejidos. Sin embargo, el principal obstáculo al que se enfrenta la regulación urbana es que ésta está pensada sólo para incorporar "ordenadamente" la tenencia ejidal, mientras que el mayor crecimiento urbano se ha estado dando en los últimos años en tierra propiedad privada. En este sentido, la propuesta de la creación de reservas territoriales en ejidos, como instrumento básico para incorporar de manera regular las tierras al crecimiento urbano tendría que cuestionarse y

redefinir su orientación, la que se debería de dirigir no para la urbanización de este tipo de propiedad sino para regular la creciente urbanización de las tierras propiedad privada.

Queda por abordar al sujeto protagonista de los cambios de la legislación agraria, al ejidatario. El desarrollo de este trabajo mostró que los ejidatarios no tienen una posición homogénea en torno a las expectativas que genera la Ley Agraria. Sorprende la variedad de sus propuestas en las que no necesariamente se incluye la decisión de urbanizar. Se identificó en ellos la inquietud de defender proyectos económicos que tiendan a favorecer sus condiciones de vida y que no lleven a su desaparición, sus argumentos están permeados por un discurso que resalta la necesidad de regular la formación de colonias populares en sus terrenos, de pensar en asociaciones productivas, y de conservar las condiciones ecológicas de la ZMCM.

Por otra parte, también se identificó la existencia de estrategias que permiten a los ejidatarios mantener sus tierras de cultivo a pesar de la creciente urbanización. Llama la atención que uno de los efectos de la marcada heterogeneidad de la propiedad en la ZMCM ha dado lugar a que los ejidatarios también puedan ser dueños de otros tipos de tierra considerados como de pequeña propiedad (las tierras de los pueblos). Esta situación ha permitido que en algunos casos los ejidatarios fraccionen las tierras que se pueden vender, aún cuando tengan irregularidades en la formalización de la transmisión de la propiedad, y con ello obtengan recursos necesarios para su sobrevivencia y para mantener en producción las tierras ejidales.

Así, los ejidatarios de la periferia urbana tienen características que lejos de hacerlos vulnerables a la urbanización, parecen darles elementos que les permiten no sólo enfrentar al proceso de urbanización sino también resistirlo. Esto lleva a considerar las peculiaridades de los ejidos suburbanos, sus condiciones rurales y su relación con la urbe. La exploración de la periferia rural y de la estructura de la tenencia de la tierra trajo hallazgos sorprendentes que cuestionan la hipótesis de que la tierra ejidal y comunal es susceptible a urbanizarse. Una de las primeras cuestiones que resalta en este estudio es que las fronteras entre el campo y la ciudad se han desdibujado. La cercana relación entre ambos espacios ha llevado a que la periferia de la ciudad mantenga características específicas que denotan una amplia actividad agraria, pero también una gran influencia de las actividades urbanas en los poblados rurales.

Las dos terceras partes de la superficie total de la ZMCM no corresponden al área urbana y en ella se realiza una importante actividad agropecuaria. Estas labores se concentran mayoritariamente en tierras ejidales mientras que los terrenos propiedad privada no se distinguen por esta actividad. Llama la atención que los ejidos estén mejor dotados de recursos que la propiedad privada, ya que en ellos se concentra la mayor parte de la superficie de labor así como de las unidades de producción existentes. Las características de la producción de esta área no perfilan su orientación fundamental hacia el mercado, más bien se identifica un claro predominio del cultivo para el autoconsumo, característica que no se restringe a la tierra ejidal sino que también se presenta en la propiedad privada.

Estos datos nos presentan una periferia rural caracterizada por una importante actividad agropecuaria que lejos de tender a desaparecer se mantiene. El análisis reveló que si bien en términos generales se observa una tendencia hacia la disminución de la importancia del sector rural, la superficie cultivada no ha decrecido sustancialmente, la agricultura ha sido capaz de adaptarse a las condiciones de explotación impuestas por las características de la tierra y se han intensificado los procesos de producción; por otro lado, la población que se emplea en este sector no sólo se ha estabilizado sino que ha aumentado, lo que significa que una parte importante de la población rural está regresando a ocuparse en el cultivo de la tierra. En suma, se trata de una periferia rural con un importante papel económico, no sólo por su potencial productivo sino porque logra emplear a una población que difícilmente podría encontrar trabajo en la ciudad.

Con respecto a la relación de la periferia rural con el proceso de urbanización se encontraron elementos interesantes. Al analizar la estructura de la propiedad y la evolución del sector agropecuario de una de las zonas con mayor crecimiento urbano, ubicada en el oriente de la ZMCM, se pudo constatar algunas de las hipótesis que ya se empezaban a delinear en otra parte del trabajo. Se comprobó que el proceso de urbanización no está afectando las tierras productivas de los ejidos. En los casos en que se presentó la transformación del uso del suelo, este se debió a varios factores, entre ellos se encuentran: que las condiciones naturales de las tierras impedían la producción agrícola; que las tierras no se trabajaban desde antes de que la urbanización constituyera un riesgo inminente; y que la pérdida de las tierras ejidales responde también a los cambios en las condiciones regionales que impidieron la realización de actividades lacustres, que en este caso habían caracterizado la región antes de que la urbanización se disparara.

Es interesante observar que aún en aquellos municipios, como Texcoco, que han presentado en los últimos años un fuerte proceso de urbanización y una marcada tendencia al crecimiento del sector secundario, que ha repercutido en un aumento importante de la ocupación de la PEA en este sector, el ramo agropecuario si bien ha disminuido en importancia, no ha presentado reducciones importantes en la población ocupada en este tipo de labores. Este rasgo llama más la atención cuando se identifica que el peso fundamental de la producción agropecuaria es sostenida por los ejidos.

De todo esto la conclusión más importante que se puede plantear, es que la tenencia ejidal tiene la fortaleza necesaria no sólo para sostener la producción agrícola de la periferia rural sino para resistir con eficacia la expansión urbana. No sucede lo mismo con la propiedad privada, la que sí se ha visto afectada de manera importante por la urbanización. Los datos indican que este tipo de propiedad ha perdido más aceleradamente unidades de producción y tierras de labor que los ejidos, por lo que ahora resulta que las tendencias son contrarias a lo que los investigadores urbanos sostienen, **la propiedad privada es la más vulnerable y susceptible al proceso de urbanización.**

Esta fortaleza del sector ejidal llevo a indagar sobre las características mismas de los productores agrarios y de su relación con el área urbana. Los campesinos de la periferia rural son, y no podría ser de otra manera, mayoritariamente ejidatarios. En general no se dedican exclusivamente al cultivo de la tierra, ya que se reconoce que por sí misma esta actividad ya no es redituable, ellos realizan un sinnúmero de actividades que les ofrece la cercanía de la ciudad son comerciantes, empleados, etc. Esta diversificación ocupacional ha permitido complementar los ingresos familiares, mantener la producción agrícola y la misma propiedad de la tierra. No se identificó un mayor interés de los ejidatarios por abandonar las actividades agropecuarias, lo que indica una clara voluntad de no cambiar los usos del suelo y de continuar siendo campesinos.

