



**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO
EN URBANISMO**

**LA NUEVA LEY AGRARIA Y EL DESARROLLO
URBANO
IMPACTO DE LAS LEYES CONCURRENTES**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR EN URBANISMO
PRESENTA**

EDUARDO MAURILIO RAMÍREZ FAVELA

TUTOR:

DR. FERNANDO GREENE CASTILLO

Septiembre de 2009



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.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	1
MARCO TEÓRICO	5
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	26
PRIMERA PARTE. LA PROPIEDAD RURAL EN MÉXICO	30
1. La propiedad de la tierra en la época prehispánica	30
2. Fundamentos de la propiedad de la Corona Española sobre tierra de la Nueva España	32
3. La propiedad rural en la Nueva España	39
4. La formación de la propiedad rural durante la Colonia	46
5. La propiedad rural en el México Independiente	63
6. La evolución paralela de la legislación, la sociedad y la economía hasta fines del Siglo XX	76
SEGUNDA PARTE. LA LEGISLACIÓN AGRARIA PARA EL CAMPO EN EL SIGLO XXI.	91
1. Las circunstancias del cambio.	91
2. La perspectiva económica	91
3. La perspectiva sociopolítica	97
4. La perspectiva jurídica	99
TERCERA PARTE. EL ESTADO DEL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO DE 1992 A 2007	102
1. Perspectivas en 1995 sobre el desarrollo urbano, la legislación agraria y el mercado de suelo en la frontera campo-ciudad.	102
2. Perspectivas en el inicio del Siglo XXI sobre el desarrollo urbano.	116
CUARTA PARTE. EVALUACIÓN DEL ESTADO DEL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO AL 2007	138
1. Carácter de la propiedad del suelo para la población campesina en México.	138
2. El campo mexicano, la demografía y el contexto nacional e internacional.	140
3. La creación de espacios para el desarrollo urbano.	142
4. Regularización de la tierra urbana	158
5. Modelos en proceso de desarrollo para conducir el fenómeno urbano.	161
6. Evaluación del marco jurídico del urbanismo en México	181
7. Conclusión de la evaluación del estado del desarrollo urbano en México al 2007.	200
QUINTA PARTE. PLANTEAMIENTO Y COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS	204
1. Presentación de la hipótesis	204
2. La esperada recapitalización del campo.	204
3. El esperado regreso del latifundio.	209
4. El esperado arribo de las masas campesinas a las ciudades, expulsados del campo.	212
5. El esperado acaparamiento de la tierra por los desarrolladores inmobiliarios en la periferia de las ciudades.	214
6. El esperado rebase del Estado en el desarrollo urbano.	232
BIBLIOGRAFÍA	242

PRESENTACIÓN

La legislación agraria expedida en 1992 es producto de los procesos legislativos que incluyeron una reforma al artículo 27 constitucional, la derogación de la hasta entonces vigente Ley Federal de Reforma Agraria y la expedición de la nueva Ley Agraria; esas modificaciones culminan la configuración progresiva del marco jurídico de la propiedad de la tierra en el campo mexicano que se inicia en La Colonia, atravesando por fenómenos económicos y sociales que han cambiado el perfil de la Nación, desde una sociedad predominantemente rural y analfabeta y una economía basada en la agricultura y la minería, hasta la sociedad del Siglo XXI predominantemente urbana y escolarizada, y una economía que se sostiene con base en el petróleo, la industria y los servicios en el marco de la globalidad.

La modificación a la legislación agraria de 1992 involucra aspectos de actualidad, y una mayoría de factores que han sido permanentes en los procesos legislativos del México Independiente y, más aún, del México Posrevolucionario, entre los que destaca considerar a la Constitución General de la República como una figura que contiene la identidad nacional –aunque en el Siglo XX se haya modificado mas de 400 veces-, lo que ha dado lugar a que las adecuaciones al marco legislativo se rezaguen en relación a los desarrollos económico y social del país, y que la mayoría de las adecuaciones se hagan con la pretensión de legalizar los que ya son hechos cotidianos.

Por tratar de conciliar ideologías e intereses, los procesos legislativos no aspiran a conducir los desarrollos económico y social del país, crean lagunas y contradicciones en el marco jurídico, y han seguido pautas en las que las leyes se van produciendo o modificando una a una, en lapsos mas o menos prolongados, de suerte que cuando se termina un ciclo, la primera ley que se produjo o se modificó ya cayó en la obsolescencia, y hay que iniciar un nuevo ciclo.

Los teóricos del derecho definen el papel del *órgano constituyente* como el que asume la responsabilidad y la autoridad para crear una nueva constitución, y el papel del *órgano constituyente permanente* como el que se encarga de modificarla para resolver eventuales ineficiencias e ineficacias producto de las circunstancias, especialmente políticas, en que se desarrolla el proceso de formular y aprobar la nueva constitución, pero también para adecuar la constitución vigente a los nuevos fenómenos económicos políticos y sociales que enfrenta el país, posición teórica que se opone a la sacralización de la constitución.

La historia describe cómo los procesos legislativos, para dar cauce al desarrollo de la sociedad y la economía, dieron cabida a nuevas constituciones, y como consecuencia de ellas se modificó el marco jurídico de la propiedad rural, procesos que se desarrollaron en un ambiente de convulsiones políticas y sociales, especialmente violentas en los primeros 40 años del México Independiente y en la segunda y tercera décadas del Siglo XX, en el marco de la llamada Revolución Mexicana. Esos procesos legislativos, con mucha frecuencia, independientemente de la evaluación ideológica, legitimaron movimientos revolucionarios y fortalecieron la idea de sacralizar a la Constitución.

Necesariamente los movimientos revolucionarios se integraron con masas de inconformes con el estado de cosas y por líderes con ideologías mas o menos afines entre sí, pero frente a ellos estaban los llamados *pacíficos* –también llamados los *revolucionados* por el historiador Luis González y González- que, inconformes, o rechazaron enérgicamente los contenidos del nuevo marco jurídico –el episodio mas dramático fue la llamada Cristiada- , o recurrieron para eludirlo a artificios –incluida la corrupción-, o a la pasividad colonial: *se acata pero no se cumple* lo legislado.

En la modificación a la legislación agraria de 1992 influyó también, de modo significativo, el fenómeno de la globalidad, que obligó al Gobierno Federal a insertar a la economía nacional en la economía internacional y a organizar las finanzas del país conforme a convenios con el Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, cambios que incidieron en astringencia financiera del Gobierno Federal y en una reducción radical de la presencia pública en el aparato productivo de la economía nacional. Esos cambios se manifestaron en tres impactos severos a la conducción de la expansión urbana:

- La reducción radical del programa del Gobierno Federal para la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano.
- La transformación del IFONAVIT y del FOVISSTE, que pasaron de ser prácticamente los únicos desarrolladores de vivienda social a bancos de segundo piso que financian a los compradores de vivienda, impulsando a que los antiguos urbanizadores y constructores particulares, que eran contratistas de esos organismos, se convirtieran en los nuevos desarrolladores de vivienda.
- La apertura en la nueva Ley Agraria de nuevas vías adicionales a la expropiación para la incorporación a la expansión urbana de terrenos ejidales en la periferia de las ciudades, creando un nuevo mercado de suelo en el que ejidatarios y desarrolladores negocian con libertad los precios de compraventa, a diferencia de la obligación a los ejidatarios de ceder su propiedad como consecuencia de un acto de autoridad expresado en el decreto expropiatorio, acto de autoridad del cual surgía, además, la obligación a los ejidatarios de aceptar el monto de la indemnización establecido por la misma autoridad.

En la vida de México, nuestro país, la propiedad de la tierra en el campo ha sido la constante histórica que explica en gran medida los movimientos políticos, sociales y económicos, a veces violentos, a veces pacíficos, que han dado forma a nuestra sociedad y que, a pesar de los avances en la tecnología, de la interacción cultural y de la urbanización de la sociedad, todo ello inmerso en la globalidad, en alguna medida -que ciertamente pierde significación en tanto avanza la urbanización de la sociedad- la propiedad de la tierra en el campo condiciona nuestro desarrollo económico y social. Para entender la conducta de los campesinos – ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios- ante y en el proceso de urbanización del país, es necesario conocer los factores económicos y sociales que influyeron en los orígenes y evolución del marco jurídico de la propiedad rural, que se describe en las partes primera y segunda de este trabajo.

En la tercera parte de este documento se reseña el estado en que se encontraba la urbanización del país en 1995, considerando que, a partir de la segunda mitad del Siglo XX, la expansión de las ciudades existentes se dio sobre terrenos rurales de propiedad pública, ejidal, comunal y particular, bien por vías jurídicamente válidas como la desincorporación y ulterior venta de terrenos del dominio público, por compraventa de terrenos de propiedad particular o por la expropiación de terrenos ejidales y comunales –única forma legalmente válida hasta antes de 1992 de desincorporar tierras de esos regímenes-, o bien por vías irregulares como invasiones de tierras de propiedad pública y particular o venta ilegal de tierras ejidales y comunales.

La visión de los procesos citados, incluyendo las políticas y programas del Gobierno Federal y la respuesta de los gobiernos estatales y de los núcleos agrarios y pequeños propietarios –dispuestos a hacer valer la posición estratégica de sus tierras ubicadas en la periferia de las ciudades-, permite evaluar el impacto de las modificaciones de 1992 al marco jurídico de la propiedad rural desde la perspectiva del desarrollo urbano, y fundamentar los análisis de los efectos de la nueva legislación agraria y de sus vínculos con leyes concurrentes en dicho desarrollo.

Las modificaciones de 1992 al marco jurídico de la propiedad rural generaron fuertes discusiones en el Congreso de la Unión, las cuales fueron en general ajenas al desarrollo urbano, pero una vez aprobadas las modificaciones, sobre todo a partir de 1995 en que se inició un nuevo período de la Administración Pública Federal, se empezaron a generar informes y expectativas plasmadas inicialmente en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. Para 1995 ya se habían tenido experiencias en incorporar al desarrollo urbano tierras ejidales aprovechando las nuevas facultades de los ejidos para tomar decisiones de dominio, y fue posible esbozar estrategias para crear los espacios que requería el desarrollo urbano. La revisión de la perspectiva de 1995 permite tener un referente para el Siglo XXI.

La perspectiva del Siglo XXI recoge resultados, experiencias, pronósticos y propuestas de instancias de gobierno, de políticos, de instituciones académicas y de trabajos del autor de esta investigación, que incluyen los aspectos estrictamente relacionados con la frontera campo-ciudad, el marco jurídico del régimen ejidal y comunal, la disponibilidad de recursos de los tres ámbitos de gobierno y la legislación que incide en el desarrollo urbano, pero también, de la mayor importancia, los efectos de la globalización y de la liberación del comercio y de los negocios internacionales en la economía y en la cultura campesina, en el choque de la cultura campesina con la cultura empresarial y la cultura burocrática, en la necesidad de acelerar el proceso racional de urbanización y en la formación de mercados de suelo en la frontera campo-ciudad.

La cuarta parte evalúa el estado del urbanismo en el país, incluyendo una evaluación del marco jurídico frente a las necesidades de la sociedad y de la economía, y la aparición de nuevos modelos de expansión urbana, lo que permite que, en la quinta parte, se exponga la hipótesis de que de las expectativas generadas por las modificaciones a la legislación agraria, solo una de ellas se cumplió, hipótesis que se comprobó mediante la recopilación de las opiniones de diversos especialistas, desde las vertidas a raíz del anuncio de las modificaciones a la legislación agraria de 1992, hasta las expresadas en los primeros meses del inicio del sexenio 2006-2012, opiniones que fueron contrastadas entre sí y con lo expuesto en las partes segunda a cuarta del presente trabajo. Las expectativas incluidas en la hipótesis por comprobar son las siguientes:

a) En lo agrario:

- La esperada recapitalización del campo.
- El esperado regreso del latifundio.
- El esperado arribo de las masas campesinas a las ciudades, expulsadas del campo.

b) En lo urbano:

- El esperado acaparamiento por los desarrolladores inmobiliarios de la tierra ejidal en la periferia de las ciudades.
- El esperado rebase de la capacidad gubernamental de regulación urbana.

MARCO TEÓRICO

1.- LOS PROCESOS LEGISLATIVOS EN LA TEORÍA DEL DERECHO.

José Hernández Prado, doctor en sociología y académico de la Universidad Autónoma Metropolitana, inicia su último libro¹ con la cita de Jesús Silva Herzog Márquez² sobre la impresión causada por los mexicanos en Isaiah Berlin, uno de los mas grandes teóricos del liberalismo político del siglo XX, a raíz de su estancia en nuestro país en 1945, según la cual México se le reveló como un país tosco, introvertido y cruel, muy imaginativo, pero también poco civilizado; sus habitantes con un temperamento profundo y rico pero supersticiosos y bárbaros. Esa nación, afirmó Berlin, difícilmente podría formar parte de la civilización liberal, sería casi imposible transplantar la *planta inglesa* a un suelo como el mexicano; la libertad necesita encontrar una cultura de tolerancia y una historia de paz. El liberalismo es sólo para países ricos o desarrollados material y culturalmente, sentenció Berlin, según Silva Herzog Márquez.

A lo anterior Hernández Prado replica que todas las naciones del mundo, y por supuesto México, son capaces de alcanzar y materializar una democracia bien institucionalizada, desde luego que con mayores o menores esfuerzos y dificultades, porque la democracia institucional es, al final de cuentas, un claro asunto de *sentido común*. La democracia es la forma institucional de gobierno más sensata, o razonable, porque no depende de la bondad, sabiduría o prudencia de ciertos gobernantes no elegidos por una ciudadanía responsable; la democracia instala a gobernantes que dependen de la bondad, sabiduría y prudencia de los ciudadanos que sustentan esa democracia.

En la democracia, añade Hernández Prado, los ciudadanos eligen a sus representantes, cuyo deber es establecer leyes pertinentes, aplicarlas y hacerlas cumplir para proteger los derechos y libertades de todos, y lograr que mejoren y prosperen las condiciones de vida de la población en general. La democracia, así entendida, *conduce al menos común de los gobiernos*, si lo que se espera de ella es un ejercicio de gobierno perfecto que realice a plenitud sus grandes ideales. La democracia moderna está hoy mas extendida y existe una tendencia histórica en el mundo para adoptarla y adaptarla, pero debe reconocerse que son pocas las naciones que se acercan a la perfección.

En una etapa mas concreta de su libro, Hernández Prado considera que un gobierno democrático emana de una elección basada en un principio de mayoría, en el que los ciudadanos votan con el mejor procedimiento posible para conocer la voluntad de los demás; se elige a candidatos que respetan el resultado electoral, por ende la voluntad de la mayoría, y así ocupa el cargo en disputa quien obtiene el mayor número de votos; los ciudadanos que integran las minorías que votaron por quienes no fueron electos gozan de garantías para que se les respete y puedan criticar libremente. Si esto es así, entonces la democracia liberal es un conjunto de reglas que deben ser aceptadas y puestas eficazmente en práctica, reglas que deben descansar en una constitución política, no entendida como un catálogo de prohibiciones o de imposición de condiciones difíciles de cumplir, sino de disposiciones que generen posibilidades, resuelvan asuntos y definan pautas de acción, para que hagan factibles el hacer y no solamente el impedir.

Para concluir con los puntos de vista de Hernández Prado, él considera que, para que el estado democrático y liberal sea eficaz, es indispensable que se someta a normas constitucionales, mismas que deben ser las mas generales y fundamentales, en tanto que las leyes particulares deben ser coherentes con las normas constitucionales, por ello éstas no pueden ser creadas ni modificadas por los mismos procedimientos legislativos que las leyes particulares. Cita a Stephen Holmes³, quien configura como la gran paradoja de la democracia liberal que el pueblo hace y transforma las leyes por medio de sus representantes, y ese pueblo no puede cambiar las normas constitucionales de un modo fácil y sencillo, de suerte que muchas generaciones quedan maniatadas por una generación anterior que elaboró la constitución vigente.

¹ HERNÁNDEZ PRADO JOSÉ. El menos común de los gobiernos...El sentido común según Thomas Reid, y la democracia liberal. Universidad autónoma Metropolitana. México, 2007.

² SILVA HERZOG MÁRQUEZ JESÚS. La idiotez de lo perfecto. Miradas a la política. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

³ HOLMES STEPHEN. Passions and constraint. On the theory of liberal democracy. The University of Chicago Press. 1995.

El Dr. Hans Kelsen –uno de los mas prestigiados y citados teóricos del derecho- escribió su libro sobre Teoría Pura del Derecho⁴ en Ginebra en 1934 y lo actualizó en Berkeley en 1960, por lo que recoge el pensamiento y la práctica legislativa europeos en un ambiente entre guerras particularmente tenso, y el pensamiento y la práctica en Estados Unidos en la época de la Guerra Fría. En ambas versiones Kelsen se propone explicar la ciencia del derecho al margen de una argumentación jurídico-política; en la primera versión afirma *que el ideal de una ciencia objetiva del derecho y el Estado solo tiene perspectivas de un reconocimiento general en un periodo de equilibrio social*, y en la segunda reconoce la necesidad, y ofrece redactar un texto posterior en el que la explique, *que escapa a una teoría jurídica que se limita al análisis del derecho positivo como una realidad jurídica, ... (el) problema que es de decisiva significación para la política jurídica...*

Según Kelsen, con la palabra norma se alude a que algo debe ser o producirse; especialmente a que una persona debe conducirse de determinada manera. Norma es el acto con el cual se ordena o permite, y en especial se autoriza un comportamiento, de ahí que la norma tiene que ser descrita mediante un enunciado: *alguien quiere que otro se comporte de determinada manera*.