Todos estos elementos son parte de la respuesta de los productores rurales a la crisis económica que ha prevalecido en las últimas décadas. Ante la imposibilidad de poder emplearse de manera permanente en la ciudad, el ejido se convierte en una alternativa no sólo para sobrevivir sino para emplear a la población más joven y de más edad, y en un patrimonio que garantiza la existencia de los ejidatarios y de sus hijos. En este sentido, se entiende con mayor claridad la dedicación

mayoritaria de la producción para el autoconsumo. En este contexto el autoabasto tiene varias funciones: es una parte importante del ingreso de la unidad campesina; es una actividad que lejos de representar la crisis y desaparición del sector campesino indica que es parte de su estructura y que permite su resistencia al embate económico; es un mecanismo regulador del mercado de trabajo; y contribuye directamente a mantener la propiedad ejidal en manos de los ejidatarios.

De esta manera, se está ante un proceso que no tiende a la descampesinización ni a la aniquilación del sector ejidal en la periferia rural de la ZMCM, todo lo contrario, la crisis económica ha determinado el regreso a un proceso de campesinización, que representa una alternativa viable del sector campesino ejidal para sobrevivir, fenómeno que también expresa la búsqueda de estrategias de actores sociales que han sido relegados como protagonistas del proyecto neoliberal. Se puede afirmar que la íntima relación entre la ciudad y el campo permite la creación de condiciones en las que las actividades rurales forman parte de la misma urbe, y en donde la presencia del campesino se tiene que pensar como un agente social integrante de la gran ciudad. Todos estos elementos tienen que formar parte de una política ecológica que también considere el papel económico del mantenimiento de los recursos naturales y productivos de esta zona metropolitana.

Los hallazgos en torno a la propiedad privada llevaron al análisis de su relación con los procesos de urbanización popular presentes en ella. Los resultados fueron interesantes, una de las novedades más importantes fue la amplia heterogeneidad existente a su interior. La diversidad de este tipo de tenencia abriga no sólo aquellas fracciones derivadas de la política contra el latifundio (como las ex-haciendas y pequeñas propiedades particulares), sino también otro tipo de tierra vinculada directamente con la propiedad de los pueblos (los pueblos y las tierras de los pueblos), que hereda la incorporación de tradiciones y costumbres a las relaciones de propiedad y que corresponden a formas de sobrevivencia que los pueblos de la periferia han implementado para mantener su identidad a través del tiempo.

Lo anterior lleva a plantear la existencia de "modalidades" en la propiedad privada y a identificar la presencia de diferentes agentes sociales propietarios, que tienen determinaciones impuestas por las características de su propiedad y que se relacionan de manera diferenciada con el proceso de urbanización, y particularmente con el poblamiento popular. Esta diversidad de propietarios privados también impacta la aparición de los agentes sociales que participan en la formación de colonias

populares. Cuestión que se expresa en la existencia de una multiplicidad de actores que intervienen directamente en el acceso al suelo. Así se distingue en ellos la combinación de diferentes roles como, fraccionadores-propietarios, propietarios-líderes, propietarios-"corredores", propietarios-fraccionadores-funcionarios municipales, etc. Esta marcada diferenciación delinea un proceso de poblamiento que se lleva a cabo a partir de diferentes patrones de urbanización, determinados en gran medida por el tipo de propietario y por los roles de los agentes urbanizadores.

En este sentido, es importante resaltar que no existe un patrón único de urbanización de las tierras privadas, y que en este proceso ya no predomina la formación de enormes fraccionamientos clandestinos a cargo de fraccionadores "profesionales", especializados en el mercado de suelo popular capaces de promocionar grandes operaciones (con la creciente conflictividad que esto implica). Uno de los éxitos de la política estatal ha sido el impedir la generalización de este tipo de patrón, sin embargo, esto no implica que la urbanización irregular se haya detenido o disminuido en tierras privadas. Todo lo contrario, la urbanización de este tipo de propiedad se ha acelerado, sigue siendo masiva y esta marcada por el desarrollo de asentamientos ilegales formados a partir de muy diversas formas como: los pequeños propietarios que bajo el disfraz de colonias rústicas forman colonias urbanas, la participación de fraccionadores de pequeña escala que no se destacan por su conocimiento del negocio inmobiliario popular, por promotores o corredores que se alían con pequeños propietarios para urbanizar, por propietarios que dividen los solares del fundo legal de los pueblos, etc.

Las características anteriores forman parte del contexto en el que se desarrolla el poblamiento popular y en el que la participación de actores sociales tan disímiles y diferenciados han llevado a que las formas de acceso al suelo y el proceso de consolidación de una colonia popular sea mucho menos conflictivo que en los años setenta. Esto se debe a que la promoción del poblamiento popular ha respondido en gran medida a la iniciativa individual de propietarios de muy diversa índole, lo que ha impedido la hegemonía de algún actor social específico.

La heterogeneidad de la propiedad y la diversidad de los actores sociales que participan en el proceso son elementos que también inciden en las formas de irregularidad del poblamiento popular. Como consecuencia de los elementos anteriores los conflictos que se presentan en torno a la propiedad son de muy diversos matices, por lo que las formas de irregularidad son tan amplias que muy difícilmente

pueden existir *mecanismos* generales para solucionarlas. Efectivamente, de acuerdo a cada modalidad de la propiedad privada se presentan situaciones específicas de irregularidad que se combinan con la existencia de fraccionadoras fantasmas, de invasiones hormiga y de pequeños fraccionadores, lo que resulta en una serie de conflictos que van desde el fraude realizado por las fraccionadoras hasta la exigencia por parte de los colonos de obtener sus títulos de propiedad

Los problemas más complicados son los que se presentan en los pueblos y en las "tierras de los pueblos", el punto central del asunto está en la confrontación de dos tipos de relaciones de propiedad: las tradicionales y las que rigen en los organismos de regularización. Así, el asunto fundamental no es la formalización de la transmisión de la propiedad, sino la ausencia de documentos legales que avalen la propiedad y su transferencia. Esta problemática se centra fundamentalmente en el crecimiento de los pueblos conurbados.

Por otra parte, es importante anotar que el asunto de las "tierras de los pueblos" están muy vinculadas a las estrategias de sobrevivencia de la identidad de los pueblos. De esta manera los pueblos ante la creciente presión para urbanizar fraccionan aquellas "pequeñas propiedades" que no representan riesgo para su existencia. Este tipo de urbanización también conlleva determinaciones importantes para caracterizar la dinámica urbana, y determina la coexistencia de dos entidades radicalmente diferentes los pueblos y las colonias populares, en donde los primeros, gracias a su cohesión social y a los lazos comunitarios, logran ejercer cierta dominación sobre las segundas al controlar algunos servicios básicos.

Para terminar vale la pena reflexionar en las implicaciones de los hallazgos más importantes de la investigación y que centran a fin de cuentas en la relación entre la estructura de la propiedad y la regulación del crecimiento urbano. En lo que respecta a la propiedad privada, la diversidad que caracteriza la irregularidad de las colonias populares en este tipo de tierras y lo complejo de su problemática, llaman la atención sobre la necesidad de profundizar mucho más sobre las condiciones y peculiaridades de su urbanización. Una cuestión que es urgente de discutir es el papel de este tipo de propiedad en el ordenamiento del crecimiento urbano, en pocas palabras en la planeación. El identificar que la ZMCM ha crecido fundamentalmente en propiedad privada, que al interior de este tipo de tenencia existen modalidades que determinan las diversas formas de poblamiento popular, que en ella se ha formado más de la mitad de las colonias populares, que ha perdido importantes

extensiones de tierra de labor y que en suma es la más vulnerable ante el crecimiento urbano, son puntos de partida que debieran considerarse en la implementación de mecanismos que no sólo amplíen el marco de la regularización de los asentamientos irregulares, sino que también tiendan a inducir la regulación de su incorporación al suelo urbano. Hasta ahora el discurso sobre estos temas se han centrado en la tierra ejidal, los resultados de esta investigación obligan a reorientar el problema y a asumir el reto de enfrentar la heterogeneidad y diversidad del proceso urbano en tierra propiedad privada en los estudios urbanos y en los instrumentos de planeación.

La cuestión del ejido plantea dos puntos importantes: por una parte debe de replantearse la importancia central que se le atribuye a su urbanización y a su incorporación regulada al suelo urbano como un mecanismo para controlar la expansión de la urbanización popular. En este sentido habría que pensar en que los instrumentos creados para su urbanización no incidirán en la disminución de la creación de colonias irregulares. La política hacia la tierra ejidal tendría que pensarse en función directa de su relación con la urbanización de la propiedad privada. Para ello habría que considerar la creación de mecanismos tendientes a ofrecer un mercado de suelo popular formal que contravenga y compita ventajosamente con los procesos irregulares que se presentan en las tierras privadas.

Por otra parte, ante la sobrevivencia de los ejidos en la periferia urbana cabría preguntarse sobre el futuro de este tipo de propiedad. ¿Acaso el ejido se seguirá manteniendo y representando las peculiaridades del proceso agrario? Probablemente como tipo de propiedad seguirá presente durante un buen tiempo en los alrededores de la urbe, pero su cercanía con las nuevas peculiaridades de la urbanización y la presencia de una crisis económica casi permanente del país llevarán a afianzar la ambivalencia que lo orienta a su urbanización y a su actividad agraria. En todo caso una cuestión sí queda clara, existen agentes sociales con rasgos del proceso agrario que ya son parte de las relaciones que se establecen al interior de la ZMCM y, en este sentido, uno de los puntos centrales de la discusión sobre su futuro deberá ser el de la permanencia de este tipo de espacios rurales-urbanos como necesarios para la reproducción ecológica de la gran ciudad.

## BIBLIOGRAFIA

- Alba, F. 1977. *La población de México: evolución y dilemas*. México. El Colegio de México.
- Alonso, J. 1980. *Lucha urbana y acumulación de capital*. México. Ed. Casa Chata.
- Alvarez, E. 1997. *Influencia del transporte público de pasajeros en el crecimiento del área urbana de Ecatepec: Zona de los Chiconautlas*. Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.
- Arizpe, L. 1985. *Campesinado y Migración*. México. SEP. Foro 2000.
- Arroyo, P. (Coord.) 1991. *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*. México. Fundación Friedrich Naumann, Fac. de Economía, UNAM, Colegio Nacional de Economistas.
- Azuela, A., Cancino, M y Cruz, Ma. S. 1984. "Ilegalidad y procesos sociales en cuatro colonias populares de la ciudad de México". En: Revista A. Núm. 11. UAM. Azcapotzalco, México.
- Azuela, A. 1989. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México. El Colegio de México.
- Azuela, A. y Cruz, Ma. S. 1989. "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana de la Ciudad de México. (1920-1946)". En: Rev. SOCIOLOGICA No. 9 enero-abril
- Azuela, A. 1992. "La reforma del régimen ejidal y el desarrollo urbano". Ponencia presentada en el Foro "El 27 constitucional y el desarrollo urbano". Veracruz. Febrero de 1992.
- Azuela A 1993. "Evolución de las políticas de regularización" En: el Seminario. "El acceso de los pobres al suelo urbano: nuevos enfoques en materia de política de regularización en los países en vía de desarrollo". Documentos de trabajo. IFAL - UNAM. 24 - 26 febrero.
- Azuela A. y Ward. P. 1994. "Memorándum de Austin: la urbanización del ejido y el impacto de la reforma al artículo 27 de la Constitución Mexicana". En: Revista Interamericana de Planificación. Vol. XXVII, Núm. 105, Ene-Mzo.
- Barkin, D. 1991. "El sector rural: una salida a la crisis. En: Arroyo, P. (Coord.) 1991. *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*. México. Fundación Friedrich Naumann, Fac. de Economía, UNAM, Colegio Nacional de Economistas.
- Bartra, R. 1974. *Estructura agraria y clases sociales en México*. México. Ed. Era.
- Bassols, A. y Gónzales, G. (Coords.) 1993. *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político*. Colecc. La estructura económica y social de México. México. Ed. D.D.F. - IIE-UNAM
- Bassols, M. 1983. *Concentración industrial y expansión urbana en el municipio de Ecatepec. Un estudio de caso en el contexto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México. Tesis de Maestría. UNAM
- Bassols, M., Donoso, R., Massolo, A. y Méndez, A. 1988. *Antología de Sociología Urbana*. México. FCPyS. UNAM.