El proceso legislativo es una serie de acciones que, en su conjunto, tienen el sentido de normas. Kelsen advierte: *...(sostuve que) las votaciones constitutivas de una decisión mayoritaria mediante la cual se sanciona una ley, no configuran necesariamente actos de voluntad, puesto que muchos de los votantes desconocen el contenido de la ley que votan, o la conocen insuficientemente, y el contenido de querer tiene que ser conciente para el agente volitivo... (ahora pienso que), cuando un miembro del parlamento vota a favor de un proyecto de ley cuyo contenido ignora, el contenido de su voluntad es una suerte de autorización; el (parlamentario) quiere que se convierta en ley aquello que contenga el proyecto, sea lo que sea, por el cual vota*.

Evidentemente, en los órganos legislativos mexicanos existen y han existido siempre integrantes informados y desinformados; unos que actúan motivados en razones de su conciencia y otros que se adhieren a la opinión del grupo político al cual pertenecen, estén o no bien informados y en conciencia estén o no de acuerdo, porque para ellos lo importante es el juego por el poder que se libra en los debates y en las votaciones, y en esa lucha, parafraseando a Kelsen, de lo que se trata es que el grupo político venza y alcance o mantenga el poder, y en esa condición lo de menos es lo que se vota.

Según un cierto lenguaje, con el término *validez* se entiende la existencia específica de una norma, pero la existencia de la norma es diferente al acto de voluntad que tiene como objetivo crearla; así, la norma puede continuar teniendo validez aun cuando el acto de voluntad haya dejado de existir, porque el individuo o el conjunto de individuos que ha producido una norma jurídica para conducir el comportamiento de otros, puede haber perdido esa intención. Por ello debe distinguirse la *validez entendida como la existencia de la norma* de la *validez entendida como la eficacia de la norma*; desde el segundo punto de vista la norma es *válida* si produce la conducta humana que pretende, y mantiene su *eficacia* en el tiempo.

Considera Kelsen que si el derecho es un orden normativo, un sistema de normas que regula la conducta humana, hay que explicarse ¿cuál es el fundamento de validez de una norma? Él se contesta afirmando que el fundamento de la *validez de una norma* solo puede encontrarse en la validez de *otra norma*; a la norma que fundamenta la validez de otra se le denomina *norma superior*; en última instancia, la existencia de la primera norma superior de un sistema de normas, a la que se le llama *norma suprema*, solo se explica porque surge de alguna autoridad, y se constituye en el factor de unidad del sistema de normas.

Para Kelsen, existen dos sistemas de normas:

- Los estáticos, generalmente no escritos y con tendencia a la permanencia, cuyas normas pueden ser incluidas en lo que se entiende como la moral pública –aun cuando de 1968 a la fecha las normas de la moral pública cada vez sufren mas y mas cancelaciones e inclusiones-, en los que su norma suprema es aceptada por la sociedad por atribuírsele un origen divino o a las necesidades de sobrevivencia de los primeros grupos sociales de la humanidad.

⁴ KELSEN HANS. Teoría Pura del Derecho. Editorial Porrúa. México 1991

- Los dinámicos, que se caracterizan porque su norma suprema deriva de un hecho productor –la designación de una autoridad generadora de la norma suprema-, y no puede ser deducida de otra norma. De ella surgen el resto de las normas del sistema en cuanto a que la norma suprema determina el procedimiento para producirlas; es decir, el contenido del resto de las normas se formula con los actos de autoridad que establece la norma suprema. y de ellos surge su validez.

Kelsen, transcribe opiniones de otros autores sobre el tema. Entre ellas destacan las siguientes:

- Kart Engisch, en 1935, en pleno crecimiento del nazismo, aceptó la idea de la norma suprema original, la constitución, pero interpretándola como la regla que legitima, que permite la creación del derecho, *una regla que, por ejemplo, en los estados parlamentarios atribuye la suprema facultad de implantar derecho, que puede ser delegada a la representación popular y, en la Alemania (de 1935), al canciller del Reich y Führer.*
- Edwin W. Patterson, en 1953, reprochó a la teoría de la norma básica *suponer que la constitución es válida y que las leyes creadas conforme a ella también lo son⁵... depende a la postre de la autoridad política, no solo de los funcionarios que crearon la constitución, sino también de aquellos que la mantienen ... Se trata de algo externo a la constitución, o a las normas creadas conforme a ella.*

En síntesis, Kelsen establece que la constitución deriva del hecho productor que consiste en la designación de una autoridad generadora de la norma suprema, sin precisar de donde surge el hecho productor. Engisch acepta que en los estados parlamentarios es el parlamento quien tiene la suprema facultad de generar la constitución, pero que puede delegar esa facultad en el ejecutivo. Patterson va más allá y señala que la validez de la constitución no depende de si misma, sino de la eficacia con la que es aplicada.

La constitución de un país con régimen presidencialista, como el de México, tienen validez en tanto sea aprobada por el órgano legislativo -autoridad generadora de la norma suprema- y promulgada por el ejecutivo, conforme lo establece la propia constitución. Pero para las constituciones de México, el hecho productor ha sido la victoria de un bando sobre otro en una guerra intestina, bando triunfador que se adjudica también la autoridad para interpretarla y aplicarla. Nuestra primera constitución de 1824, si bien recibió influencias de las constituciones de otros países, no tuvo antecedentes constitucionales con vigencia en el territorio nacional⁶, y su validez se sustentó solo en ser aprobada por un congreso integrado por individuos participantes en un movimiento armado, hasta ese momento triunfante. Y así sucesivamente el resto de las constituciones que hemos tenido, entre las que destacan las de 1857 y 1917, siempre aprobadas por un congreso emanado de una guerra intestina e integrado por miembros del grupo armado triunfador

Conforme a Kelsen, el caso mexicano puede definirse como el *reemplazo revolucionario de una constitución por otra*, diferente al cambio realizado conforme a las normas que la constitución reemplazada contenía para dar legitimidad al cambio. Califica de *no legítimo* al reemplazo revolucionario de una constitución por otra, aunque reconoce que, desde el punto de vista jurídico, la legitimidad es indiferente al medio más o menos violento con que se realizó el reemplazo. Y *en la medida en que la nueva constitución sea eficaz, adquiere legitimidad ante la población.*

Cuando una constitución es reemplazada, automáticamente pierde toda su eficacia, y la reemplazante va adquiriendo eficacia en la medida en que sean aplicadas y acatadas las nuevas leyes y las modificadas, expedidas conforme a lo establecido en la nueva constitución.

Afirma Kelsen que, puesto que la norma suprema es el fundamento de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden jurídico, se constituye en la unidad dentro de la multiplicidad de esas normas, lo que supone que en ese orden jurídico sus enunciados no se contradicen. Sin embargo no puede excluirse la posibilidad de que los órganos jurídicos establezcan normas que se encuentren en conflicto, conflicto que no necesariamente es una contradicción lógica, porque para que así sea se requiere que entre dos enunciados contradictorios solo uno de ellos puede ser verdadero, por tanto *las contradicciones tienen que ser resueltas por la vía de la interpretación.*

⁵ Los puntos suspensivos en el original de Kelsen.

⁶ La Constitución de Apatzingán fue, en la práctica, una importante declaración de principios, pero no tuvo vigencia.

Como la estructura del orden jurídico es una construcción escalonada de normas recíprocamente supra y subordinadas, en la que la norma de nivel superior determina la producción de la norma de nivel inferior, el conflicto normativo se puede dar entre normas del mismo nivel o de diferentes niveles. Además aparecen diferentes circunstancias en la aparición de las leyes, en las que juega un papel importante el principio de derogación a posteriori, por el cual la aparición de una nueva norma, o su modificación, puede incluir la derogación total o parcial de una norma anterior que se opone a lo prescrito en la nueva. En la práctica legislativa mexicana son frecuentes los problemas derivados de una nueva ley o de la modificación a una existente que se opone a lo prescrito por la Constitución o por una ley anterior y, más complejo todavía, cuando no se precisa en la nueva ley o en la modificación a la existente la relación de supra o subordinación con la legislación anterior.

Un ejemplo de contradicción entre leyes es la expedición de la Ley de Puertos⁷ en 1994, por la cual se permitió a las administraciones portuarias integrales -la mayoría paraestatales del Gobierno Federal-, concesionarias de los bienes del dominio público de la Federación que integran a los recintos portuarios –superficie de agua, fondo de mar y suelo-, suscribir contratos de cesión parcial de derechos de la concesión a empresas públicas y privadas para el establecimiento de terminales marítimas (art. 30), cesión parcial de derechos que estaba expresamente prohibido por la entonces vigente Ley General de Bienes Nacionales expedida en 1950 que, además, determinaba la nulidad de pleno derecho de esos contratos (art. 25).

Para la Coordinación General de Puertos una ley particular, como la de Puertos, está por encima de una ley general, como la de Bienes Nacionales, así que los contratos se estuvieron suscribiendo con el visto bueno de la citada Coordinación, y sin observaciones de los órganos de control, hasta 2004 en que se modificó la Ley General de Bienes Nacionales para, entre otras varias conciliaciones, contradicciones y traslapes con otras leyes, aceptar los contratos de cesión parcial de derechos de concesiones de bienes del dominio público de la Federación (art. 77), si bien no expresamente, si de la interpretación del texto se desprende la autorización.

Un caso particular de falta de unidad del orden jurídico son los casos de inconstitucionalidad de nuevas leyes y de modificaciones a las existentes, y del uso de ciertas figuras jurídicas que pueden ser objeto de controversia constitucional a partir de 1995. Sobre el particular, vale reproducir lo expuesto por Don Juventino Castro y Castro, ministro jubilado de la Suprema Corte de Justicia, en la revista Proceso en su número 1458, fechado al 10 de octubre de 2004, sobre casos de inconstitucionalidad:

..... Me dolía y me duele que la Constitución ordene algo, la autoridad la desobedezca, y cuando se intenta la impugnación se rechace airadamente. Me puede, y mucho, que el artículo 27 constitucional, con gran energía, expida, entre otros, dos mandatos que pueden ser olímpicamente ignorados por los particulares y por las autoridades como si provinieran de un adocenado mental. Los mandatos a los que me refiero para ejemplificar son:

- *En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros de las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.*
- *Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares, y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales para dichos fines. Es del dominio público –contrariamente a lo ordenado- que playas enteras son propiedad de extranjeros.... Y ¿Quién no sabe que el gobierno otorga concesiones o contratos de servicios múltiples a particulares que solo puede llevar a cabo la Nación? ¿Quién puede rescatar el respeto y el cumplimiento de los mandatos constitucionales?*

Por lo que toca al primer reclamo de Don Juventino, para desarrollar la economía de las fronteras –especialmente la Norte- y los grandes desarrollos turísticos –especialmente Cancún- se aceptó, y se sigue aceptando la constitución de fideicomisos como solución legalmente válida a la prohibición de vender inmuebles a los extranjeros en las costas y fronteras, en los cuales el extranjero usuario del bien inmueble ubicado en costas o en fronteras fideicomite una determinada cantidad de dinero –el equivalente al precio de compra- y adquiere como fideicomisario el derecho del uso y usufructo del inmueble durante la vida del fideicomiso, que es de 30 años como máximo, pero renovables.

⁷ Que se refiere solo a puertos marítimos.

En 1992 se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica sin modificar la Constitución, que establece que corresponde a la Nación la prestación del servicio público de energía eléctrica; las reformas a la citada Ley tuvieron como propósito permitir a particulares -nacionales y extranjeros que aceptaran operar como personas morales de nacionalidad mexicana- la generación para autoconsumo y venta de excedentes a la Comisión Federal de Electricidad con límites establecidos en términos de porcentajes de la capacidad instalada, en virtud de la carencia de recursos financieros del citado organismo para ampliar la capacidad instalada de generación ante una demanda creciente que, de no atenderse, se convertiría en un grave obstáculo para el desarrollo económico del país.

Valencia Carmona escribió un libro⁸, que en el título lleva la intención, y lo publicó en 1995, con el ánimo de examinar las numerosas modificaciones constitucionales realizadas entre 1917 y 1994, e incluye al final una relación de las modificaciones clasificadas por artículo afectado. En el prólogo, escrito por el Dr. Héctor Fix Zamudio, se señala que el autor del libro dedicó el primer capítulo al marco teórico de la reforma constitucional en una sociedad en transformación, como considera a la mexicana, y en el resto de los capítulos analizó diversos temas contemplados en nuestra Constitución, de los cuales interesan para el presente trabajo los relacionados con los procesos legislativos.

Para Valencia, el poder *constituyente originario*, llamado también fundacional, es el que crea la Constitución, y realizada su tarea desaparece, pero en la Constitución debe preverse la creación de un órgano que le garantice continuidad, supla sus deficiencias y enfrente los nuevos problemas que se presenten, que en los últimos años se le ha dado el nombre de *Constituyente Permanente*, cuyo nombre lo distingue de los órganos que se encargan de estar al cuidado de cumplir con lo que ordena la Constitución en materia legislativa, que son el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, *actuando individualmente*. El *Constituyente Permanente* lo integran el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales *actuando conjuntamente*, para que el primero formule las modificaciones a la Constitución y las apruebe por mayoría calificada, y luego reciba la aprobación, también por mayoría calificada, de la mayoría de las legislaturas estatales.

Toda constitución aspira, en principio, a ser una obra perdurable, porque conviene a los países que las constituciones conformen órdenes jurídicos duraderos; esta idea conduce a que, para muchos de los ciudadanos comunes, y mas aún para los que participan en el juego político, las constituciones tengan el carácter de intocables, o sujetas a muy pocas enmiendas, palabra usada deliberadamente por el autor de este trabajo atendiendo a que tenemos como referente a la constitución de Estados Unidos, la cual, con mas de 200 años, tiene alrededor de 20 enmiendas, en tanto que la mexicana llevaba mas de 370 entre 1928 y 1994, incluyendo las erratas; solamente el artículo 73, que se refiere a las facultades del Congreso, tuvo 39 reformas, según la recopilación del Valencia.

Una constitución refleja en sus normas los compromisos sociales que le dieron origen, pero también incluye el modelo con el cual se pretende organizar una realidad política determinada, dice Valencia. Se espera, en principio, que el orden general que propone la constitución sea cumplido de manera espontánea por los ciudadanos para que funcione con normalidad, pero la necesidad de resolver deficiencias y nuevos problemas que enfrente la constitución conduce a que sea objeto de reformas más o menos profundas, extensas y frecuentes, según la dinámica de la sociedad, hasta llegar al extremo de dar origen a una nueva constitución; el objeto obvio es evitar que la constitución se convierta en un obstáculo para satisfacer los compromisos sociales que le dieron origen o, peor aún, que se viole sistemáticamente para dar cauce a esos compromisos

La constitución es un elemento interdependiente de los sistemas político, económico y social. La sociedad mexicana ha cambiado significativamente de 1917 a la fecha, afirma Valencia y, apoyándose en el texto de Jiménez de Parga⁹, para su adecuación no basta el examen formal de su contenido, sino que es necesario complementarlo con el examen de la realidad política, económica y social, dado que el contenido arrojará la solución política efectiva que adopta la sociedad.

⁸ VALENCIA CARMONA SALVADOR. Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo. Editorial Porrúa y UNAM. México, 1995

⁹ JIMÉNEZ DE PARGA. Los regímenes políticos contemporáneos. TECNOS. Madrid, 1974.

Las reformas a la constitución pretenden modificar la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, afirma Valencia, pero existe la posibilidad de lo que él llama mutación constitucional, por el cual la constitución no sufre reformas, y la adecuación se logra por modificaciones a las leyes reglamentarias, a la interpretación jurisprudencial o al ejercicio o abandono de atribuciones, solución esta última que puede implicar una violación a la constitución por acción o por omisión.

En 2001 se expidió por el Ejecutivo Federal el Reglamento de Energía Eléctrica, que ampliaba los porcentajes de su capacidad instalada para generar energía eléctrica que podrían los particulares vender a Comisión Federal de Electricidad, dando lugar a que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión presentara controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por considerar inconstitucional el Reglamento, controversia que culminó con la declaratoria de inconstitucionalidad del citado Reglamento.

Ni la Comisión Permanente del Congreso de la Unión ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación se refirieron a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica modificada en 1992, que adolece de la misma condición de inconstitucionalidad que el Reglamento impugnado -ya que el servicio público de energía eléctrica está reservado al Estado-, porque estaba agotado el plazo de 30 días contados a partir de expedido el instrumento jurídico controvertido para presentar la controversia. La resolución de la Corte se basó en que el Reglamento contraviene lo dispuesto en los artículos de la Constitución que tienen que ver con las facultades del Presidente de la República para expedir el Reglamento y con la exclusividad para la Nación de la prestación del servicio público de energía eléctrica¹⁰.