- Bejarano, F. y Lugo, G. 1981. *La acción del Estado, el capital y la formación de las colonias populares en la transformación urbana de las tierras ejidales en las delegaciones Magdalena Contreras y Tlalpan. El caso de la colonia popular Miguel Hidalgo*. México. Tesis profesional. Universidad Iberoamericana.
- Boltvinick, J y Hernández, E. 1981. "Origen de la crisis industrial: El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar". En: Cordera R. (comp.) *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. El trimestre económico No. 39. México. FCE.
- Cabral, R. 1981 "Industrialización y política económica". En: Cordera R. (comp.) *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. El trimestre económico No. 39. México. FCE.
- Cabrera, L. 1912. *La reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano*. México. s/e. Facm.
- Calva, J. 1991. "Política económica para el sector agropecuario". En: Arroyo, P. (Coord.) 1991. *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*. México. Fundación Friedrich Naumann, Fac. de Economía, UNAM, Colegio Nacional de Economistas.
- Calva, J. (Coord.) 1993. *Alternativas para el campo mexicano*. México. Ed. Fontamara.
- Calva, J. 1993. "El nuevo modelo de desarrollo agropecuario impulsado en México". En: Calva, J. (Coord.) 1993. *Alternativas para el campo mexicano*. México. Ed. Fontamara.
- Camargo, E. y Alatorre J. 1986. *Estructura de propiedad y proceso de urbanización en Azcapotzalco. Los casos del pueblo de San Juan Tlilhuaca y el Barrio de Sta. Cruz Acayucan*. Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.
- Camposortega, S. 1992. "Evolución y tendencias demográficas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". En: CONAPO, *La zona metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*. México. CONAPO.
- Canabal, B. 1985. "El campo y los campesinos, hacia 1985". En: Revista Mexicana de Sociología. UNAM. vol. 47 Núm. 1. Enero - Marzo. México.
- Canabal, B. 1997. *Xochimilco una identidad recreada*. México. UAM-Xoch.
- Canabal, B., Torres, P. y Burela G. 1992. *La ciudad y sus chinampas*. UAM-Xoch. México.
- Carton de Grammont H. 1992 "El campo hacia el fin del milenio". En: *Nexos* No. 169. México.
- Carton, H. 1993. "Los actores sociales y el Estado frente a la modificación del Artículo 27 Constitucional". En: Calva, J. (Coord.) 1993. *Alternativas para el campo mexicano*. México. Ed. Fontamara.
- Castañeda, V. 1988. "Mercado inmobiliario en la periferia metropolitana: los precios del suelo. Estudios de caso". En: *Estructura territorial de la Ciudad de México*. México. Plaza y Valdez - DDF. Colección de Desarrollo Urbano. vol. I.
- Castañeda, V. 1994. "Ciudad de México: grupos de poder local, mercado ilegal de suelo periférico y expansión metropolitana". En: *Revista Interamericana de Planificación*. Quito, Ecuador. vol. XXVII. Nums. 107-108. Julio - Diciembre.
- Castell, J y Rello F. 1981. "Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976". En: Cordera R. (comp.) *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. El trimestre económico No. 39. México. FCE.

1994. *Censo Agrícola Ganadero del Distrito Federal*. México. INEGI
1994. *Censo Agrícola Ganadero del Estado de México*. México. INEGI
- Cisneros, A. 1979. *La especulación del suelo en la colonia El Sol. Un estudio de caso*. Tesis de licenciatura. UNAM. FCPyS.
- Comisión Coordinadora de Desarrollo Rural. 1995. *Datos básicos para vigilancia, control y administración del Área de Conservación Ecológica*.
- CONAPO. 1992. *La zona metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*. México. CONAPO.
- Connolly, P. 1984. "Un hogar para cada trabajador". Notas sobre la transformación del espacio habitacional en Azcapotzalco". México. Revista "A". UAM-Azc
- Connolly, P. 1988. "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario". En. Revista "A". vol. IX Num. 25. septiembre - diciembre. UAM - Azc. México.
- Contreras, J. y Cruz, Ma. S. 1997. "Ecatepec, entre lo urbano y lo rural" en: Coulomb, R. (Coord.). *Dinámica Urbana y procesos socio-políticos. Investigaciones recientes sobre la Ciudad de México*. Vol. 2. México. Observatorio Urbano de la Ciudad de México.
- Cordera, R. (comp) 1981. *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. El Trimestre económico No. 39. México. F.C.E.
- Cordera, R. y Orive A. 1981. "México: industrialización subordinada". En: Cordera R. (comp.) *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. El trimestre económico No. 39. México. FCE.
- Córdoba, A. 1974. *La política de masas del cardenismo*. México. Ed. Era.
- Córdoba, A. 1978. "El pensamiento social y político de Andrés Molina Enriquez", en: *Los grandes problemas nacionales (1909)*. México. Ed. Era.
- Corona, Ma. R. 1984. *El papel de los fraccionadores "clandestinos" en el proceso de urbanización de la Cd. de México. El caso de San Miguel Teotongo*. (Tesis). México. Fac. de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.
- Coulomb y Duhau (coord). 1993. *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*. México. UAM-A - CENVI.
- Cruz, Ma. S. 1982. "El ejido en la urbanización de la Cd. Ed. México". México. Revista *HABITACION* núm. 6.
- Cruz, Ma. S. 1989. "El deterioro ecológico del Valle de México. Un problema histórico". En. Revista "A". México. UAM - Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Cruz, Ma. S. 1991. "Azcapotzalco, una historia por construir". En: Rev. FUENTES No. 3. UAM-AZC. Depto. Humanidades.
- Cruz, Ma. S. 1993. "Segregación étnica, igualdad legal y procesos urbanos en la Ciudad de México". En. Rev. *SOCIOLOGICA* No. 22. México. UAM-Azc.

Cruz, Ma. S. 1993. "La nueva ley agraria y la urbanización en la periferia urbana". En: Coulomb, R. y Duhau, E. (Coords.). *Dinámica Urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. México. UAM-A - CENVI

Cruz, Ma. S. 1993. "La Nueva Ley Agraria y su impacto en la periferia ejidal de la Cd. De México". En Revista *El Cotidiano*, No. 57. México. UAM-A.

Cruz, Ma. S. 1993. "Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento". En: Coulomb, R. y Duhau, E. (Coords) *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. México. OCIM - UAM - Azcapotzalco.

Cruz, Ma. S. 1994. *Crecimiento urbano y procesos sociales en el D.F. (1920-1928)*. México. UAM\_Azc.

Cuellar, G. y Palomares, A. 1994. *Proceso de urbanización del ejido en Cuautitlán Izcalli, el caso de la colonia Bosques de Morelos*. Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.

Chevalier, F. 1974. *La formación del los latifundios en México*. México. FCE.

De la Fuente, E. 1991. "Las políticas económicas agrarias y agrícolas en la década de los ochenta". En: Arroyo, P. (Coord.) 1991. *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*. México. Fundación Friedrich Naumann, Fac. de Economía, UNAM, Colegio Nacional de Economistas.

De la Peña, S. 1989. "Los frutos de la revolución (1921-1938) en: Semo E. (Coord.) *Un pueblo en la historia*. México. Ed. Alianza. Tomo 4.

De la Peña, S. y Morales, M. 1989. *Historia de la cuestión agraria mexicana. El agrarismo y la industrialización de México. 1940-1950*. México. Ed. Siglo XXI-CEHAM. Vol. 6.

De Teresa P. y Cortez C. 1996. "El agro en México: un futuro incierto después de las reformas". En: *La nueva relación campo ciudad y la pobreza rural*. Colecc. *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*. Vol. II. México. Ed. INAH. UAM. UNAM. PYV.