En opinión de los autores del artículo de referencia, *la sentencia tiene graves inconvenientes*, agregando que *lo más preocupante de todo este asunto sea posiblemente la forma en que la Corte actuó*. En opinión del autor del presente escrito, el problema se generó en la modificación a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica realizada en 1992, claramente inconstitucional, en virtud de que no se lograron los acuerdos políticos que hubieran permitido modificar la Constitución.

En 2007 se modificó la Constitución para dar cabida a una nueva legislación electoral, modificación que surgió de los problemas presentados en la elección de 2006 para presidente de la República. Las modificaciones fueron impugnadas argumentando que son inconstitucionales; si se acepta lo que los teóricos han afirmado sobre el constituyente permanente, se plantea una aparente incongruencia: *si el Constituyente Permanente está facultado para modificar la constitución, entonces no procede que el Poder Judicial de la Federación, solamente uno de los tres poderes de la Unión cuya actuación fue delineada por el Constituyente de 1917, acepte las impugnaciones; hasta 2008 la Suprema Corte de Justicia de la Nación no había dado entrada a este tipo de reclamaciones*.

El caso es que el 28 de abril de 2008 la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió entrar al estudio de dos acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de la reforma constitucional en materia electoral. Carlos Morales Paulín¹¹, Magistrado del Poder Judicial de la Federación, considera que, de lo previsto en la propia Constitución para el modus operandi del Constituyente Permanente, no se desprende que algunos de sus preceptos resulten irreformables o reformables mediante procedimientos diversos, dependiendo de la naturaleza de la reforma por lo que, desde su punto de vista académico, el constituyente permanente tiene las mas amplias facultades para aprobar o rechazar las modificaciones, si se apega al modus operandi previsto en la propia Constitución, y en ese caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe dar entrada a las impugnaciones.

Ahora bien, agrega Morales, en caso de que el Constituyente Permanente no se haya apegado al modus operandi previsto en la Constitución, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal no es susceptible de control constitucional, función que convencionalmente tiende cada vez mas a asignarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la atención a impugnaciones a prácticas legislativas, y por ello no procede aceptar la

¹⁰ Párrafo basado en el artículo de los abogados José Ramón Cossío D. y Josefina Cortés Campos, publicado en el número 28 de la revista *Este País*, correspondiente a julio de 2002. El Dr. Cossío era director de la Escuela de Derecho del Instituto Tecnológico autónomo de Men la fecha de publicación del artículo, y actualmente es ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹¹ MORALES PAULÍN CARLOS. ¿Es impugnabile la reforma electoral? Artículo publicado en el suplemento Enfoque del periódico Reforma del 1º de junio de 2008.

impugnación, pero tampoco procede la controversia constitucional porque, según la posición del ministro Mariano Azuela Güitrón, citada por Morales, si bien en la Constitución no se establece como sujeto demandado a los órganos reformadores como un todo –el constituyente permanente–, si se identifica la posibilidad de ser demandados individualmente el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

Al momento de escribir el presente texto no estaba resuelto el problema, pero se transcribe la recomendación de Morales al Constituyente Permanente para que se reforme la Constitución, y que se establezca la procedencia del control constitucional por vicios de procedimiento en toda enmienda constitucional.

El problema expuesto en párrafos anteriores coincide en el tiempo con el debate sobre las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal a leyes secundarias relacionadas con el petróleo, sin proponer modificaciones a la Constitución. Además de aspectos técnicos, económicos y financieros, el debate tiende a concentrarse en la constitucionalidad de las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal, ya que existe una corriente política que considera inconstitucionales a las propuestas, con una mezcla de argumentos jurídicos, históricos, políticos y sociales. Lo interesante es que han sido pocos los ponentes en el debate que proponen claramente modificar la Constitución, para concentrar la atención del debate en los aspectos técnicos, económicos, financieros y, principalmente, en los ideológicos y políticos.

Del debate formal se han desprendido debates informales expresados en la prensa del que destacan dos posiciones, una con énfasis en la ideología y la otra en la política. Desde el ángulo de la ideología nuevamente surge la opinión de Don Juventino Castro y Castro, que considera a las modificaciones propuestas como inconstitucionales, y rechaza modificaciones a la Constitución por considerarla como factor y símbolo de identidad nacional¹². Sobre el artículo de referencia, Jaime Sánchez Susarrey, en otro artículo llamado Cinco lecciones, expone su punto de vista¹³:

- La Constitución no es ni puede ser el basamento de la identidad nacional. Los congresos constitutivos (sic), en cualquier parte del mundo, fundan órdenes legales de acuerdo con ciertos valores y principios. Entre mas abstractos y universales sean esos valores, mas posibilidades tienen de perdurar y cohesionar a la sociedad.
- Se argumenta, dice Sánchez, que el mayor aporte de la Constitución de 1917 es su artículo 27, que establece que *las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada*. Sobra decir, dice Sánchez S., que esta forma de concebir a una comunidad abstracta, la Nación, por encima del individuo, no tiene nada que ver con el contrato social entre hombres libres, iguales e independientes con derechos innatos. Destaca Sánchez S. que el artículo 27 está inspirado en el derecho colonial que, como efecto de la Conquista, reconoció al rey de España como propietario original de las tierras y las aguas del territorio de la Nueva España.
- El texto constitucional no ha sido conducido por una mano divina por la senda correcta, comenta Sánchez S., y agrega que la historia del estatismo y del petróleo tiene cuatro estaciones precisas con valores y principios cambiantes:
 - 1917, en que se promulga la Constitución vigente.
 - 1938, en que se expropián las compañías petroleras –la mayoría extranjeras– y se eleva a rango constitucional la prohibición de otorgar concesiones para explorar y explotar el petróleo.
 - 1960, en que se prohíben los contratos de riesgo que permitían a PEMEX contratar a compañías para explorar y explotar el petróleo a cambio de compartir la producción en determinada proporción.
 - 1983, en que se define al petróleo, incluyendo a la petroquímica básica, como un sector estratégico de carácter monopólico.
- La Constitución tiene artículos que contradicen a otros –hace referencia a los que resultaron de las modificaciones para la reforma electoral–, tiene un catálogo de buenas intenciones que no se pueden cumplir –el derecho a la salud, a la vivienda y a la educación secundaria, por ejemplo– y otorga facultades extraordinarias al Estado para conducir a la actividad económica nacional.

¹² CASTRO Y CASTRO JUVENTINO. La Constitución como identidad nacional. La Jornada, 28 de mayo de 2008.

¹³ SÁNCHEZ SUSARREY JAIME. Cinco lecciones. Reforma 31 de mayo de 2008.

- Si la efectividad y la pertinencia de un texto constitucional se miden por el desarrollo social, económico, político y cultural, hay que reconocer que la Constitución de 1917, con las más de 400 modificaciones, no alcanza una buena calificación. Las leyes no son, ni pueden ser, un fin en sí mismas concluye Sánchez.

En la vertiente política, la más nutrida de opiniones, lo más importante es la presión del Frente Amplio Progresista (FAP), integrado por partidos políticos de izquierda, en contra de las reformas propuestas por el Ejecutivo Federal que, en su última expresión a la fecha de redacción del presente texto, promueve la celebración de una consulta popular, liderada desde un ángulo del poder por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal que la convoca e invita a gobernadores de estados y presidentes municipales que se unan a ella, y desde un ángulo legislativo por el Partido Convergencia, miembro del FAP, que ha propuesto modificaciones a leyes secundarias para dar fuerza jurídica a la consulta.

José Woldenberg, académico de la UNAM, fundador y luego separado del Partido de la Revolución Democrática, partido también integrante del FAP, presidente de una edición modificada del Instituto Federal Electoral para dar mayor participación a la sociedad civil, y ahora integrado al periodismo, publicó su opinión sobre la encuesta propuesta, especialmente dedicada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el periódico Reforma del 5 de junio de 2008, del cual se desprende lo siguiente:

- Los funcionarios públicos solo pueden hacer lo que les permite la ley. El artículo 42 de la Ley de Participación Ciudadana en que se apoya el Jefe de Gobierno para convocar a la consulta pública, establece que *es el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno ... someterá a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal*; sin embargo, el artículo 45 dice que *los resultados de la consulta ciudadana serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante...* Es claro que el artículo 45 excluye la aplicación de esta Ley para sustentar la convocatoria a la consulta popular, porque los eventuales resultados deberían ser considerados por el H. Congreso de la Unión, y no por el Jefe de Gobierno, que es quien sería la autoridad convocante.
- El debate ha puesto en evidencia la complejidad de las reformas, algunas de las cuales no están planteadas en términos de todo o nada, sino con matices, y que incluyen propuestas que tienen un grado de dificultad política mínimo, y otras que polarizan hasta el extremo. Con esta configuración compleja Woldenberg se pregunta: ¿cómo se harán las preguntas?, ¿con qué desagregación?
- Una consulta ciudadana puede verse como un ejercicio de democracia directa, similar al referéndum o al plebiscito, complementario a la democracia representativa en la que el Poder Legislativo ejerce su función con la participación de las fuerzas políticas representadas por los partidos. Pero, se pregunta nuevamente Woldenberg, ¿la consulta pública sería en este caso complementaria de la democracia representativa? El debate que se desarrolla en la Cámara de Senadores permite escuchar los análisis y propuestas de políticos y especialistas como insumos para que en el Poder Legislativo puedan forjarse, a través de la negociación, los acuerdos necesarios para que las reformas sean las que mejor convengan al país.
- En resumen, dice Woldenberg, por la complejidad de las reformas propuestas y porque, en buena hora el Congreso fue colonizado por la pluralidad, el lugar para el desahogo de la confrontación política es el Congreso.

Resumen

- La gran paradoja de la democracia liberal consiste en que el pueblo hace y transforma las leyes por medio de sus representantes, y ese pueblo no puede cambiar las normas constitucionales de un modo fácil y sencillo, de suerte que muchas generaciones quedan maniatadas por una generación anterior que elaboró la constitución vigente.**
- En la medida en que la nueva constitución sea eficaz, adquiere legitimidad ante la población. Cuando una constitución es reemplazada, automáticamente pierde toda su eficacia, y la reemplazante va adquiriendo eficacia en la medida en que sean aplicadas y acatadas, tanto las nuevas leyes como las modificadas, expedidas conforme a lo establecido en la nueva constitución.**
- Puesto que la norma suprema, la constitución, es el fundamento de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden jurídico, se constituye en la unidad dentro de la multiplicidad de**

esas normas, lo que supone que en ese orden jurídico sus enunciados no se contradicen. Sin embargo, no puede excluirse la posibilidad de que los órganos jurídicos establezcan normas que se encuentren en conflicto.

- d) Las reformas a la constitución pretenden modificar la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, pero existe la posibilidad de la mutación constitucional, por el cual la constitución no sufre reformas, y la adecuación se logra por modificaciones a las leyes reglamentarias, a la interpretación jurisprudencial o al ejercicio o abandono de atribuciones, solución esta última que puede implicar una violación a la constitución por acción o por omisión.
- e) De lo previsto en la constitución para el *modus operandi* del Constituyente Permanente, no se desprende que algunos de sus preceptos resulten irreformables o reformables mediante procedimientos diversos, dependiendo de la naturaleza de la reforma, por lo que el Constituyente Permanente tiene las mas amplias facultades para aprobar o rechazar las modificaciones, si se apega al *modus operandi* previsto en la propia constitución, y en ese caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe dar entrada a impugnaciones sobre las modificaciones.
- f) Las modificaciones que propone el Ejecutivo Federal a leyes secundarias, sin incluir modificaciones a la constitución, generan debates que tienden a concentrarse en la constitucionalidad de las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal, ya que pueden existir corrientes políticas que consideren inconstitucionales a las propuestas con una mezcla de argumentos jurídicos, históricos, ideológicos, políticos y sociales. Lo interesante es que generalmente son pocos los ponentes en los debates que propongan claramente modificar la constitución, y con ello resolver la supuesta inconstitucionalidad, para concentrar la atención en aspectos ideológicos y políticos, e ignorando aspectos técnicos y económicos.

2.- LA EVOLUCIÓN EN LAS FORMAS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA RURAL EN MÉXICO

Las figuras de la propiedad agraria de la actualidad, los ejidos y las comunidades, con sus lógicas diferencias, existían en nuestro país desde la época prehispánica, guardando similitudes con figuras de propiedad de la Europa medieval. De los textos de Martha Chávez Padrón¹⁴ y Francois Chevalier¹⁵ se desprende que la propiedad de la tierra entre los aztecas en la época prehispánica se estructuraba a partir de la estructura de clases sociales o castas de la sociedad. De esa época surge la figura del *calpulli*, que era la célula de la sociedad azteca a la llegada de los españoles, y que tiene una gran semejanza con las parcelas del ejido moderno, pues el *calpulli* fue una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir, similar al ejido y a la comunidad.

La búsqueda de una justificación de la Corona Española para declararse propietaria de las tierras conquistadas es el antecedente remoto del artículo 27 constitucional que declara que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación.

Nuevamente Martha Chávez Padrón, pero sobre todo Luis Weckman¹⁶, describen la búsqueda de la Corona Española para justificar la posesión de las tierras conquistadas. El argumento al que se consideró como el que daba mayor fortaleza a la pretensión de la Corona Española fue la donación de la Santa Sede Apostólica, y otros justos y legítimos títulos, tal como se lee en la Ley expedida por Carlos V el 14 de septiembre de 1519, donación sustentada en las Bulas Alejandrinas, cuyo valor a su vez se sustenta argumentando que el Papa Alejandro VI las decretó apoyándose en el poder concedido por las Decretales de San Isidoro.

El concepto derivado de la Ley de Carlos V es que la Corona Española era la propietaria original de la tierra, y a ella le correspondía transmitir la propiedad a los particulares. Éste es el origen del artículo 27 de la Constitución Mexicana vigente.

¹⁴ CHÁVEZ Padrón Martha. *El derecho agrario en México*. México, Editorial Porrúa, 2001.

¹⁵ CHEVALIER Francois. *La formación de los latifundios en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

¹⁶ WECKMAN Luis. Constantino el Grande y Cristóbal Colón. Estudio de la supremacía papal sobre las islas 1091-1493. México, Fondo de Cultura Económica. 1992. La primera edición se tituló *Las bulas alejandrinas de 1493 y la teoría política del papado medieval*, publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1949.

Los textos de Martha Chávez Padrón¹⁷ y Francois Chevalier¹⁸ describen cómo la ocupación del territorio conquistado por los españoles que vino a ser la Nueva España, tuvo objetivos de beneficio económico combinados con propósitos religiosos, el juego del poder, la estabilidad política y social y, con ello, la necesidad de respetar los antecedentes prehispánicos. Esta combinación de objetivos, propósitos y contexto fueron configurando las características de la propiedad rural de la Nueva España, y estableciendo condiciones que, en el tiempo se manifestaron durante La Colonia y en el México Independiente, principalmente en los extremos: en la formación de los latifundios y en la expedición de las mercedes reales de tierras a las comunidades indígenas, pero también en la invasión de tierras de los indígenas por los españoles y en la imposición para ellos de un estado de servidumbre cercano a la esclavitud.

De lo expuesto por los autores citados se desprende que, en La Colonia, se estableció el modelo de la llamada *hacienda mexicana*, que no es más que el nacimiento de los grandes latifundios surgidos del apoderamiento de las tierras por parte de los españoles en perjuicio de la población indígena, latifundios cuya dimensión empezó a disminuir por razones de lógica económica a fines del Siglo XIX, hasta desaparecer en la primera mitad del Siglo XX a consecuencia de la Revolución Mexicana.

Según Francois Chevalier, la tierra propiedad de las comunidades indígenas, de origen prehispánico, subsistió durante La Colonia a pesar de todo lo expuesto en el párrafo anterior, pero solo en el centro y sur del país, pues en el norte la población indígena era nómada, y por tanto no existían tierras de su propiedad. Esta tierra ha sido, desde La Colonia hasta nuestros días, principios del siglo XXI, tierra de conquista para los poderosos, ambicionada por la población campesina mestiza y criolla, instrumento político en las luchas pacíficas y violentas por el poder, defendida como parte de su razón de ser por las comunidades indígenas y, por ello, causa de conflictos sangrientos entre ellas.

La propiedad inmobiliaria de la Iglesia, que en la Nueva España solo podía ser la Iglesia Católica, ha sido objeto de muchos estudios para analizar su dimensión y sus efectos en la economía y en la sociedad en los 300 años de vida de La Colonia y en los primeros años del México Independiente. Francois Chevalier proporciona la información para dimensionar la propiedad inmobiliaria de la Iglesia en el medio rural, y sus vínculos con la economía y la sociedad durante La Colonia.

Otro motivo de análisis y discusión entre historiadores es el verdadero origen del violento movimiento popular iniciado el 15 o 16 de septiembre de 1810 en Dolores por Don Miguel Hidalgo, con el apoyo de algunos criollos, al cual se unieron masivamente y de inmediato indios, mulatos y mestizos que formaban la población campesina del centro de la Nueva España. Porque no es posible aceptar que esa masa campesina analfabeta tuviera conciencia de nación y de lo que para ellos representaba lograr que esa nación se independizara de una Madre Patria lejana. Por otro lado, el estudio de la reacción de la población campesina en 1810 permite entrever explicaciones de la conducta actual de esa población. Sirven los textos de Eric Van Young¹⁹, hechos y circunstancias que permiten un mejor acercamiento a la importancia que tuvo en el movimiento de independencia y en el fin de La Colonia la estructura de la propiedad rural.