De Teresa, P. y Cortez, C. (Coords.) 1996. *La nueva relación campo ciudad y la pobreza rural*. Colecc. *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*. Vol. II. México. Ed. INAH. UAM. UNAM. PYV.

Delgado, J. 1988. "El patrón de ocupación territorial de la Ciudad de México al año 2000". En: Terrazas, O. y Preciado, E. (comps.) *Estructura territorial de la Cd. De México*. Colecc. Desarrollo Urbano. México. Ed. Plaza y Valdez.

Delgado, J. 1990. "De los anillos a la segregación. La ciudad de México, 1950-1987". En. Rev. Estudios demográficos y urbanos. Vol. 5, Num. 2. Mayo - Agosto 1990. México. El Colegio de México.

Delgado, J. 1991 "Centro y periferia en la estructura socioespacial de la Ciudad de México. En: Shteingarh, M. *Espacio y vivienda en la ciudad de México*. México. El Colegio de México - I Asamblea de representantes del Distrito Federal.

Delgado, J. 1998. *Ciudad región y transporte en el México central*. México. UNAM - PyV.

DGRT. 1994a. *La consolidación de la propiedad en el Distrito Federal. Ampliación San Marcos...una experiencia*. México. DDF.

DGRT. 1994b. *La consolidación de la propiedad en el Distrito Federal. Colonia Campestre Aragón ...una experiencia*. México. DDF.

DGRT. 1994c. *La consolidación de la propiedad en el Distrito Federal .Copilco el Alto ...una experiencia.* México. DDF.

DGRT. 1994d. *La consolidación de la propiedad en el Distrito Federal. Ampliación Miguel Hidalgo ...una experiencia.* México. DDF.

DGRT. 1994e. *La consolidación de la propiedad en el Distrito Federal. San Felipe Terremotes...una experiencia.* México. DDF.

DGRT. 1994f. *La consolidación de la propiedad en el Distrito Federal. Una ciudad para todos. 1989-1994.* México. DDF.

DGRT. 1994g. *La regularización territorial en la Ciudad de México: Soluciones de un gobierno solidario.* México. DDF. Tomo 1.

DGRT. 1994h. *La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra: Gabriel Hernández, Gustavo A. Madero.* México. DDF. Tomo 6.

DGRT. 1994i. *Programas de regularización del suelo en la Ciudad de México: PROGRESSE.* México. DDF. Tomo 2.

DGRT. 1994j. *Regularización de la tierra en la Ciudad de México: Ajusco Medio, Tlalpan.* México. DDF. Tomo 7.

DGRT. 1994k. *Solidaridad urbana: acceso al suelo en Barrio Norte, Alvaro Obregón.* México. DDF. Tomo 3.

DGRT. 1994l. *Tenencia de la tierra y patrimonio familiar: ocho manzanas, Cuajimalpa.* México. DDF. Tomo 5.

DGRT. 1994m. *Trabajar con la comunidad: Miguel Hidalgo, Tlahuac.* México. DDF. Tomo 4.

Duhau, E. 1991. "Urbanización popular y políticas de suelo en la Ciudad de México". En: Schteingarth, M. (Coord.) *Espacio y vivienda en la Cd. de México.* México. El Colegio de México. I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Duhau, E. 1995. "Estado de derecho e irregularidad urbana". En: : *Revista mexicana de Sociología.* México. UNAM. Año LVII Núm. 1. Enero - Marzo.

Duhau, E. 1996. *Urbanización popular, formas de acceso al suelo y política urbana.* Fac. Arquitectura. UNAM. Tesis Doctoral. Doctorado en Urbanismo.

Durand, A. y Pajoni, R. 1993. "La regularización de los asentamientos irregulares en las urbes de los países en vía de desarrollo". Seminario "El acceso de los pobres al suelo urbano: nuevos enfoques en materia de política de regularización en los países en vía de desarrollo". Contribución al Programa de Gestión Urbana, Banco Mundial PNUD-CNUEH. Nota de síntesis. IFAL - UNAM. 24 - 26 febrero.

Durand, J. 1983. *La ciudad invade al ejido.* México. Ed. Casa Chata.

Eckstein, S. 1966. *El ejido colectivo en México.* México. FCE.

Eibenschutz, R. 1992. "Comentarios acerca de la situación de los Asentamientos Humanos irregulares ante la discusión de la nueva ley agraria". Ponencia presentada en el Foro "El 27 constitucional y el desarrollo urbano". Veracruz. Febrero de 1992.

- Elizondo, C. 1995 "Alternativa para el crecimiento planeado en áreas urbano-ejidales". En: Memorias del Seminario "*Ley agraria, periferia ejidal y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*". Observatorio de la Ciudad de México. Departamento de Sociología. Área de Sociología Urbana. UAM - Azc.
- Esquivel, Ma. T. 1993. "Dinámica demográfica y espacial de la población metropolitana". En: Coulomb, R. y Duhau, E. (Coords) *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. México. OCIM - UAM - Azcapotzalco.
- Estrada, I. 1979. *Estructura y política agraria en México en el siglo XIX*. México. UNAM. Facultad de Derecho. Tesis profesional.
- Estrada, R. (Coord.) 1990. *Legislación y Modernización rural*. México. UAM-X - Friedrich Ebert Stiftung.
- Estrada, R. 1990. "La política de desamortización rural". En: *Legislación y Modernización rural*. México. UAM-X - Friedrich Ebert Stiftung.
- Fábila, E. 1997. *La vivienda de interés social y sus implicaciones socioeconómicas en las familias beneficiadas. Delegación Azcapotzalco 1990-95*. Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.
- Fábila, M. 1990. *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1948)*. México. SRA.
- Florescano, F. 1976. *Origen y desarrollo de los problemas agrarios en México*. México. Ed. Era.
- Francois, T. 1995. "La irregularidad en el desarrollo urbano de América Latina". En: *Revista mexicana de Sociología*. México. UNAM. Año LVII Núm. 1. Enero - Marzo.
- Fritscher, M. y Steffen, C. 1991 "La agricultura mexicana en la novena década: un destino incierto". En: Varios autores. *Procesos rurales y urbanos en el México actual*. México. UAM-Iztapalapa.
- Fritscher, M. y Steffen, C. 1994 "Políticas neoliberales y cambio productivo en el agro mexicano: su impacto regional". En: Bassols, M. (Coord.) *Campo y ciudad en una era de transición*. México. UAM-Iztapalapa.
- García, B. 1981. "Estado y capital privado en el fraccionamiento Izcalli- Chamapa". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLII, No. 4, octubre - diciembre.
- García, J. 1993. "*Las políticas estatales respecto al suministro de servicios públicos en la colonia popular Peñitas*". Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.
- García, J. 1996 "Los procesos rurales en el ámbito de la Unión Europea". *La nueva relación campo ciudad y la pobreza rural*. Colecc. *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*. Vol. II. México. Ed. INAH. UAM. UNAM. PYV.
- Garza, G. 1988. "La política de parques y ciudades industriales en México: etapa experimental (1953-1970)". En: *Rev. Estudios demográficos y urbanos* Vol. 3 No. 1. México. El Colegio de México.
- Garza, G. y Damián, A. 1991. "Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento". En: Schteingarth, M. 1991. *Espacio y vivienda en la ciudad de México*. México. El Colegio de México - I Asamblea de representantes del Distrito Federal.
- Gibson, Ch. 1967. *Los aztecas bajo el dominio español 1519-1810*. México. Ed. Siglo XXI.