La Guerra de Independencia duró once años, y a su fin la estructura de la propiedad rural de la tierra se mantuvo a pesar de que hubo tiempo suficiente para que la población campesina reconociera los efectos negativos de ella, se manifestara la respuesta de esa población ante la oportunidad de apoderarse violentamente de la tierra que le brindaba el caos político que caracterizó a los últimos años de La Colonia, se construyera una ideología y se obligara a modificar la estructura de la propiedad rural a las fuerzas triunfadoras de un movimiento social anárquico que devino en político, hasta alcanzar la independencia de lo que vino a ser México; así, por la falta de respuesta de la población campesina, se establecieron las condiciones para que esa estructura continuara en los primeros años del México Independiente. Siguiendo a Miguel Othón de Mendizábal, citado por Martha Chávez Padrón²⁰, y a Eric Van Young²¹, se analiza el porqué de esa conclusión y de ese estado de cosas.

¹⁷ CHÁVEZ Padrón Martha. Op. citado

¹⁸ CHEVALIER Francois. Op. citado

¹⁹ VAN YOUNG Eric. En ESCOBAR Antonio. *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*. México, Centro de estudios mexicanos y centroamericanos/Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social. 1993.

²⁰ CHÁVEZ Padrón Martha. Op. Citado

²¹ VAN YOUNG Eric. Op. citado

El nacimiento de México como nación fue en un marco de caos político, con las haciendas y las minas destruidas por la guerra, y una estructura de la propiedad rural heredada de La Colonia que no coadyuvaba a restablecer la paz social ni a reconstruir la economía. Pero surge con toda claridad el problema del desdoblamiento de grandes territorios en el norte del país frente a la concentración de población en el centro y sur, desbalance que, finalmente, desembocó en la pérdida de la mitad del territorio nacional, pese a los esfuerzos hechos para colonizar esos territorios. Con apoyo en Martha Chávez Padrón²² se revisa esta etapa de nuestra historia.

La época histórica de México llamada Reforma se caracteriza por el conflicto entre la Iglesia y el Estado, tanto por el poder político como por la propiedad inmobiliaria, urbana y rural. La Guerra de la Reforma tuvo como consecuencia, para unos el *despojo* de los bienes de la Iglesia y para otros la *liberación* de esos bienes de las *manos muertas* que representaba el clero católico, para su incorporación a la circulación en una economía destruida por la Guerra de Independencia y las sucesivas guerras intestinas, y estancada precisamente porque al estar concentrada la propiedad rural en poder de los latifundios y de la Iglesia, se impedía la creación de una clase campesina propietaria de granjas que impulsara el desarrollo del país, como existía en Estados Unidos, el modelo a seguir de los liberales. El conflicto se resolvió a favor del Estado con la pérdida para la Iglesia de sus propiedades. Pero en las acciones en contra de la Iglesia, el Estado afectó a las comunidades indígenas y estableció las bases legales para el fortalecimiento y desarrollo del latifundio, entre otras con la Ley de Terrenos Baldíos.

Se le llama el Porfiriato al lapso comprendido entre 1876 y 1880, iniciado a partir de que, con el apoyo del Plan de la Noria, ascendió y permaneció Porfirio Díaz en el poder, salvo un periodo de cuatro años de 1880 a 1884, en que ocupó la presidencia su compadre Manuel González. Porfirio Díaz es un personaje controvertido que es calificado como el héroe del dos de abril, fecha en que derrotó a los franceses durante la guerra civil contra el imperio de Maximiliano, y creador de la infraestructura ferroviaria que permitió la integración física de México como nación y sentó las bases del desarrollo económico del país, hasta ser denostado como el gran tirano y dictador que gobernó al país con mano de hierro, permitió el despojo de las tierras de las comunidades indígenas con base en la Ley Lerdo, favoreció el crecimiento del latifundismo con la aplicación de la Ley de Terrenos Baldíos y, en el norte del país, permitió la explotación de la mano de obra campesina en las grandes haciendas, en condiciones cercanas a la esclavitud. Diversos autores exponen una panorámica de esa época²³.

La Revolución Mexicana de 1910 fue resultado de una reacción semejante a la que cien años antes generó el Grito de Dolores -es decir, se repitió el fenómeno de un movimiento político que desencadenó una convulsión social-, y que produjo la Constitución de 1917, primera en el mundo con contenido social, que con todas sus fallas logró, entre otros avances en beneficio de la población, una estructura más equitativa de la propiedad rural, el aumento en la esperanza de vida, el abatimiento del analfabetismo, el incremento de la participación de hombres y mujeres en la economía formal, y el establecimiento de una legislación laboral protectora de los derechos de la clase trabajadora, incluida la seguridad social. Nuevamente son diversos los autores en que se basa lo que se expone en este apartado²⁴.

Según Arturo Warman, para la aplicación del artículo 27 constitucional de 1917 a lo largo de los últimos ocho decenios del Siglo XX, se tuvo la necesidad de construir la legislación reglamentaria correspondiente y los aparatos burocráticos necesarios para dotar de tierras a campesinos mediante la creación de ejidos, así como para restituir las tierras a las comunidades indígenas, en un ambiente configurado por las realidades de un

²² CHÁVEZ padrón Martha. Op. citado

²³ ESCOBAR Antonio. *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*. México, Centro de estudios mexicanos y centroamericanos/Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social. 1993.

FLORESCANO Enrique, Coordinador. *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina 1500-1975*. México, Fondo de Cultura Económica. 1979.

MATUTE Álvaro. *México en el siglo XIX. Fuentes e interpretaciones históricas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.

POWELL. T. G. El liberalismo y el campesinado en el centro de México. México, SEP/SETENTAS. 1974.

²⁴ CHÁVEZ Padrón Martha. Op. Citado

DE LA PEÑA Sergio. *La formación del capitalismo en México*. México, Siglo XXI Editores. 1979.

WARMAN Arturo. *El campo mexicano en el siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica. 2001.

territorio nacional poco apto para la agricultura y la ganadería; una población campesina creciente; una politización del reparto y restitución de tierras; la sustitución del latifundismo por un nuevo empresariado agrícola, ganadero y forestal; un cambio en la política económica que relegó la agricultura y la ganadería en beneficio de la industria y los servicios, y a consecuencia de ese cambio un proceso de urbanización acelerado que reclamó tierra otrora agrícola, en su mayoría, ejidal o comunal.

La estructura mas equitativa de la propiedad rural derivada de la Constitución de 1917 permitió una casi general paz social en el campo mexicano, pero al enfrentarse la instrumentación de la llamada Reforma Agraria a las condiciones desfavorables del territorio nacional y a cambios significativos en las circunstancias políticas, económicas y sociales, el resultado fue que, para fines del Siglo XX, el campo estaba descapitalizado y la población campesina empobrecida. Y además el Estado –el Gobierno Federal- tuvo que reconocer que ya no podía repartir más tierra²⁵.

En los últimos 20 años del Siglo XX se puso de manifiesto que una gran parte de las políticas públicas surgidas de la Constitución de 1917 y del modelo keynesiano, implantado en México después de la Segunda Guerra Mundial, entraban en crisis y requerían cambios radicales, crisis que se trasladó a la legislación. El campo, su esquema de propiedad y de producción, sufrieron la misma crisis que el resto de la economía y la sociedad del país, lo que se manifestó en la modificación radical del artículo 27 constitucional en lo concerniente a la propiedad agraria y en la obligación de dotar de tierra a los campesinos carentes de ella, y en la sustitución de la Ley Federal de Reforma Agraria por la nueva Ley Agraria, todo ello entre diciembre de 1991 y febrero de 1992 respectivamente. Para efectos prácticos, lo anterior vino a dar lugar a una nueva legislación agraria para el campo, con alcance al menos para el inicio del Siglo XXI, cuyos efectos en el desarrollo urbano es el objetivo de esta investigación.

Las razones, los supuestos, los objetivos y la organización pública en materia agraria se surgen de tres perspectivas: la económica de Luis Téllez K²⁶. – subsecretario de planeación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en el momento del cambio del marco jurídico para el campo -, la política y social de Arturo Warman²⁷ –primer Procurador Agrario surgido de la nueva legislación y, posteriormente entre 1995 y 1999, breve secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de la Reforma Agraria- y la jurídica de Martha Chávez Padrón²⁸.

Resumen.

- a) **Las figuras de la propiedad agraria de la actualidad, los ejidos y las comunidades, con sus lógicas diferencias, existían en nuestro país desde la época prehispánica, guardando similitudes con figuras de propiedad de la Europa medieval. De esa época surge la figura del *calpulli*, que era la célula de la sociedad azteca a la llegada de los españoles, y que tiene una gran semejanza con las parcelas del ejido moderno, pues el *calpulli* fue una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir.**
- b) **La búsqueda de una justificación de la Corona Española para declararse propietaria de las tierras conquistadas obligó a realizar gestiones ante la Santa Sede y al uso de recursos jurdicistas. El concepto derivado de la Ley de Carlos V es que la Corona Española era la propietaria original de la tierra, y a ella le correspondía transmitir la propiedad a los particulares. Este es el antecedente del actual artículo 27 constitucional, conforme al cual la Nación es la propietaria original de tierras y aguas.**
- c) **La propiedad rural de la Nueva España se manifestó en la formación de los latifundios y en la expedición de las mercedes reales de tierras a las comunidades indígenas, pero también en la invasión de tierras de los indígenas por los españoles y en la imposición para ellos de un estado de servidumbre cercano a la esclavitud.**
- d) **La época de la Reforma se caracteriza por el conflicto entre la Iglesia y el Estado, tanto por el poder político como por la propiedad inmobiliaria, urbana y rural. El conflicto se resolvió a favor del Estado con la pérdida para la Iglesia de sus propiedades. Pero en las acciones en contra de la**

²⁵ WARMAN Arturo. Op. citado

²⁶ TÉLLEZ K. Luis. La modernización del sector agropecuario y forestal. México, Fondo de Cultura Económica. 1994.

²⁷ WARMAN Arturo. Op. citado

²⁸ CHÁVEZ Padrón Martha. Op. citado

Iglesia, el Estado afectó además a las comunidades indígenas, y estableció las bases legales con la Ley de Terrenos Baldíos para el fortalecimiento y desarrollo del latifundio durante el porfiriato que, además en el norte del país, permitió la explotación de la mano de obra campesina en las grandes haciendas, en condiciones cercanas a la esclavitud.

- e) Con la Revolución Mexicana de 1910 se repitió el fenómeno de un movimiento político que desencadenó una convulsión social y produjo la Constitución de 1917 que, con todas sus fallas logró, entre otros avances en beneficio de la población, una estructura mas equitativa de la propiedad rural.
- f) Para la aplicación de la Constitución de 1917 se tuvo la necesidad de construir la legislación reglamentaria y los aparatos burocráticos necesarios para dotar de tierras a campesinos mediante la creación a ejidos, así como para restituir las tierras a las comunidades indígenas, en un ambiente configurado por un territorio nacional poco apto para la agricultura y la ganadería; una población campesina creciente; una politización del reparto y restitución de tierras; la sustitución del latifundismo por un nuevo empresariado agrícola, ganadero y forestal; un cambio en la política económica que relegó la agricultura y la ganadería en beneficio de la industria y los servicios, y a consecuencia de ese cambio un proceso de urbanización acelerado que reclamó tierra otrora agrícola, en su mayoría ejidal o comunal.
- g) En los últimos 20 años del Siglo XX se puso de manifiesto que una gran parte de las políticas públicas surgidas de la Constitución de 1917 entraban en crisis y requerían cambios radicales, crisis que se trasladó a la legislación. El campo, su esquema de propiedad y de producción, sufrieron la misma crisis que el resto de la economía y la sociedad del país, lo que se manifestó en la modificación radical del artículo 27 constitucional en lo concerniente a la propiedad agraria y en la cancelación de la obligación de dotar de tierra a los campesinos carentes de ella, y en la sustitución de la Ley Federal de Reforma Agraria por la nueva Ley Agraria.

3.- LA EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO DE 1992 A 2007.

Si bien la modificación al artículo 27 constitucional se expidió en diciembre de 1991 y la nueva Ley Agraria en marzo de 1992, en virtud de que los procesos de creación de las instituciones –Tribunal Agrario, Procuraduría Agraria y Registro Agrario Nacional-, su integración y el establecimiento de los mecanismos de operación de las mismas requirieron tres años, los efectos en el desarrollo urbano se manifestaron a partir de 1995, año que coincidió con el inicio de un nuevo período presidencial, y con ello la oportunidad de diseñar políticas públicas sobre la materia.

A esta oportunidad se sumó la inercia del aparato del Gobierno Federal y de los agentes económicos relacionados con el urbanismo, particularmente en la creación de espacios para el desarrollo urbano en la periferia de las ciudades y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana de origen ejidal, y factores jurídicos, económicos, políticos y sociales, especialmente el de la apertura del Tratado de Libre Comercio para América Latina un año antes, por su presencia hasta la fecha en que se redacta el presente documento.

En 1998 la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal –SEDESOL- publicó conjuntamente con el Colegio de México un libro denominado Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio²⁹, en realidad una memoria de las participaciones del titular de SEDESOL, del presidente del Colegio de México y de investigadores de esa institución en una reunión celebrada al parecer en 1995 con ese nombre –el libro no señala fecha-. Destacan las participaciones del Dr. Andrés Lira Gómez, presidente del Colegio de México, El Ing. Carlos Rojas Gutiérrez, Secretario de Desarrollo Social del Gobierno Federal, y los miembros del Colegio de México Gustavo Garza y Manuel Ángel Castillo. De sus participaciones destaca lo siguiente:

- A partir de la década de los cuarenta, el progreso económico y social que experimentó el país se tradujo en un acelerado proceso de urbanización. De uno de cada cinco personas en los cuarenta se pasó en 1995 a más de siete de cada diez mexicanos habitando en alguna ciudad.
- En el transcurso del Siglo XX México experimentó un significativo desarrollo económico y una acelerada urbanización. En este proceso ocurrió un cambio radical en la estructura económica nacional, por el que

²⁹ SEDESOL. *Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio*. México. El Colegio de México. 1998.

el sector primario se convirtió en un mero apéndice del secundario y terciario, reduciendo su participación en el producto nacional al 5.8% en 1995.

- La política demográfica nacional y regional de los setenta reiteró el diagnóstico de los no deseables y acelerados niveles de concentración en unas pocas áreas metropolitanas frente al esquema de amplia dispersión rural; frente a ello, dicha política sugirió líneas de acción encaminadas a modificar los patrones migratorios prevalecientes, pero sin profundizar en instrumentos que garantizaran el efecto deseado.

La Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal –SEDESOL- formuló el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 orientado con las siguientes premisas:

- Interrelación del desarrollo económico y el urbano.
- Interrelación entre la planeación y la inversión.
- Eficiencia económica con equidad.
- Federalismo y descentralización.
- Participación social en el desarrollo urbano.
- Coordinación y concurrencia en la realización de los proyectos de largo alcance.
- Sustentabilidad del desarrollo urbano.

De esas premisas se desprendieron los objetivos generales del Programa:

- Propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y de las regiones.
- Inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las leyes y reglamentos y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, con apego a la autonomía estatal y la libertad municipal.

En 1995, tres servidores públicos federales en reciente retiro relacionados con el desarrollo urbano –Francisco Covarrubias Gaytán, subsecretario de Desarrollo Urbano de 1983 a 1984 y de 1986 a 1988; Alberto Rébora Togno, director general de Suelo Urbano de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de 1983 a 1992; y el autor de esta investigación-, formularon un diagnóstico de los programas de creación de reservas territoriales y de regularización de la tenencia de la tierra urbana, así como un pronóstico de ambos programas a la luz de la nueva legislación agraria³⁰.

Respecto al pronóstico, destaca que la Ley Agraria abre la posibilidad de incorporar al desarrollo urbano tierra proveniente del régimen ejidal mediante diversos mecanismos, particularmente para la creación de reservas territoriales, siendo las más importantes las siguientes:

- La adquisición de tierras parceladas en las que se adopte el dominio pleno.
- La aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil o civil, únicamente por ejidatarios o con la participación de terceros de los sectores privado, público o social.
- La expropiación.
- La donación.

La poca experiencia de los tres años transcurridos desde la expedición de la nueva Ley Agraria permitió caracterizar el proceso de incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano por un choque de culturas que condiciona los procedimientos con que interactuarán en el futuro campesinos, desarrolladores y autoridades:

- La campesina, que se desenvuelve en un marco de desconfianza, de difícil armonía al interior de los núcleos, proclive al cacicazgo y a la influencia de agentes externos que pretenden dirigirlos por intereses económicos o políticos, y en el caso de los ejidatarios ancianos aferrados a la parcela con una visión patrimonialista de la propiedad, en contraste con los hijos de esos ejidatarios en ejidos ubicados en la periferia de las ciudades, que encuentran su medio de vida en las ciudades y, por tanto, ya no tienen razones económicas para mantener el apego a la tierra.