- Gómez, J. 1991. *Estructura de propiedad y urbanización en la zona alta de Tultitlan (El caso de la ampliación San Marcos 1980-1990)*. Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.
- González, E. 1995. *La gestión de los servicios en las colonias populares del municipio de Atizapán de Zaragoza*. Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.
- González, M. 1974. *Historia documental de México*. México. UNAM.
- González, M. 1974. *Población y sociedad en México (1900-1970)*. México. UNAM.
- Gordillo G. 1992. "El debate sobre el ejido". En: *NEXOS* No. 169. México.
- Guerrero, F. 1989, "Lázaro Cárdenas: el gran viraje". En: Semo, E. (Coord.) *México un pueblo en la historia. Los frutos de la revolución 1921-1938*. México. Alianza Editorial.
- Gutelman, M. 1971. *Capitalismo y reforma agraria en México*. México. Ed. Era.
- Hansen, R. 1981. *La política del desarrollo mexicano*. México. Ed. Siglo XXI.
- Hiernaux y Lindon. 1991. "Reforma del Estado y políticas territoriales" en: *CIUDADES* No. 9.
- Hiernaux, D. 1991. "Ocupación del suelo y producción del espacio construido en el Valle de Chalco, 1978-1991". En: Schteingarth, M. 1991. *Espacio y vivienda en la ciudad de México*. México. El Colegio de México - I Asamblea de representantes del Distrito Federal.
- Hiernaux, D. y Lindon, A. 1993. "Producción del espacio y regularización de la tenencia de la tierra en el valle de Chalco". En el seminario "El acceso de los pobres al suelo urbano: nuevos enfoques en materia de política de regularización en los países en vía de desarrollo". Documentos de trabajo. IFAL - UNAM. 24 - 26 febrero .
- Hiernaux, N. 1995. *Nueva periferia, Vieja Metrópoli: El Valle de Chalco, Ciudad de México*. México. UAM - Xochimilco.
- Ibarra, J. 1990. "Legislación agraria y crisis del corporativismo". En: *Legislación y Modernización rural*. México. UAM-X - Friedrich Ebert Stiftung.
- Iglesias, G. y Felipe, R. 1993. *Tenencia del suelo, su transformación e incorporación al proceso urbano: el caso de la colonia Independencia en Valle de Chalco. (1980-1990)*. Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.
- Instituto Nacional de la Vivienda. 1958. *Colonias proletarias, problemas y soluciones*. México. s/ed.
- Jiménez, E. 1995. "Mercado informal del suelo para vivienda en Aguascalientes". México. Gobierno del Estado de Aguascalientes. Oficina de coordinación de asesores. Cuaderno de Trabajo número 36.
- Jiménez, E. 1997. "Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes 1975-1996". México. Gobierno del Estado de Aguascalientes. Oficina de coordinación de asesores. Cuaderno de Trabajo número 70.
- Jones, G. 1995. "Dismantling the ejido: a lesson in controlled pluralism." *Dismantling the Mexican State*. Latin American Studies Series, Macmillan, Basingstoke.
- Jones, G. 1996. "Privatizing the commons: reforming the ejido and urban development in Mexico". University of Wales. Mimeog.

Lara, S. 1996. "El papel de las mujeres en la nueva estructura de los mercados de trabajo "rur-urbanos". *La nueva relación campo ciudad y la pobreza rural*. Colecc. *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*. Vol. II. México. Ed. INAH. UAM. UNAM. PYV.

Legorreta, J. 1994. *Efectos ambientales de la expansión de la Ciudad de México*. México. Centro de Ecología y Desarrollo.

*Ley Federal de Reforma Agraria*. 1971. México. Colecc. Porrúa.

Lezama, J. 1993. *Teoría Social, Espacio y Ciudad*. México. El Colegio de México.

Lira, A. 1983. *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México*. México. El Colegio de México - El Colegio de Michoacán.

Lira, A. 1987 "Mito y realidad en la formación constitucional del municipio, en Boehm (coord.) *El municipio en México*. México. El Colegio de México.

Loperena, I y Ramírez, R. 1995. *La gestión de los servicios públicos. Estudio comparativo. Las Águilas (Atizapan de Zaragoza) y Ampliación Buenavista (Tultitlán)*. Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.

López, D. 1997. *Características de las tierras ejidales de Ecatepec y de los campesinos de los ejidos de Santo Tomás y Sta. María Chiconautla en el marco del proceso de urbanización*. Tesina profesional. Área de Sociología Urbana. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.

López, Nicolás E. 1994. "La urbanización de los ejidos en la ciudad de Puebla, México". En: *Revista Interamericana de Planificación*. Quito, Ecuador. vol. XXVII. Nums. 107-108. Julio - Diciembre.

López, O. y Rodríguez, C. 1994. "Urbanización del ejido: el impacto de la reforma del artículo 27 constitucional". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La urbanización del ejido y el impacto de la reforma al art. 27 constitucional". Mexican Center de la Universidad de Texas en Austin.

Luiselli, C y Mariscal, J. 1981. "La crisis agrícola a partir de 1965". En: Cordera R. (comp.) *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. El trimestre económico No. 39. México. FCE.

Luna, M. y Gómez, R. 1992. "Límites al crecimiento de la ZMCM". En: CONAPO, *La zona metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*. México. CONAPO.

Mackinlay, H. 1991 "La política de reparto agraria en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional". En: Varios autores. *Procesos rurales y urbanos en el México actual*. México. UAM-Iztapalapa.

Mackinlay, H. 1993. "La política del reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional". en: *Procesos rurales y urbanos en el México actual*. México. UAM - Iztapalapa.

Martínez, E. 1993. *Solicitantes de vivienda y grupos de poder en una colonia popular de la Ciudad de México 1991-1993*. Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.

Marx, C. 1985. *La ideología alemana*. Ediciones de Cultura Popular.

Mathieu D y Thomas F. 1992. "¿Fin de la propiedad popular? En: CIUDADES No. 15. México.

Medina L. 1978. *Historia de la revolución mexicana 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo*. México. El Colegio de México. Vol. 18.

- Medina, H. 1993. "Definición de áreas metropolitanas". En: Revista **CIUDADES** No. 18. México.
- Melé, P. 1994. *Puebla, urbanización y políticas urbanas*. México. Universidad Autónoma de Puebla y Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Melé, P. 1994. "Solicitamos se nos regule y no se nos desaloje. Reservas territoriales, expropiaciones de tierras ejidales y planeación urbana". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La urbanización del ejido y el impacto de la reforma al art. 27 constitucional". Mexican Center de la Universidad de Texas en Austin.
- Memorias del seminario "*La urbanización ejidal frente a las reformas de la Ley Agraria*". 1993. Observatorio de la Ciudad de México. Departamento de Sociología. Área de Sociología Urbana. UAM-Azc.
- Memorias del Seminario "*Ley agraria, periferia ejidal y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*". 1995. Observatorio de la Ciudad de México. Departamento de Sociología. Área de Sociología Urbana. UAM - Azc.
- Méndez, R. 1997. *Tenencia de la tierra y urbanización en la colonia popular Ciudad Cuauhtémoc, Ecatepec, Estado de México. Estudio de caso*. Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.
- Meyer, et. al. 1977. *Historia de la revolución mexicana. 1924-1928 La reconstrucción económica*. México. El colegio de México.
- Moctezuma, P. y Navarro B. 1980. *Acumulación de capital y utilización del espacio urbano para la reproducción de la fuerza de trabajo. El caso de una colonia popular: San Miguel Teotongo*. (Tesis) Fac- de Economía. UNAM. México.
- Moguel J. 1988. "A manera de introducción: el desarrollo capitalista del sector agropecuario en el periodo 1950-1970". En: Moguel, J. (coord) 1988. *Historia de la cuestión agraria mexicana. La época de oro y el principio de la crisis de la agricultura mexicana. 1950-1970*. México. Ed. Siglo XXI
- Moguel, J. (coord) 1988. *Historia de la cuestión agraria mexicana. La época de oro y el principio de la crisis de la agricultura mexicana. 1950-1970*. México. Ed. Siglo XXI
- Moguel, J. 1988. "A manera de introducción: el desarrollo capitalista del sector agropecuario en el periodo 1950-1970". En: *Historia de la cuestión agraria mexicana. La época de oro y el principio de la crisis de la agricultura mexicana 1950-1979*. México. Ed. Siglo XXI-CEHAM. Vol. 7.
- Molina, A. 1978. *Los grandes problemas nacionales (1909)*. México. Ed. Era.
- Montaño, C. 1984. *La tierra de Iztapalapa*. México. UAM - Iztapalapa. Cuaderno Universitario No. 17.
- Montes de Oca, R. 1981. "La cuestión agraria y el movimiento campesino: 1970-1976". En: Cordera R. (comp.) *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. El trimestre económico No. 39. México. FCE.
- Mortera, D. 1981. *La propiedad de la tierra de Santiago Ahuizotla, historia de un poblamiento 1920-1974*". Tesina profesional. Depto. de Sociología, UAM - Azcapotzalco. México.
- Muro, P. y Bulbarela H. 1996. *Impacto ambiental en el corredor Reyes - Texcoco*. México. Universidad Autónoma de Chapingo. Departamento de Sociología rural.
- Murphy, A. 1994. "To Title or not to Title: Article 27 and Mexico's Urban Ejidos. *Nueva Legislación Agraria. 1992. Solidaridad, México*.

- OCIM. 1996. *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Cd. de México 1990 - 2010*. Observatorio de la Ciudad de México. México. CENVI - UAM-Azc.
- Orozco, W. 1975. *Los ejidos de los pueblos*. México. Ed. El Caballito.
- Parceró, J. 1980. "Tenencia de la tierra, asentamientos humanos y desarrollo urbano" en: *Revista Vivienda*. Infonavit México. vol. 5 núm. 1 enero - febrero. pp. 2-9.
- Paré, L. 1977. *El proletariado agrícola en México. ¿Campesinos sin tierra o proletarios agrícolas?*. México. Ed. Siglo XXI.
- Pepin, M. 1991. "¿Hacia una sociabilidad urbana en el campo mexicano? Reflexiones a partir de la desunión de producción y consumo" En: *Estudios Sociológicos*, vol. X, Núm. 29. México.
- Pepin, M. 1996 "Entre ruralidad y urbanidad, la fuerza del lugar". *La nueva relación campo ciudad y la pobreza rural*. Colecc. *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*. Vol. II. México. Ed. INAH. UAM UNAM PYV.
- Pérez-Rocha, E. 1982. *La tierra y el hombre en la Villa de Tacuba durante la época colonial*. México. INAH. Colecc. Científica 115.
- Perló, M. 1981. *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*. México. ISSUNAM.
1993. *Plan regional metropolitano del Valle de México*. México. UAM - Xochimilco
1996. "Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal". México. DDF.
- Pradilla, E y Castro C. 1989. "Límites a la desconcentración territorial" en: *CIUDADES* No. 3 .
- Pradilla, E. 1990. "Las políticas neoliberales y la cuestión territorial" en: *Sociológica* No. 12 .
- Pradilla E. 1992. "Campo y ciudad en la nueva política agraria". En: *CIUDADES* No. 15. México. Procuraduría Agraria. 1993a. *El ejido. Consideraciones legales*. México.
- Procuraduría Agraria. 1993b. Aportación de tierras de uso común a Sociedades Inmobiliarias. México.
- Quintana, R. 1993. "El debate socioeconómico y la nueva Ley Agraria". En: Calva, J. (Coord.) 1993. *Alternativas para el campo mexicano*. México. Ed. Fontamara.
- Ramírez, B. 1995. *La región en su diferencia: los valles centrales de Querétaro. 1940-1990*. México. Ed. UMA-X, UAQ y RNIU.
- Ramírez, B. 1997. "Crecimiento: espacio y política. Implicaciones para el estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México". Ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre la Ciudad de México. COMECSO. 10-14 de marzo. México, D.F.
- Ramírez, P. 1985. *Crecimiento urbano y uso habitacional del suelo en la delegación Coyoacan en el periodo 1970-80*" Tesis de licenciatura. UNAM. FFyL.
- Redfield, R. y Milton, S. 1954. "The cultural Role of Cities". en *Economic Development and Culture Change* VIII, No. 1 , octubre. En: Bassols, M., Donoso, R., Massolo, A. y Méndez, A. 1988. *Antología de Sociología Urbana*. México. FCPyS. UNAM.
- Rivera, G. 1983. *La propiedad territorial en México 1301-1810*. México. Ed. Siglo XXI.