³⁰ COVARRUBIAS Francisco, RÉBORA Alberto y RAMÍREZ F. Eduardo. *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura, División de Estudios de Posgrado e Investigación, Especializaciones en vivienda y valuación inmobiliaria. 1995.

- La empresarial, en busca de beneficios en el más corto plazo posible, con un sentido *pragmático* para las negociaciones y las gestiones, por lo que sus *soluciones* no son siempre estrictamente apegadas a derecho.
- La burocrática en los tres ámbitos de gobierno, que oscila entre el extremo eficiente y eficaz, al extremo corrupto e irresponsable, pasando por el arrastre de actitudes contrarias a los objetivos que persigue la nueva Ley Agraria.

Diversos organismos relacionados con el urbanismo realizaron entre 1994 y 2000 seminarios y publicaron sus debates que expresan la evolución del pensamiento del impacto de la nueva legislación agraria en la expansión urbana, entre los cuales destacan los siguientes:

- El *Memorando de Austin*, surgido de un Seminario Internacional organizado por el Mexican Center de la Universidad de Texas en Austin, efectuado los días 4 y 5 de febrero de 1994. El seminario se desarrolló alrededor de un grupo de más 25 expertos de México, Estados Unidos y Europa. Además, la reunión se enriqueció con la participación de muchos otros académicos y estudiantes provenientes de México y Estados Unidos.³¹ El comentario más importante fue que, tomando como punto de partida que la reforma al Artículo 27 representa un reconocimiento gubernamental de lo que venía ocurriendo en la realidad, el análisis del nuevo régimen agrario se comenzó por ubicarlo en el contexto de dos grandes procesos políticos: la declinación del corporativismo agrario y la descentralización.
- *Encuentro Internacional sobre Suelo Urbano y Reservas Territoriales*, celebrado en 1997 organizado por el Centro de Estudios Metropolitanos de la Universidad de Guadalajara, y celebrado con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy y la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco³². Las opiniones expuestas por expertos de diferentes países latinoamericanos en el citado Encuentro presentan no solo una mayor cantidad de elementos de análisis, sino también divergencias, tanto en lo expuesto dentro del contenido de cada una de las participaciones como de las participaciones entre sí. En este encuentro se manifestó con claridad el temor de algunos de los participantes al efecto de la liberalización del mercado de suelo en la periferia de las ciudades.
- *Los problemas agrarios actuales y los programas para atenderlos*. En 1998, la Secretaría de la Reforma Agraria incluyó en su libro sobre la transformación agraria un capítulo denominado los problemas agrarios actuales y los programas para atenderlos. De ellos, solo dedica un apartado a los asentamientos irregulares, y de él solo se relaciona indirectamente con la posibilidad de ocupar terrenos ejidales en la expansión urbana
- *Los pobres de la ciudad y la tierra*, editado en 2000 por el Lincoln Institute of Land Policy y el Colegio Mexiquense³³, recopila y presenta textos sobre el tema de diferentes expertos. La publicación incluye la opinión de dos funcionarios de la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Social, uno de ellos titular de esa dirección general en la reunión en que se recogieron las opiniones, en el sentido de que la falta de recursos determinó que la participación directa del sector gubernamental paulatinamente se fuera limitando; así, pensar en la adquisición del suelo por cualquiera de los tres órdenes de gobierno, a excepción de casos muy específicos, quedaba fuera de los presupuestos. Esta situación, afirmaron los funcionarios, determinó la necesidad de una participación más activa de los sectores social y privado, siempre bajo la coordinación de las autoridades en el ámbito de su competencia, y con la normatividad urbana y agraria vigente.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006, elaborado por la SEDESOL, inicia su presentación colocando a México como país en el contexto de la globalidad: afirma que México es la undécima nación más poblada de la tierra y se encuentra entre los primeros 15 países por su producción industrial; hace frontera al norte con la economía más poderosa del mundo y cuenta con 11 mil kilómetros de costa que le abre las puertas al comercio con los países de las cuencas del Pacífico y del Atlántico, aprovechando que México es una de las naciones que ha logrado una mayor apertura económica.

³¹ AZUELA ANTONIO y WARD PETER. Revista Interamericana de Planificación. Sociedad Interamericana de Planificación, Vol. XXVII. No. 105, enero-marzo de 1994

³² *Suelo Urbano y Reservas Territoriales*. Adriana Fausto Brito coordinadora. Universidad de Guadalajara, 1998.

³³ *Los Pobres de la Ciudad y la Tierra*. Alfonso Iracheta C. y Martim O. Smolka, coordinadores. Lincoln Institute of Land Policy y Colegio Mexiquense. Toluca, Mex. 2000

En la ubicación descrita, el Programa continúa afirmando que las ciudades juegan un rol estratégico, porque en ellas viven la mayoría de los mexicanos -65 millones, consigna- y alojan la mayoría de los activos productivos, culturales y sociales, y por ello son el principal espacio de interacción del país con el mundo. Así, el Programa considera que el principal reto en el Siglo XXI es lograr que los procesos simultáneos de urbanización e internacionalización favorezcan a las familias; es por ello que el mundo globalizado, que coloca a las ciudades en un ambiente de gran competencia, conduce a cambios profundos en su infraestructura, en el empleo y en la estructura demográfica y familiar, así como genera la necesidad de establecer redes de ciudades que se complementen.

En el Seminario Internacional sobre Mercados de Suelo, organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México y por el Lincoln Institute of Land Policy en junio de 2001, el autor de esta investigación presentó un trabajo sobre la formación de los precios en el marco de la irregularidad, reconociendo que en los asentamientos irregulares se genera un mercado real que tiene por objeto el comercio del *derecho jurídicamente precario a ocupar un terreno* -otorgado sin sustento jurídico por los vendedores- para viviendas generalmente de autoconstrucción, pero también industrias, derecho sujeto al pago de un *precio de supuesta venta del terreno* y a la satisfacción de una serie de condiciones impuestas por los líderes de la invasión o por los vendedores ilegales, que encarecen en el tiempo el costo del terreno y agregan inseguridad personal, además de la jurídica, al derecho de ocupación.

En 2001, a promoción del Lincoln Institute of Land Policies, se reunieron opiniones de expertos de diversos países de América Latina para analizar la relación del suelo con las políticas urbanas. Por México participó Antonio Azuela, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, con su análisis sobre las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México. En lo relativo a la materia agraria, destaca la opinión en relación a que el uso de la expropiación como mecanismo para constituir reservas territoriales *parece* opacado ante los nuevos mecanismos de desincorporación de las tierras del régimen ejidal.

En julio de 2002, el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad de la UNAM y el Lincoln Institute of Land Policy celebraron el Segundo Seminario Internacional sobre Reformas al Suelo Urbano, Ma. Mercedes Maldonado Copello presentó el trabajo denominado El nuevo régimen jurídico del suelo urbano en Colombia. Su exposición se inició mencionando que México y Colombia son dos países hispanoamericanos con grandes similitudes, pero también tienen grandes diferencias que se han venido marcando a través de los años de vida independiente, entre otras cosas porque la vecindad de México con Estados Unidos ha venido acercando la forma de desarrollar las ciudades mexicanas copiando muchos de sus patrones, en tanto que Colombia, por lo menos así lo pone de manifiesto el trabajo presentado, se apoya más en la experiencia europea. La ponente concentró su exposición en las plusvalías y en el combate a la especulación inmobiliaria, especialmente del suelo.

En su libro *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación los asentamientos Humanos?*³⁴, Alberto Rébora afirma que el ordenamiento y acondicionamiento del territorio debe descansar en la acción concertada y coordinada de propietarios, desarrolladores, inversionistas, grupos organizados y gobiernos, que permita transitar, de una planeación urbana preminentemente regulatoria a una gestión efectiva de los procesos de crecimiento y cambio urbano.

En el 2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda, celebrado en la Ciudad de Querétaro en agosto de 2004, organizado por la Secretaría de Desarrollo Social y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda con el apoyo del Colegio Mexiquense, se expresaron puntos de vista por los panelistas y asistentes que ofrecen un panorama interesante por lo contrastante y ambicioso; de esos puntos de vista destacan los siguientes.

- La urbanización crece con una clara tendencia a la metropolización.
- Es mayoritaria la demanda de suelo de familias de menores ingresos que no tienen acceso al crédito.
- La vía de incorporación dominante de terrenos ejidales a desarrollos inmobiliarios, especialmente de vivienda, es la compra de parcelas en dominio pleno por los desarrolladores, quienes seleccionan los sitios en función de la disposición del ejido a vender, del precio, de la condición física del terreno, y de la factibilidad de cambio de uso del suelo de rural a urbano y de introducción de infraestructura.

³⁴ Alberto Rébora T. *¿Hacia un Nuevo Paradigma de la Planeación de los Asentamientos Humanos?* Programa Universitario de Estudios de la Ciudad. Colegio Mexiquense. Gobierno de la Ciudad de México. Editorial Porrúa. México 2000.

- Por ello los sitios elegidos se dispersan en el territorio, los conjuntos de vivienda carecen de servicios – principalmente educativos y de salud- y sus habitantes viven alejados de sus lugares de trabajo.
- Los desarrolladores de vivienda no generan oferta para familias con ingresos menores a 3 sm, tengan o no acceso al crédito, ni para familias con ingresos entre 3 y 5 sm que no tengan acceso al crédito por no poder acreditar el ingreso.
- Ante la limitación de recursos presupuestales surgieron tres propuestas por diferentes asistentes:
 - Oposición a que se constituyan reserva territoriales con los escasos recursos fiscales disponibles, proponiendo que se destinen a la introducción de servicios a los asentamientos humanos carentes de ellos, y se deje la creación de espacios para la expansión del desarrollo urbano a los sectores privado y social.
 - A favor de que se destinen recursos fiscales para la compra o expropiación de terrenos para generar oferta de suelo para pobres y, si hubiera recursos suficientes, para conducir el desarrollo urbano.
 - Propuesta para que los estados y municipios establezcan alianzas con los propietarios de la tierra y los desarrolladores, y sin invertir recursos fiscales en la compra de la tierra, se generen espacios racionales para el desarrollo urbano, que incluya tierra para los diferentes estratos de vivienda.

En 2007, la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación y la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, con el apoyo institucional del Colegio Mexiquense y personal de Alfonso Iracheta, publicó el folleto llamado *Territorio en Crisis. Política de Estado para regiones y ciudades*, de particular interés porque es el documento más reciente sobre el tema urbano. De su contenido cabe destacar la opinión de Ligia González de Alba, quien fue directora general de desarrollo urbano de la Secretaría de Desarrollo Social federal, que apunta que la organización y el funcionamiento actual de las ciudades reflejan la ausencia de un modelo territorial y de sus consecuentes estrategias, evidencian el desdén sobre la planeación de largo plazo y se suman a la ausencia de gobernabilidad y del cumplimiento de la ley. Ninguna decisión sobre el desarrollo social o el desarrollo económico puede ignorar al territorio sin causar un costo ambiental, económico y/o de funcionamiento con implicaciones en la vida nacional.

Resumen.

- a) **La política demográfica nacional y regional de los setenta reiteró el diagnóstico de los no deseables y acelerados niveles de concentración en unas pocas áreas metropolitanas frente a la amplia dispersión rural; dicha política sugirió modificar los patrones migratorios prevalecientes.**
- b) **El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 se formuló con premisas, entre las que destacan:**
 - **Interrelación del desarrollo económico y el urbano.**
 - **Eficiencia económica con equidad.**
 - **Federalismo y descentralización.**
 - **Participación social en el desarrollo urbano.**
- c) **En 1998, la modificación a la legislación urbana generó reacciones entre los académicos relacionadas con las expectativas en el urbanismo; de ellas destacan las siguientes:**
 - **El temor a la liberalización del mercado de suelo en la periferia de las ciudades.**
 - **El reconocimiento de que la falta de recursos en los tres ámbitos de gobierno limitó su participación en la adquisición del suelo. Por ello la necesidad de una participación más activa de los sectores social y privado, siempre bajo la coordinación de las autoridades en el ámbito de su competencia.**
- d) **El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006 consideró que el principal reto en el Siglo XXI consiste en lograr que los procesos simultáneos de urbanización e internacionalización favorezcan a las familias; el mundo globalizado coloca a las ciudades en un ambiente de gran competencia, y genera la necesidad de redes de ciudades que se complementen.**
- e) **En 2001 la opinión de académicos expresó que el uso de la expropiación como mecanismo para constituir reservas territoriales parece opacado ante los nuevos mecanismos de desincorporación de las tierras del régimen ejidal y, en 2002, se manifestaron preocupados de que los nuevos mecanismos permitan que las plusvalías por el cambio de uso de suelo de rural a urbano se queden en poder de los ejidatarios.**

- f) **En 2004 las preocupaciones de los actores económicos cambiaron a otros aspectos; los mas importantes:**
 - a) **La urbanización crece con una clara tendencia a la metropolización.**
 - a) **La vía de incorporación dominante de terrenos ejidales a desarrollos inmobiliarios, especialmente de vivienda, es la compra de parcelas en dominio pleno por los desarrolladores, quienes seleccionan los sitios en función de la disposición del ejido a vender, del precio, de la condición física del terreno, y de la factibilidad de cambio de uso del suelo de rural a urbano y de introducción de infraestructura.**
 - b) **Por ello los sitios elegidos se dispersan en el territorio, los conjuntos de vivienda carecen de servicios –principalmente educativos y de salud- y sus habitantes viven alejados de sus lugares de trabajo.**
- g) **Ya en 2007, el interés se dirigió hacia la organización y el funcionamiento actual de las ciudades, que reflejan la ausencia de un modelo territorial y de sus consecuentes estrategias, evidencian el desdén sobre la planeación de largo plazo y se suman a la ausencia de gobernabilidad y del cumplimiento de la ley.**

4.- EL ENTORNO ECONÓMICO.

México, hasta 1982, se mantuvo cerrado al comercio internacional; a partir de ese año, coincidente con la terminación del período de gobierno de José López Portillo -autoproclamado último presidente con ideología de la Revolución Mexicana- el gobierno federal inició tímidas negociaciones para abrir la economía mexicana, proceso que culminó con el (TLC), con Estados Unidos y Canadá, cuya vigencia inició el 1° de enero de 1994.

Según cifras expuestas por José Luis Calva, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM en entrevista sin fecha de realización,⁴⁶ el valor bruto del producto agropecuario por trabajador en México en 2001 fue de 3.8 miles de dólares, en tanto que el de Estados Unidos fue de 67.9 miles de dólares y el de Canadá de 54.1 miles de dólares. Lo anterior se explica -afirmó Calva- porque la enorme brecha de productividad con Estados Unidos es resultado de las cuantiosas inversiones en investigación y en innovación tecnológica realizadas en ese país, y en sus políticas internas de precios y subsidios que, al garantizar la rentabilidad de las granjas, han favorecido su capitalización y tecnificación continuas.

Así -continúa Calva-, mientras en Estados Unidos existen 1.6 tractores por trabajador agropecuario y 1.8 en Canadá, en México hay dos tractores por cada 100 trabajadores. Para el 2003, el Congreso de nuestro país aprobó un presupuesto de 42 mil millones de pesos para todos los programas del sector agropecuario, incluidos los subsidios, que resulta irrisoria en comparación con los 18 mil millones de dólares anuales que el gobierno de Estados Unidos aplicará únicamente para subsidiar a sus productores agropecuarios.

En gran medida lo anterior es respuesta a que solo entre el 12% y el 15% del territorio nacional es tierra de cultivo -agrícola de riego y de temporal-; entre el 48% y el 54% de las tierras son matorrales, pastizales y agostaderos y el resto son bosques, selvas y montes, es lógico suponer que el recurso escaso y de mayor productividad -la tierra de cultivo- haya sido el que, en su mayoría, quedó en manos de los pequeños propietarios privados, pero también fue lo mas peleado por los ejidatarios, que realizaban una permanente y estricta vigilancia para identificar las tierras de cultivo susceptibles de ser afectadas por resoluciones para ampliación o dotación a núcleos agrarios.

En su colaboración del 23 de diciembre de 2002⁴⁷, Everardo Elizondo, subgobemador del Banco de México, expuso que la apertura al comercio exterior de la economía mexicana empezó en 1985; para cuando se firmó el TLC, los aranceles para los impuestos de importación se habían reducido drásticamente, y casi habían desaparecido los permisos previos de importación.

⁴⁶ ROJAS CRUZ MANUEL y OCHOA ARTURO. Diario EXCELSIOR, sección A del 26 de diciembre de 2002.

⁴⁷ ELIZONDO EVERARDO. Colaboración publicada en la sección de Negocios del diario REFORMA en su edición del 23 de diciembre de 2002.

Joseph Stiglitz, según se describe a sí mismo en uno de sus libros³⁵, en 1993 abandonó la vida académica para trabajar en el Consejo de Asesores Económicos del Presidente Clinton, de Estados Unidos; de ahí pasó en 1997 al Banco Mundial, donde fue economista en jefe y vicepresidente senior hasta el 2000, y recibió el premio Nobel de Economía 2001. Stiglitz justifica la escritura de ese libro porque en el Banco Mundial comprobó de primera mano el efecto devastador que la globalización puede tener en los países en desarrollo, especialmente sobre los pobres de esos países.