- Rivera, L. 1987. *La transformación del suelo ejidal en suelo urbano*. El caso del ejido de San Nicolás Totolapan. México. Tesis profesional. UNAM-FCPYS.
- Roberts, B. 1980. *Ciudades de Campesinos*. México. Ed. Siglo XXI.
- Robles, R. 1988a. "Estructura de la producción y cultivos 1950-1960". En: *Historia de la cuestión agraria mexicana. La época de oro y el principio de la crisis de la agricultura mexicana 1950-1979*. México. Ed. Siglo XXI-CEHAM. Vol. 7.
- Robles, R. 1988b. "Migraciones rurales y jornaleros agrícolas 1950-1970". En: *Historia de la cuestión agraria mexicana. La época de oro y el principio de la crisis de la agricultura mexicana 1950-1979*. México. Ed. Siglo XXI-CEHAM. Vol. 7.
- Rodríguez, C. (1995) "Urbanización del ejido: el impacto de la reforma del artículo 27 constitucional". Ponencia presentada en el Seminario "Ley Agraria, periferia ejidal y urbanización en la ZMCM". UAM-Azc. Enero de 1995
- Roldán, A. 1978. *Estudio de caso. San Martín Xochinahuac*. Tesis de licenciatura. Depto. Sociología. UAM - Azcapotzalco.
- Romero, Ma. R. y Méndez, R. 1984. *La invasión de la ciudad al ejido y los asentamientos populares irregulares, el caso de las colonias "Lomas de San Bernabé y Huayatlá"*. Tesis de Arquitectura. UNAM. Fac. de Arquitectura.
- Rubio, B. 1988. "Estructura de la producción agropecuaria y cultivos básicos 1960-1970". En: *Historia de la cuestión agraria mexicana. La época de oro y el principio de la crisis de la agricultura mexicana 1950-1979*. México. Ed. Siglo XXI-CEHAM. Vol. 7.
- Salas, H. y Rodríguez, J. C. 1997. "La antropología y el espacio en tiempos de globalización". Ponencia presentada en el II Congreso de Investigación Urbana y Regional: Balance y perspectivas, XX Encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana. Cd. de Tlaxcala 29 de septiembre al 3 de octubre.
- Salazar y Vega, 1984. *Transformación del uso del suelo en la periferia de la Ciudad de México. Estudio de caso: Emiliano Zapata, Ecatepec, Estado de México*. Tesina profesional. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.
- Sánchez, A. 1993, "Crecimiento y distribución territorial de la población en la ZMCM". En: Bassols, A. y Góonzales, G. (Coords.) 1993. *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político*. Colecc. La estructura económica y social de México. México. Ed. D.D.F. - IIE-UNAM.
- Sánchez, E. 1995. "Periferia ejidal y urbanización en Ecatepec". En: Memorias del Seminario "Ley agraria, periferia ejidal y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". Observatorio de la Ciudad de México. Departamento de Sociología. Área de Sociología Urbana. UAM - Azc.
- SARH, 1993 *Programa de Apoyos directo al Campo*.
- Schteingarth, M. 1981. "Formación y consolidación de un asentamiento popular en México: el caso de ciudad Nezahualcoyotl". En: Revista Interamericana de Planificación. Núm. 57, SIAP, México.
- Schteingarth, M. 1989 *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México. El Colegio de México.

- Schteingarth, M. 1991. *Espacio y vivienda en la ciudad de México*. México. El Colegio de México - I Asamblea de representantes del Distrito Federal.
- Silva, J. 1959. *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*. México. FCE
- Stanford, L. 1994. "The privatizations of Mexico's Ejidal Sector: Examining Local Impacts, Strategies and Ideologies. *Urban Anthropology*. Vol. 23 No. 2-3.
- Stolarski, N. 1994. "El artículo 27 y el desarrollo urbano". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La urbanización del ejido y el impacto de la reforma al art. 27 constitucional". Mexican Center de la Universidad de Texas en Austin.
- Torres, B. 1984. *Historia de la revolución mexicana. 1940-1952. "Hacia la utopía industrial"*. México. El Colegio de México.
- Torres, P. 1991. *El campesinado en la estructura urbana (el caso de Milpa Alta)*. México. UAM - Xochimilco.
- Unikel, L. 1976. *El desarrollo urbano de México*. México. El Colegio de México.
- Vargas, S. 1997. *Actores sociales en el proceso de urbanización del ejido de Nicolás Romero, Edo. de México. 1985-1995*. Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.
- Varley, A. 1985. "La zona urbana ejidal y la urbanización de la ciudad de México" En: Revista "A" No. 15. UAM- A. México.
- Varley, A. 1989. "¿Propiedad de la revolución? Los ejidos en el crecimiento de la ciudad de México". En: *Revista Interamericana de Planificación*. Vol. XXII Núms. 87-88. julio - septiembre, y octubre - diciembre.
- Vega, A. 1991. "Proceso de poblamiento en la zona oriente de la Ciudad de México. El caso de ciudad Netzahualcoyotl". En: Schteingarth, M. (Coord.) *Espacio y vivienda en la Cd. de México*. México. El Colegio de México. I. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Vega, A. 1993. "La regularización de la tenencia de la tierra. El caso de Santo Domingo de los Reyes, Distrito Federal". En: En el seminario "El acceso de los pobres al suelo urbano: nuevos enfoques en materia de política de regularización en los países en vía de desarrollo". Documentos de trabajo. IFAL - UNAM. 24 - 26 febrero
- Verduzco B. 1992. "Reforma Agraria. Nuevos conflictos". En: CIUDADES No. 15. México
- Ward, P., Jiménez, E. y Jones, G. 1994. "Valores del suelo y procesos de valorización en ciudades medias mexicanas". En: Revista VIVIENDA, México, Nueva época, vol. 5 núm. 2. mayo - agosto.
- Warman, A. 1976. *Y venimos a contradecir*. México. Ed. Casa Chata.
- Wirth, L. 1938. "El urbanismo como modo de vida". En: *The American Journal of Sociology*. vol. 44, julio.
- En: Bassols, M., Donoso, R., Massolo, A. y Méndez, A. 1988. *Antología de Sociología Urbana*. México. FCPyS. UNAM.
- Zaldivar, L. y Gómez, A. 1991. *Colonia Ex-hacienda del Cristo. El perfil de una colonia popular rodeada por fraccionamientos residenciales*. Tesis de licenciatura. Depto. de Sociología. UAM - Azcapotzalco.

**FUENTES HEMEROGRAFICAS**

*Ley Agraria.* 1992. *Diario Oficial de la Federación.* 26 de febrero de 1992.

*Ley General de Asentamientos Humanos.* 1993. *Diario Oficial de la Federación* 21 de julio de 1993.

*Reglamento de la ley agraria.* 1993. *Diario Oficial de la Federación* 6 de enero de 1993.

Warman, A. 1994. "La reforma al art. 27 constitucional". *Perfil de la Jornada.* 8 de Marzo de 1994

**OTRAS FUENTES**

Base de datos de la propiedad ejidal en los municipios del Estado de México. Unidad de Documentación e Información Agraria. SRA

Cartografía ejidal de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Gaceta Oficial del DDF. 31 de mayo de 1942.

Base de Datos del Observatorio Urbano de la Ciudad de México.