Sin embargo considera que la globalización, entendida como la supresión de las barreras para permitir el libre comercio y la mayor integración de las economías nacionales, puede ser una fuerza benéfica, y su potencial es el enriquecimiento de todos, particularmente de los pobres, pero también piensa que para que esto suceda es necesario replantearse profundamente el modo en que ha sido administrada la globalización, incluyendo los acuerdos comerciales internacionales, que tan importante papel han desempeñado en la eliminación de esas barreras, y las políticas impuestas a los países en desarrollo en el transcurso de la globalización.

El FMI ha cambiado profundamente a lo largo del tiempo, afirma Stiglitz. Establecido en la creencia de que los mercados funcionan muchas veces mal, el FMI proclamó la supremacía del mercado con fervor ideológico, como parte del nuevo *Consenso de Washington* alcanzado entre el FMI, el BM y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos en 1988. En opinión de Stiglitz, la liberalización de los mercados de capitales fue promovida sin pruebas de que estimula el crecimiento económico, y las políticas aplicadas en las naciones subdesarrolladas no eran apropiadas para países en los primeros estadios de desarrollo o en las primeras fases de la transición. El proteccionismo generalizado no ha funcionado, pero tampoco lo ha hecho una rápida liberalización comercial.

Hay cierta coincidencia entre Stiglitz y John Saxe-Fernández, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM³⁶, el cual opina lo siguiente sobre la globalización

- La crisis económica mundial que se presentó a principios de los setenta agudizó el crecimiento de la deuda pública de los países capitalistas avanzados, la hipertrofia financiera, la transformación de las grandes empresas de negocios de producción a negocios financieros, la superexplotación de los países subdesarrollados y el desate de mecanismos de depredación.
- Los gobiernos y los industriales de los países desarrollados intentaron salir de la crisis acudiendo a los procesos habituales: subsidios para la exportación, apoyo al crédito, reestructuraciones, devaluaciones competitivas, etc., pero la crisis no cedió.
- La crisis coincidió con la clara manifestación de la reducción de la participación de las empresas de Estados Unidos en el contexto internacional, y la creciente de las empresas europeas y japonesas desde 1959 hasta 1995, según la revista *Fortune*. Esa rivalidad intercapitalista está en la base del resurgimiento del nacionalismo económico de Estados Unidos, y forma parte del nodo causal del proceso de formación de bloques regionales.
- Ante ese escenario, la banca internacional inició una oleada de préstamos a los países del tercer mundo -gobiernos y particulares-, reciclando los inmensos depósitos de dinero de los países exportadores de petróleo.
- Los lineamientos operativos de este esquema se conocen como el *Consenso de Washington*, que incluyó el apoderamiento del sector público como un instrumento, tanto para mantener el ritmo de la expansión, como para enfrentar la crisis en sus múltiples manifestaciones, sin recurrir a la confrontación económica abierta.
- En resumen, el sistema económico globalizado se caracteriza por dos fuerzas contradictorias: la consolidación de una economía sostenida en la mano de obra barata por un lado, y en la búsqueda de nuevos mercados en el otro.

Para los inversionistas extranjeros -especialmente para los inversionistas de Estados Unidos- la América Hispana con los 750 millones de habitantes que se espera alcance para el año 2020, se constituye en el segundo mercado más grande del mundo, después de la China Continental; para los países industrializados

³⁵ STIGLITZ JOSEPH E. *El malestar en la globalización*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S. A. de C. V. México 2002. Primera edición en inglés en 2002.

³⁶ SAXE-FERNÁNDEZ JOHN, PETRAS JAMES, VELTMAYER HENRY y NÚÑEZ OMAR. *Globalización, Imperialismo y Clase Social*. Editorial Distribuidora Lumen, S. de R. L. Buenos Aires. 2001

ambos mercados son interesantes porque la enorme mayoría de sus habitantes son consumidores de primera vez, principalmente de bienes de consumo duradero, por lo que esperan de ellos una mayor avidez de compra y una menor exigencia en calidad y avance tecnológico.

Además, la celebración de tratados de libre comercio propicia la división del trabajo entre los países en términos de sus ventajas competitivas, ventajas que dependen de las ubicaciones físicas de la producción, del consumo y de la infraestructura existente; de los costos de producción y distribución, del marco jurídico, del ambiente político y social, de la normatividad urbana y ambiental y de la carga fiscal; estos son, entre otros, los factores de decisión para que un inversionista extranjero inicie un proyecto en un país hispanoamericano, proyecto que necesariamente incluye una componente inmobiliaria; todos esos factores se resumen en cuatro preguntas: ¿se puede?, ¿a qué costo?, ¿cuál es el riesgo? y ¿cuál será la rentabilidad?.

Para estar en condiciones de atender en el futuro el enorme mercado de bienes de consumo que son y serán los países hispanoamericanos, principalmente los más grandes y desarrollados entre los que se encuentra México, y así aprovechar las ventajas del libre comercio, las empresas multinacionales necesitan de bienes inmuebles de todo tipo para instalar sus unidades económicas, oficinas para sus administraciones y casas para su personal.

En un seminario celebrado en la Ciudad de México (sept/96), promovido por el extinto Fondo Bancario de Protección al Ahorro -FOBAPROA-, los representantes de un despacho de abogados de Estados Unidos, que actúa desde hace muchos años como consultor de inversionistas de su país en negociaciones con empresarios mexicanos, expuso recomendaciones de lo que, a su juicio, deben de considerar quienes pretendan hacer negocios, especialmente inmobiliarios, con inversionistas de Estados Unidos, Europa y Japón. De entre ellas destaca su opinión de que el inversionista extranjero busca seguridad en la inversión propuesta.

Resumen.

- a) **La crisis económica mundial de principios de los setenta agudizó el crecimiento de la deuda pública de los países capitalistas avanzados, la hipertrofia financiera, la transformación de grandes empresas de producción a negocios financieros, la superexplotación de los países subdesarrollados y el desate de mecanismos de depredación.**
- b) **La crisis coincidió con la clara manifestación de la reducción de la participación de las empresas de Estados Unidos en el contexto internacional, y la creciente de las empresas europeas y japonesas desde 1959 hasta 1995.**
- c) **Ante ese escenario, la banca internacional inició una oleada de préstamos a los países del tercer mundo -gobiernos y particulares-, reciclando los inmensos depósitos de dinero de los países exportadores de petróleo.**
- d) **La liberalización de los mercados de capitales fue promovida sin pruebas de que estimule el crecimiento económico, y las políticas aplicadas en las naciones subdesarrolladas no fueron apropiadas para países en ellas.**
- e) **En 1988, el FMI proclamó la supremacía del mercado con fervor ideológico que incluyó el apoderamiento del sector público de los países en desarrollo como un instrumento, tanto para mantener su ritmo de expansión, como para enfrentar la crisis sin recurrir a la confrontación económica. Los lineamientos operativos de este esquema se conocen como el Consenso de Washington**
- f) **Joseph Stiglitz, premio Nobel de economía, expresó que en el Banco Mundial, donde fue economista en jefe y vicepresidente senior hasta el 2000, comprobó el efecto devastador que la globalización puede tener en los países en desarrollo, especialmente sobre los pobres de esos países.**
- g) **Sin embargo, consideró que la globalización, entendida como la supresión de las barreras para permitir el libre comercio y la mayor integración de las economías nacionales, puede ser una fuerza benéfica, y su potencial es el enriquecimiento de todos, particularmente de los pobres.**
- h) **El sistema económico globalizado se caracteriza por dos fuerzas contradictorias: la consolidación de una economía sostenida en la mano de obra barata por un lado, y en la búsqueda de nuevos mercados en el otro.**

- i) **Por ello, para los inversionistas extranjeros -especialmente de Estados Unidos- la América Hispana, con los 750 millones de habitantes que se espera alcance para el año 2020, se constituye en el segundo mercado más grande del mundo, después de la China Continental.**
- j) **La celebración de tratados de libre comercio propicia la división del trabajo entre los países en términos de sus ventajas competitivas, ventajas que dependen de las ubicaciones físicas de la producción, del consumo y de la infraestructura existente; de los costos de producción y distribución; del marco jurídico, de la normatividad urbana y ambiental; de la carga fiscal; y del ambiente político y social; estos son, entre otros, los factores de decisión para que un inversionista extranjero inicie un proyecto en un país hispanoamericano.**
- k) **El valor bruto del producto agropecuario por trabajador en México en 2001 fue de 3.8 miles de dólares, en tanto que el de Estados Unidos fue de 67.9 miles de dólares y el de Canadá de 54.1 miles de dólares. Mientras en Estados Unidos existen 1.6 tractores por trabajador agropecuario y 1.8 en Canadá, en México hay dos tractores por cada 100 trabajadores.**
- l) **Lo anterior se explica porque solo entre el 12% y el 15% del territorio nacional es tierra de cultivo -agrícola de riego y de temporal-; es lógico suponer que el recurso escaso y de mayor productividad -la tierra de cultivo- haya sido el que, en su mayoría, quedó en manos de los pequeños propietarios privados, pero también fue lo mas peleado por los ejidatarios.**

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

El marco teórico de este trabajo se estructura en cuatro líneas de investigación que se desarrollan en las cuatro primeras partes del texto, para concluir con una quinta parte que contiene la hipótesis y su comprobación, hipótesis que propone que de las cinco expectativas surgidas a raíz de la modificación de la legislación agraria de 1992, solo una se cumplió. La metodología de la investigación se planteó atendiendo a lo antes expuesto, pero considerando además que el fenómeno analizado sigue corriendo, es decir, siguen sucediendo eventos que impactan en la hipótesis planteada y en sus comprobaciones, lo que obliga a continuar con la investigación hasta el momento en que se de por terminado el trabajo.

El proceso de la formación de la propiedad rural en México se inicia en la época prehispánica, porque la cultura desarrollada en esa época por las comunidades indígenas en torno a la tierra prevalece hasta la fecha, y ha influido en la lucha por su posesión y en las actitudes asumidas ante los cambios en la legislación, en la economía y en la sociedad; continuó el proceso con la llegada de los españoles, quienes le imprimieron su cultura y sus intereses en los trescientos años de coloniaje, y así permaneció en los primeros años del México Independiente hasta la Reforma, en la segunda mitad del Siglo XIX, que generó un cambio radical que afectó a las comunidades indígenas y estableció las condiciones para el sostenimiento y desarrollo del latifundismo.

La reacción no se hizo esperar y estalló la Revolución Mexicana en 1910 con la bandera de que la tierra es del que la trabaja, generando un programa de gobierno para la restitución de tierras a las comunidades indígenas y la dotación de tierras en ejidos a los campesinos que carecían de ellas, todo ello mediante la desaparición de los latifundios, programa que se inició lentamente en la década de los veinte, una vez terminada la etapa mas violenta de la lucha armada, alcanzó su clímax en la segunda mitad de los treinta, para iniciar su declinación en los cuarenta y concluir con la década de los ochenta.

En 1992 vino el último gran cambio observado hasta la fecha en el proceso de formación de la propiedad rural en México con las modificaciones al artículo 27 de la Constitución y a la legislación reglamentaria, que canceló la obligación del Estado de dotar de tierras a los campesinos carentes de ellas, dio mayor flexibilidad al aprovechamiento de las tierras ejidales y comunales dentro del régimen agrario, y creó figuras jurídicas adicionales a la expropiación para desincorporar la tierra del régimen agrario.

Desde la época prehispánica hasta 1992, el proceso de formación de la propiedad rural en México está documentado en una amplia bibliografía producida principalmente por historiadores, pero también por sociólogos, antropólogos y economistas con una visión multidisciplinaria, que requiere ser leída y analizada con un enfoque interdisciplinario para sustraer de ella las explicaciones de la conducta de la población campesina en México, y encontrar los elementos de juicio para la comprobación y explicación de la hipótesis planteada de que no se cumplió ninguna de las tres expectativas surgidas en materia agraria, que impactan en el desarrollo urbano, mismas que se exponen a continuación.

- La esperada recapitalización del campo.
- El esperado regreso del latifundio.
- El esperado arribo de las masas campesinas a las ciudades, expulsadas del campo.

El propósito de estudiar el estado del desarrollo urbano en México entre 1992 y 2007 radica en que el año de 1992 es un parteaguas, porque es el año en que se tomaron decisiones en materia de políticas públicas que afectaron radicalmente el comportamiento de los agentes económicos que actuaban en proyectos de expansión urbana; la mas importante, desde luego, fue la modificación de la legislación agraria. Sin embargo, cabe dividir es lapso de análisis en dos etapas: la primera concluye en 1994, no solo porque en ese año concluyó un período presidencial y al fin del año se presentaron fenómenos económicos de gran impacto sino, principalmente, porque hasta el año siguiente empezaron a operar las instituciones responsables de aplicar las disposiciones y operar los mecanismos resultantes de la nueva legislación agraria, y por tanto empezaron a manifestarse sus efectos en el desarrollo urbano.

En la primera etapa fue en la que se generaron las dos expectativas en materia urbana y se pusieron en evidencia las contradicciones y lagunas en las leyes concurrentes con la nueva Ley Agraria en esa materia, expectativas que la hipótesis propone que solo la segunda se cumplió. Las expectativas en materia urbana fueron las siguientes:

- El esperado acaparamiento por los desarrolladores inmobiliarios de la tierra ejidal en la periferia de las ciudades.
- El esperado rebase de la capacidad gubernamental de regulación urbana.

La segunda etapa se inició, como ya se dijo, en 1995, año en que se establecieron las condiciones para que los agentes económicos, especialmente los desarrolladores privados de vivienda social, hicieran uso de los mecanismos previstos en la nueva Ley Agraria, con lo cual se abrió la oportunidad de que se cumplieran las expectativas expuestas en la hipótesis. La segunda etapa analizada concluye en el 2007.

La investigación en esta parte se orientó en las siguientes vertientes:

- Primera etapa: Perspectivas en 1995 sobre el desarrollo urbano, la legislación agraria y el mercado de suelo en la frontera campo-ciudad.
 - Reunión sobre ciudades mexicanas en el nuevo milenio.
 - Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000
 - Programa de creación de reservas territoriales y de regularización de la tenencia de la tierra urbana
- Segunda etapa: Perspectivas en el inicio del siglo XXI sobre el desarrollo urbano.
 - Revisión somera de las perspectivas de 1995.
 - Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006.
 - Formación de mercados formales de terrenos en la frontera campo-ciudad.
 - Las plusvalías.
 - La formación de precios de terrenos urbanos en la irregularidad.
 - Regularización de la tenencia de la tierra urbana.
 - El factor social.
 - La globalidad.
 - La industria, la banca y el comercio frente al TLC.
 - La globalidad y la internacionalización de los negocios inmobiliarios.
 - La globalidad, el TLC y el campo mexicano.

La investigación de la primera etapa es principalmente bibliográfica, acudiendo a documentos oficiales, de instituciones de investigación y de enseñanza superior y de algunos autores relacionados con el tema, porque el desarrollo urbano prácticamente se detuvo entre 1992 a 1995, por una parte por la espera del establecimiento de las instituciones y de los mecanismos previstos en la nueva Ley Agraria, en parte porque apenas los antiguos constructores del INFONAVIT se estaban convirtiendo en los desarrolladores de vivienda social que ahora son, y en parte porque ni los ejidatarios ni los desarrolladores visualizaban las oportunidades que estaban por surgir.

Para la segunda etapa la investigación se apoyó también en documentos oficiales, de instituciones de investigación y de enseñanza superior y de autores relacionados con el tema, pero incluyó también significativa cantidad de referencias hemerográficas.

La evaluación del estado del desarrollo urbano en México al 2007 cubre las siguientes vertientes:

- El carácter de la propiedad del suelo para la población campesina en México.
- El campo mexicano, la demografía y el contexto nacional e internacional.
- La creación de espacios para el desarrollo urbano.
 - El ambiente de los agentes económicos en 2004.
 - Opciones conforme a la nueva Ley Agraria para incorporar terrenos ejidales a proyectos urbanos.
 - Racionalidad en la creación de espacios para el desarrollo urbano. La economía, la sociedad y el desarrollo urbano.
 - El concepto de macrodesarrollo en la frontera campo-ciudad.
 - Oposiciones al modelo expuesto.
 - Requisitos para la continuidad de los macrodesarrollos.

- d) La regularización de la tierra urbana.
 - Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra.
 - Obstáculos a la regularización de la tenencia de la tierra urbana de origen ejidal o comunal.
 - Beneficios de la regularización.
- e) Los modelos en proceso de desarrollo para conducir el fenómeno urbano.
 - Terrenos baldíos y nacionales.
 - Terrenos ejidales y comunales
 - Terrenos federales.
- f) La evaluación del marco jurídico del urbanismo en México.
 - Del método de análisis.
 - La economía y el marco jurídico del urbanismo.
 - La visión, la integralidad, la participación y la continuidad en la expansión del desarrollo urbano.
 - Debilidad de los gobiernos municipales.
 - Marco jurídico del desarrollo urbano.
 - Análisis de las leyes concurrentes en el desarrollo urbano.
- g) Conclusión de la evaluación del estado del desarrollo urbano en México al 2007.
 - Retos para el corto plazo.
 - Retos para el mediano plazo.
 - Retos para el largo plazo.
 - ¿Modificar la Constitución?

La investigación realizada para esta parte del trabajo, además de recurrir a documentos oficiales, de instituciones de investigación y de enseñanza superior, de autores relacionados con el tema y a referencias hemerográficas, hubo de apoyarse en estudios y proyectos realizados en equipos de expertos en los que participó el autor de este trabajo, por lo que puede decirse que, además de fuentes bibliográficas y hemerográficas, el sustento de la evaluación del estado del desarrollo urbano en México al 2007 tiene una componente empírica.

Cabe destacar que, para lo expuesto en el último inciso anterior, hubo necesidad de hacer una revisión minuciosa para identificar a las contradicciones y lagunas entre la nueva versión del artículo 27 constitucional en materia agraria, la nueva Ley Agraria y las leyes concurrentes en materia urbana.

La investigación en esta quinta y última parte del trabajo se orientó a sustentar la comprobación de las cuatro expectativas surgidas en 1992 a raíz de la modificación a la legislación agraria que la hipótesis considera como no cumplidas y de la quinta expectativa que la hipótesis considera como cumplida.

- a) La esperada recapitalización del campo.
 - Evolución del pensamiento en materia agraria de 1994 a 2007.
 - Análisis de la nueva legislación agraria y la capitalización del campo.
- b) El esperado regreso del latifundio. La disponibilidad de la tierra.
- c) El esperado arribo de las masas campesinas a las ciudades, expulsados del campo.
 - La pobreza en el medio rural
 - Migración internacional en México: balance y retos políticos
- d) El esperado acaparamiento de la tierra por los desarrolladores inmobiliarios en la periferia de las ciudades. Evolución y análisis del pensamiento sobre mercado del suelo para el desarrollo urbano de 1995 al 2007.
- e) El esperado rebase del estado en el desarrollo urbano. Evolución del pensamiento sobre el papel del Estado en el desarrollo urbano de 1995 al 2007.

La investigación realizada para la quinta parte del trabajo, además de recurrir a documentos oficiales, de instituciones de investigación y de enseñanza superior, de autores relacionados con el tema y a referencias hemerográficas, hubo de apoyarse además en estudios realizados por expertos, en los resultados de las ponencias presentadas en foros de académicos, estudios y foros en algunos de los cuales participó el autor de este trabajo. A continuación se relacionan los estudios y los foros realizados y celebrados entre 1992 y 2007:

- El artículo 27 y el desarrollo urbano. La reforma del régimen ejidal y el desarrollo urbano (1992).

- Memorando de Austin (1994).
- Reunión sobre ciudades mexicanas en el nuevo milenio (1995)
- Diagnóstico y pronóstico de los programas de creación de reservas territoriales y de regularización de la tenencia de la tierra urbana (1995)
- Encuentro Internacional sobre Suelo Urbano y Reservas Territoriales (1997).
- Los problemas agrarios actuales y los programas para atenderlos (1998).
- Los pobres de la ciudad y la tierra (2000).
- Las nuevas condiciones en el acceso al suelo en la regulación urbana en México (2001).
- 2° Foro Nacional de Suelo para Vivienda (2004).
- Opinión del Instituto Libertad y Democracia en México (2006).
- Política de estado para el territorio y el ambiente (2007).

PRIMERA PARTE

LA PROPIEDAD RURAL EN MÉXICO

1. LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN LA ÉPOCA PREHISPÁNICA.

La configuración actual de la propiedad rural en México acumula formas y experiencias, no todas positivas en el sentido económico y social, que se han presentado desde la época prehispánica. En este primer capítulo se reseña lo expuesto por Martha Chávez Padrón³⁷ y Francois Chevalier³⁸ en relación a la propiedad de la tierra como se daba en el Imperio Azteca, y se destacan los aspectos que se mantuvieron en el tiempo, hasta la época actual.

La propiedad de la tierra entre los aztecas en la época prehispánica se estructuraba a partir de la estructura de clases sociales o castas de la sociedad. Así, solamente el Señor (*Tzín*) podía disponer de la tierra como propietario y ejercer el derecho de uso, del fruto y de la disposición de una cosa. El Señor podía dejar las tierras para sí, llamándose entonces *Tlatocalli* (*tlatoa*, mandar; *calli*, casa), o la repartía entre los principales (*pipiltzin*), siguiendo por regla general sus costumbres, pero estas tierras podían volver a poder del Señor cuando éste lo desease. Los tipos de propiedad que emanaban de la voluntad del Señor eran las siguientes:

- *Pillalli*. Eran posesiones antiguas de los *pipiltzin*, transmitidas de padres a hijos, o concedidas por el Rey en galardón de los servicios hechos a la Corona, posesiones provenientes de tierras de la Corona llamadas *tecanatalli*, reservadas siempre al dominio del Rey y que gozaban del usufructo ciertos señores llamados *tecanpounque* y *tecpantlaca*, que era gente de palacio.
- A excepción del *Calpulli*, estas tierras, al igual que las demás, las trabajaban gente del pueblo -peones (*macehuales*) o renteros- que no eran dueñas de ellas; en relación con las tierras conquistadas, los propietarios pasaban a ser una especie de inquilinos o aparceros llamados *mayeques*.
- *Teotlapan*. Los productos de esta tierra llamada *Teotlapan* (tierra de los dioses) estaban destinadas a sufragar los gastos del culto.
- *Milchimalli* o *cacalonilli*. Estas tierras estaban destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempo de guerra, tierras que se llamaban *milchimalli* o *cacalonilli*, según la especie de víveres que daban.
- *Altepetlalli*. Había tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos del pueblo llamadas el *altepetlalli*, que resultaban de la división de los comunes de las ciudades en tantas partes cuantos eran los barrios de aquella población, y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de los otros.
- *Calpulli*. El *calpulli*, como su génesis nominativa lo indica (*calli*, casa; *pulli*, agrupación), era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque muy al principio el requisito, más que de residencia, era el parentesco entre las gentes de un mismo barrio.

El *calpulli* fue una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir, y es el origen de la propiedad comunal que subsiste hasta la fecha. La propiedad de las tierras del *calpulli* pertenecía al barrio al cual había sido asignado, pero el usufructo (el uso y el fruto solamente) del *calpulli* era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; por lo anterior, el *calpulli* no podía enajenarse, pero sí dejarse en herencia. Cada hombre casado, miembro del grupo o *macehual*, recibía una parcela inalienable, la *tlalmilpa*; el *macehual* debía cultivar la *tlalmilpa* en persona, y nadie podía quitársela mientras cumpliera su obligación. Lo más común era que las tierras pasaran de padres a hijos a la manera de los patrimonios.

Los requisitos para que una persona obtuviera un *calpulli* consistían en ser residente del barrio de que se tratara y continuar viviendo en él mientras se deseara seguir conservando el *calpulli*; pero además, la tierra debía cultivarse sin interrupción, pues si se dejaba de cultivar un ciclo agrícola, el jefe de familia que detentara el *calpulli* era amonestado por el jefe del barrio: *calpulle* o *calputlalli*, que era un anciano, y si el

³⁷ CHÁVEZ Padrón Martha. *El derecho agrario en México*. México, Editorial Porrúa, 2001.

³⁸ CHEVALIER Francois. *La formación de los latifundios en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

amonestado reincidía de tal manera que el *calpulli* dejara de cultivarse durante dos ciclos agrícolas, el jefe de familia perdía el *calpulli* y éste se le asignaba a otra familia que quisiera cultivarlo; en caso de conflicto y que se dudara de la equidad de la resolución del jefe de un barrio, éste llevaba el asunto al tribunal correspondiente para que se resolviera el caso. En caso de perder su parcela, el *macehual* se encontraba entonces excluido de la comunidad y obligado, la más de las veces, a alquilarse en otros *calpullis*, a transformarse en siervo, y aun a venderse como esclavo.

A la llegada de los españoles, la célula de la sociedad azteca era el *calpulli*. Era el barrio o sector de una agrupación humana, al mismo tiempo que un linaje antiguo, que señala así sus dos aspectos esenciales: el territorial y el dinástico. El *calpulle*, que se consideraba como pariente de todos los miembros del grupo, o *macehuales*, tenía ciertos poderes religiosos o militares, y decidía los negocios internos “ayudado por otros viejos”. Aunque la compulsión colectiva seguía siendo muy fuerte en el seno de los *calpullis*, la primitiva autonomía del clan se veía bastante mermada por el establecimiento de un poder central ya muy poderoso, y de un sistema de gobierno que se había sobrepuesto a la vieja organización básica. Así pues, la importancia territorial y económica del *calpulli* a principios del siglo XVI dejaba muy atrás el aspecto político.

El conjunto de los *calpullallis* (o posesiones de los *calpullis*) de una aldea, de una ciudad o de un distrito, constituía el *altepetalli*, que podía comprender bosques y terrenos en barbecho no repartidos, y en realidad apenas utilizados por falta de ganadería. El conjunto mismo solía estar formado por cuatro *capullis*, originalmente un barrio en cada uno de los puntos cardinales. Los *macehuales*, no estaban obligados únicamente a cultivar las parcelas individuales que se les asignaban sino que, además, debían trabajar en común otras tierras que pueden llamarse públicas. Éstas eran, en primer lugar, las que solían llamarse “tierras de Moctezuma”, nombre con que se designaba en general al *tlatocatalli* o “tierras del Señor”, constituidas en cada pueblo.

Los *macehuales* se encargaban, además, de cultivar en común la parcela del *calpulle*, y los templos y los sacerdotes recibían los frutos de terrenos especiales que los españoles solían llamar “tierra de los demonios”. Algunas veces estas últimas eran arrendadas o cultivadas por hombres de condición más o menos servil. En los territorios conquistados por los aztecas, estos se habían asignado a sí mismos unas tierras llamadas *yaotlalli*, de extensión variable a veces muy importante, según las condiciones impuestas a los vencidos. Estas tierras eran trabajadas por “el común” de los pueblos tributarios en señal de sujeción.

Así pues, a pesar de cierta diversidad en las formas de explotación de todas esas tierras públicas, su cultivo correspondía esencialmente a los hombres libres de las comunidades. Estos pagaban la mayor parte de los impuestos en forma de servicios personales de trabajo, a los cuales se añadía, además, el *tequio* destinado a obras de utilidad pública como caminos, construcciones, etc. Según parece, había un *tequitlato* encargado de regular la repartición de todas estas obligaciones; según Cortés, llevaba también un registro de los habitantes y de las parcelas de su “barrio”. *Tequitlatos* y *tequios* subsisten aún hoy en ciertas regiones apartadas de México.

Sin embargo, hacia la época de la conquista española, el trabajo se había diferenciado mucho y el estado social primitivo había sufrido transformaciones notables en las poblaciones más adelantadas, sobre todo entre los aztecas. Muchos hombres ya no cultivaban personalmente la tierra: eran los comerciantes, que se habían multiplicado a causa del desarrollo mercantil y de la expansión política, pues los dos fenómenos estaban íntimamente ligados. Eran también los artesanos de toda clase, los cazadores y pescadores de profesión, los músicos y cómicos que, según Cortés, no tenían lugar fijo en un “barrio” (sin duda un *calpulli*), sino que iban a los lugares en que mejor podían ganarse la vida. Al parecer, todos ellos pagaban impuestos en efectivo, a diferencia de los agricultores *macehuales*. En los *calpullis* antiguos, la evolución y la diferenciación no se habían limitado a eso: además de las parcelas tradicionales y de los terrenos destinados a usos públicos, existían otras tierras que, según parece, se acercaban más a las propiedades individuales de tipo moderno. Ciertamente, entre los aztecas, una larga serie de conquistas, así como la organización militar de la sociedad, no habían sido extrañas a la existencia de una aristocracia, sobre todo guerrera, que poseía a menudo vastas tierras distintas a las del clan.

Todos los autores del siglo XVI separan cuidadosamente a los *macehuales*, o gentes del común, de los *pipiltzin*, *pilli* o *pille*, a quienes califican de “nobles”, de “señores”, de “caballeros” y de “principales”. Para

las capas inferiores, en el *calpulli* por ejemplo, la cuestión era más compleja; pero su desarrollo está visiblemente vinculado con la expansión militar de los aztecas. En todo caso, lo cierto es que los recursos económicos de esos *pilli* consistían particularmente en bienes raíces, poseídos como propiedad privada y a título individual: eran las tierras llamadas *pilalli* o *pilales*, de gran importancia a la llegada de los españoles, pues éstos las señalan en las regiones más diversas. Completamente aparte de las tierras de los *calpullis*, a comienzos del siglo XVI, constituían los patrimonios de los principales y venían de padres a hijos”, además, podían venderse o cambiarse.

Así pues, se había constituido una especie de dominio particular, transmisible y alienable, a expensas de los antiguos clanes y a favor de una nobleza hereditaria. Estas tierras patrimoniales solían ser cultivadas por gente que no era absolutamente libre, como los *mecehuales*; eran los *mayeques*, hombres de condición inferior ligados a la tierra, en la cual trabajaban de padres a hijos en beneficio del dueño, más o menos como en la Europa medieval los siervos de la gleba. Así, cuando las posesiones de un noble se dividían entre sus herederos, los *mayeques* que vivían en ellas eran repartidos también. A diferencia de los *macehuales*, estos hombres no pagaban impuestos al Señor Supremo; tampoco participaban en los cultivos hechos en común, pues debían a los dueños del suelo una parte de sus cosechas y otros servicios, sin duda más pesados que los que incumbían a los hombres libres. Sin embargo, no por ello dejaban de considerarse como personales las tierras que cultivaban, puesto que poseían el dominio útil de ellas, mientras que los dueños tenían el dominio directo.

No eran los nobles los únicos que poseían tierras trabajadas por esa clase de siervos, también los comerciantes o *pochtecas* podían tener patrimonios territoriales. Había sobre todo unos *mayeques* que cultivaban las tierras “de gobernación” asignadas a ciertas funciones públicas y cargos vitalicios, mientras que otros vivían en posesiones que dependían directamente de la casa de la comunidad. Distintos de los *mayeques* eran los indios arrendatarios o “renteros”. Estos se instalaban durante un tiempo limitado en las tierras que tomaban en arrendamiento, pero seguían pagando su impuesto al Señor Universal y participaban en los cultivos en común como los demás *macehuales*.

Había unos como planos catastrales que reflejaban esta diversidad territorial, imagen a su vez de una sociedad compleja en que los *calpullis* no tenían ya su lugar de antaño. En el cuadrante del distrito aldeano, el bloque amarillo claro de los viejos vínculos de clan se habían estrechado para dejar un lugar espacioso a las posesiones particulares teñidas de púrpura, y al lado de este sector estaba la mancha rojo vivo de los campos de Moctezuma y de otras tierras públicas. Había nacido una aristocracia territorial, al mismo tiempo que la ciudad-estado desarrollaba un poderoso sistema fiscal a base de servicios de trabajo sobre las mejores tierras de las comunidades.

Con todo lo expuesto es evidente la importancia de la propiedad de la tierra en la sociedad azteca antes de la llegada de los españoles, y es clara su influencia en la propiedad rural que se conserva en la actualidad.

2. FUNDAMENTOS DE LA PROPIEDAD DE LA CORONA ESPAÑOLA SOBRE TIERRA DE LA NUEVA ESPAÑA.

La Conquista de México se inició con un juego de alianzas entre los españoles recién desembarcados y las diferentes naciones indígenas que sufrían el poderío del Imperio Azteca. La nueva situación que se derivó de la caída de Tenochtitlán, en la que los españoles asumieron el poder, y con ello la oportunidad de explotar la tierra conquistada, se dio cuando ya se había iniciado la búsqueda de legitimidad de la Corona Española para asumir la propiedad de las tierras descubiertas, la que, una vez alcanzada, le permitió estructurar un régimen de propiedad de la tierra rural, que recogió en buena medida los antecedentes prehispánicos y la tradición española. En este capítulo se reseña la búsqueda y fundamentación de la legitimidad de la propiedad de las tierras descubiertas por la Corona Española, incluyendo las de la que vino a ser la Nueva España, con apoyo en los textos de Martha Chávez Padrón³⁹ y Luis Weckman⁴⁰.

³⁹ CHÁVEZ Padrón Martha. Op- citado.

⁴⁰ WECKMAN Luis. Constantino el Grande y Cristóbal Colón. Estudio de la supremacía papal sobre las islas 1091-1493. México, Fondo de Cultura Económica. 1992. La primera edición se tituló Las bulas alejandrinas de 1493 y la teoría política del papado medieval, publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1949.

Se conoce una opinión muy generalizada según la cual la Corona Española fundó su derecho de propiedad sobre la Nueva España en “la donación de la Santa Sede Apostólica, y otros justos y legítimos títulos”, tal como se lee en la Ley expedida por Carlos V el 14 de septiembre de 1519. La donación de la Santa Sede Apostólica tuvo como origen la disputa entre dos países católicos, España y Portugal, con motivo de los descubrimientos del Nuevo Mundo. Este hecho dio a la Santa Sede Católica, Apostólica y Romana la calidad de autoridad arbitral, y con ese carácter emitió tres bulas: la Inter. Caetera o Eximine Devotionis Sinceritas del 3 de mayo de 1493, la segunda denominada Inter. Caetera del 4 de mayo de 1493, y la Hodie Siquedem de la misma fecha. Aunque religiosamente se ha puesto en duda, con posterioridad, el valor de las Bulas Alejandrinas, argumentando que el Papa las decretó apoyándose en el poder concedido por las Decretales de San Isidoro, y que éstas resultaron falsas, el valor jurídico de dichas Bulas parece ser considerable, aunque no determinante, por las siguientes razones:

- Por la época de religiosidad que se vivía.
- Por el reconocimiento público que de ellas se hicieron, haciendo notar que el reconocimiento en derecho es fuente del mismo.
- Porque durante ésta época formaban parte del poder político tanto el Reinado Español como la Iglesia, convivencia consagrada en las leyes y que perduró en la Nueva España, y aún en el México Independiente.
- Porque cuando los conquistadores leían las cartas de sometimiento, antes de iniciar la conquista de los pueblos aborígenes del Nuevo Continente, los conminaban, no sólo al sometimiento político a los Reyes Españoles, sino también al religioso.
- Porque jurídicamente se reconoce valor a la resolución dictada por un tercero en calidad de árbitro, caso que se dio en las Bulas Alejandrinas, sistema que aún se utiliza en la actualidad. Lo anterior explica por qué en la Ley de 1519 se menciona, en primer término, la donación de la Santa Sede, y no se pormenorizan los otros justos y legítimos títulos.

Sin embargo, existe otra opinión que afirma que las llamadas Bulas Alejandrinas de Partición que en 1493 “dividieron el Nuevo Mundo” entre España y Portugal, constituyen uno de los eslabones fundamentales entre la Edad Media y la historia del continente iberoamericano. De hecho, es posible referirse a las Bulas como el “primer documento constitucional del Derecho Público Americano”, y su importancia crece aún más si se recuerda que tales documentos constituyeron una de las bases fundamentales, si no la base fundamental, sobre la cual España y Portugal elaboraron pretensiones exclusivas de soberanía sobre América.

Las discusiones sobre las Bulas Alejandrinas se han concentrado, fundamentalmente, alrededor de tres problemas: ¿cuál es el derecho que asistió a Alejandro VI para disponer de esa manera de las nuevas tierras descubiertas?; ¿cuál es la naturaleza jurídica de ese acto de disposición?; y ¿cuál es el ámbito geográfico cubierto por la decisión papal? La controversia gira alrededor de si, o Alejandro VI efectuó una “cesión de soberanía” a favor de España y Portugal, o la acción del Pontífice fue la de un mero “arbitraje internacional” entre las dos potencias descubridoras. La bibliografía sobre las *Bulas alejandrinas*, en consecuencia, entra en su inmensa mayoría dentro de la doble clasificación de lo que se pudiera llamar historiografía apologética y de lo que se pudiera denominar historiografía impugnatoria. Mientras que la primera ha tratado, por lo general, de defender y justificar la posición del Pontífice, la segunda ha tendido a mantener la posición opuesta. Sobre esta controversia se apunta lo siguiente:

- No existe una clara diferenciación, en la literatura controversial, entre los privilegios espirituales y los derechos temporales de la Roma pontificia, cuando de hecho ambos son independientes entre sí, se asientan en muy diversas bases y en estricta teoría pueden existir unos sin los otros.
- La discusión sobre los privilegios temporales del papado, originados históricamente en fechas dadas es, indiscutiblemente, una cuestión de derecho.
- Por derechos en la Edad Media se entiende, fundamentalmente, los derivados de la costumbre, es decir, los basados en el derecho consuetudinario.
- La negación de la validez de la supremacía espiritual de la sede de San Pedro ha traído consigo el rechazo, de carácter retroactivo pudiérase decir, de la situación legal y de los privilegios temporales del

papado entre los cuales, y sólo entre ellos, se encontraría la base jurídica para justificar la acción de Alejandro VI en 1493 y lo cual, por decir lo menos, no ha constituido una buena lógica.

La historiografía apologética acabó por aceptar que el Pontífice no obró *motu proprio* ni tampoco concedió las nuevas tierras a favor de los monarcas iberos, sino que, a petición de los mismos interesados y para obviar dificultades entre España y Portugal en la posterior etapa de conquista, colonización y propagación de la fe en el Nuevo Mundo, el Papa, *actuando como árbitro*, trazó la línea a fin de separar las respectivas esferas de jurisdicción española y portuguesa, *el cual arbitraje*, una vez aceptado por los dos países, vino a adquirir validez legal. La acción papal, entendida de esta manera, convierte al Pontífice en un mero árbitro y su actitud es señalada como el primer arbitraje de que se tenga memoria en el derecho internacional. *La decisión papal, así considerada, no es en modo alguno la fuente de derecho de las subsiguientes pretensiones ibéricas sobre el continente.*

Una vez admitida la solución arbitral como la más plausible explicación de la acción del Papa Alejandro VI, explicar ¿cuál es el derecho que asistió al Papa para disponer de las nuevas tierras? se transforma en la siguiente pregunta: ¿cuál es el derecho que asistió al Papa para fungir como árbitro? El árbitro en una decisión internacional no se encuentra en una posición de superioridad jurídica respecto de las dos partes que han solicitado su intervención. El laudo arbitral viene a ser fuente de derecho, no *sou iure*, sino en virtud del previo consentimiento de las partes de someterse a la decisión, cualquiera que ésta sea. Y por último queda preguntar ¿cuál es el ámbito geográfico afectado por la decisión papal?, y la respuesta es que se da como hecho que fue el deseo del Pontífice romano dividir las futuras zonas de jurisdicción española y portuguesa en las tierras nuevamente descubiertas, es decir, en lo que hoy es el Continente Americano. En suma, las concepciones prevalentes en la teoría del arbitraje internacional, al respecto de la naturaleza de las llamadas Bulas Alejandrinas, pueden sintetizarse en las tres siguientes afirmaciones:

- El Papa Alejandro VI dividió por un mero trazo de pluma las zonas de futura jurisdicción española y portuguesa en las tierras descubiertas y las nuevas por descubrir.
- El Papa actuó como *árbitro* en tal decisión y en realidad *no concedió* tales tierras a las potencias descubridoras.
- La decisión papal fue destinada a “*dividir*” *el Nuevo Mundo*, es decir América, entre los dos países iberos.

Esta opinión es contraria a la *teoría del arbitraje internacional*, en la que se afirma categóricamente que, en realidad, las dos primeras de las anteriores afirmaciones son falsas, y por tanto la tercera también lo es, y por tanto parece prevalecer la *teoría de cesión de soberanía* del Papa a España y Portugal que se considera perfectamente amparada por un capítulo del derecho público europeo en vigencia a fines del siglo XV. Y la sentencia papal es aún más explicable si se recuerda que, al momento de la promulgación de las bulas en la primavera y verano de 1493, la tierra firme americana aún no había sido descubierta ni su existencia razonablemente supuesta, ni aún por el mismo Colón.

El objeto de las Bulas Alejandrinas fue el de *conceder* a España la posesión de las islas recientemente descubiertas por Colón, islas cuya posición geográfica era, así se creía, cercana a la costa de *Catay* y que, probablemente, formaban o se encontraban cercanas a las famosas islas de las Especierías, objeto final del viaje colombino. En realidad, sólo gracias a un desconocimiento de los antecedentes y del espíritu de las Bulas Alejandrinas, así como de las circunstancias históricas que las vieron nacer, es posible derivar de ellas cualquier pretensión de soberanía, española o portuguesa, sobre la tierra firme del continente americano, y tal pretensión no encontraría base sobre la cual fundarse en el derecho papal. *Las Bulas Alejandrinas no fueron destinadas a conceder la tierra firme que hoy llamamos América, sino a conceder las islas descubiertas por Colón, y las islas por descubrir en el futuro por España y Portugal.*

Las Bulas Alejandrinas de Partición de 1493, constituyen una de las últimas aplicaciones prácticas de una vieja y extraña teoría jurídica, elaborada explícitamente en la corte pontificia a fines del siglo XI, enunciada por primera vez en el año 1091 por el Papa Urbano II (pero que quizá traza su paternidad a Gregorio VII) y, conforme a lo cual, *todas las islas* pertenecen a la especial jurisdicción de San Pedro y de sus sucesores, los pontífices romanos, quienes pueden libremente disponer de ellas. La Bula *Universae Insulae*, de Urbano II, está dirigida al abate Ambrosio, del monasterio de San Bartolomé en las islas Lipari, archipiélago situado

frente a la costa de Sicilia. El Pontífice, por medio de esta bula, recibe al monasterio bajo la especial protección de la Sede Apostólica en virtud de que todas las islas pertenecen a la égida del derecho público de acuerdo con las *Institutas*, así como consta especialmente también en el privilegio del emperador Constantino, por el que *todas las islas occidentales* han sido colocadas bajo el derecho especial de San Pedro y de sus sucesores.

El Papa Alejandro VI funda su afirmación sobre la doble base de la Donación de Constantino (*Constantini Privilegio*) y la afirmación de que todas las islas, siendo *iuris publici*, o sea existiendo bajo el dominio del estado, fueron legítimamente dispuestas a favor del papado por el emperador Constantino. La famosa Donación de Constantino era considerada a fines del siglo XII como un documento auténtico, donación concedida en agradecimiento a los buenos oficios del Papa Silvestre, cuya intervención milagrosa lo había curado de la lepra, y lleno de admiración también por la fe cristiana, en cuyo seno acababa de ser recibido a través del bautismo; conforme a ese documento, Constantino concede al Papa y a los sucesores de éste una serie larga de privilegios, potestades e insignias y, con ellas, el palacio lateranense y la soberanía sobre la porción occidental del imperio. El documento no incluye una referencia especial a *islas*, pero sí enumera una lista de dominios imperiales y bienes diversos, situados en diferentes regiones del Imperio (Judea, Grecia, Italia, etc.) y en *islas* que ha cedido al Papa, y cuyo objeto es el de procurar a la manutención de las lámparas de las iglesias, en Roma, de los apóstoles Pedro y Pablo.

La Donación, en este párrafo particular, ofrece varias posibilidades a la medieval interpretación de *vel diversis insulis*. Puede ello significar meramente, en concordancia con las frases antes transcritas, que Constantino concedió a la iglesia, *pro concin(n) atione luminariorum ecclesiis Petri et Pauli*, dominios diversos en Judea, Grecia, etc. y *en diversas islas*. O bien, puede leerse en ello que el emperador concedió dominios en las citadas regiones y *algunas islas*; o, por último, y en ello se basa probablemente la teoría expuesta por Urbano II en 1091, la concesión presumiblemente incluyó los dominios señalados y las *diversas* (o sea *todas las*) *islas* que, se entienden, son las del Imperio (*...tam in oriente quam in occidente...*), o al menos, las de la porción occidental del mismo, objeto primordial del pleno de la Donación, lo que dio origen a la doctrina *omni insular*.

Si la anterior última interpretación es lícita o no, es problema aparte. Se requiere un buen *substratum* de ingenuidad para aceptar que así haya sido; pero no hay que olvidar que la mente medieval fue muy rica en ello. En la época de promulgación de ambas bulas de Urbano II, por otra parte, el papado atravesaba por una de las más graves crisis de su historia, la lucha por las Investiduras. En 1091, fecha de emisión de las bulas, el mundo occidental vivía rodeado de un *vacuum*; al contacto con el oriente, vivificado con las Cruzadas, el mundo occidental aún no tomaba forma. Fuera del Occidente, para la mente occidental, no existía nada. Y tal vez ésta haya sido la razón de por qué, lo que hoy se ve como islas occidentales, no hayan aparecido ante los ojos del Papa Urbano sino como *las únicas islas en existencia*. Un *lapsus mentis* quizá explicable dentro de la mentalidad de la época.

Para fines del siglo XII, la doctrina *omni insular*, como principio aceptado y como *inveterata consuetudo*, se encuentra ya sancionada por la costumbre. Cualquiera que haya sido su base, haya sido ésta legítima o no, el hecho de su constante y repetida positividad la convierte en derecho consuetudinario; y no hay que olvidar que éste es el *derecho* por excelencia del medievo. Siguiendo el formulismo jurídico, es lícito al afirmar que, para fines del siglo XII, la doctrina *omni insular* no sólo es derecho positivo, sino que constituye un positivo derecho. Y como tal, la *doctrina omni insular* puede ser considerada como un capítulo del derecho público europeo de la alta Edad Media. Si el papado de esos siglos aceptó la *doctrina omni insular* como principio en el derecho público de la época, ya no existió la necesidad para referir más el derecho pontificio a su fuente original. La *doctrina omni insular* se asienta, de acuerdo con su enunciado original de 1091 debido al Papa Urbano II, sobre una doble base: a) la Donación de Constantino; y b) la posición que, de acuerdo con el mismo pontífice, compete a las islas en el derecho romano, esto es, el ser de derecho público: *iuris publici* (Bula *Cum omnes insulae*), o bien, parte de las regalías: *regalis iuris* (Bula *Cum universae insulae*).

Sin embargo, aparentemente no existe en el derecho romano ningún precepto conforme al cual las islas, como tales, se hayan considerado como de la especial esfera de competencia del derecho público. Para la Edad Media, el derecho romano es, especialmente a partir del renacimiento del siglo XII, el Derecho Imperial. Los juristas medievales consideran al emperador romano-germánico como al heredero y continuador de los

césares. Una corriente jurídica del medievo, en la cual figura el romanista Bartolo, coloca bajo la jurisdicción del emperador a las *islas del mar*. Bartolo entiende por *islas del mar* a las islas que se encuentran a una distancia mayor de cien millas de la costa; si las islas se encuentran a una distancia menor pasan a formar, para Bartolo, parte de la esfera jurisdiccional de la provincia más cercana, pero si la distancia sobrepasa las cien millas, las islas son reservadas, por el jurista, a la esfera de la jurisdicción imperial.

Dentro de las concepciones romanistas, y siguiendo el formulismo jurídico que consideraba al emperador medieval como heredero del *imperator* romano, es comprensible –y aún, para la época, doctrinariamente irrefutable– una teoría que atribuya a la potestad imperial una jurisdicción sobre las *islas del mar*. Jurisdicción era, en la Edad Media, la función primordial de la soberanía. La doctrina bartoliana viene a ser así la contrapartida imperial de la papal doctrina *omni insular*. ¿Cómo imponer la validez de esta última ante el resurgimiento de la primera? Desde luego el argumento fue la Donación de Constantino, a esa fecha aún considerada como auténtica; y también el punto de vista de que el Papa es el *verdadero emperador* –parcialmente derivado de la Donación misma– sostenido a partir del siglo XI (después de Gregorio VII), y en gran parte realizado por Inocencio III.

A mediados del siglo XV principia la era de los grandes descubrimientos geográficos que culminaron con la expedición colombina de 1492. Desde la primera mitad del mismo siglo, naves portuguesas se aventuran hacia el sur y hacia el sureste, y descubren así nuevas islas y nuevos territorios. En una época en la cual los marinos lusitanos habían ya puesto pie en las islas Madeira y en las Azores, el rey de Portugal busca un reconocimiento y legalización de sus nuevas posesiones, y recurre a la autoridad del Papa Nicolás V. En 1455, cuando los elementos señalados anteriormente: doctrina omni-insular, versus Imperator y dominium sobre el mar, han alcanzado plena madurez, el Papa Nicolás V confirma las posesiones portuguesas, recientemente adquiridas, por medio de la bula *Romanus Pontifex*. Nicolás V, viendo en el programa colonizador y evangelizador de Portugal una oportunidad “para la divulgación y veneración del nombre del Señor”, *orthodoxe quoque fidei propagationem et divini cultus augmentum*, confirma a la corona portuguesa la posesión, en perpetuidad, de las *insulas, portus et maria et provintias* descubiertas hasta la fecha y de todas aquellas por descubrir más allá de los cabos de Bojador y de Nam, y frente a la costa sur de Guinea.

La mención de *portus et maria et provintias* aparece aquí como un nuevo elemento que viene a añadirse a las fórmulas tradicionales de concesión papal de islas, revisadas anteriormente. Sin embargo, este añadido viene a encajar dentro de los preceptos vigentes en la época sobre *dominium* del mar, y sobre el *mare clausum*, concepto que el derecho romano había aceptado, de suerte que el mar era libre al uso común, como el agua y el aire. Es decir, la bula *Romanus Pontifex* es una concesión papal a los portugueses de islas y una autorización a ellos para fundar establecimientos marítimos y comerciales a lo largo de la costa africana; esto último permisible por el hecho de que, de acuerdo con el derecho romano, el litoral del mar está abierto al uso común. Por el año 1455, aparte de algunas pequeñas islas, el principal descubrimiento insular portugués lo constituye el de las islas Azores y Cabo Verde, punto de referencia que, para trazar la Línea Alejandrina, usará el Papa Alejandro VI en 1493.

Cuando en agosto de 1492 Colón zarpó rumbo al occidente, buscó una nueva ruta hacia las Indias, especialmente hacia las famosas islas de las “Especierías” y hacia otras islas que, abundantes en oro y piedras preciosas, las narraciones de los viajeros medievales habían colocado frente a la costa oriental de la India y de *Cathay*; entonces la doctrina *omni insular*, con sus nuevas adiciones y en la forma evolucionada en que había sido aplicada durante la segunda mitad del siglo XV, en el caso de las islas portuguesas de África, formaba incuestionable parte del derecho público europeo vigente. Colón, desde luego, no salió hacia el occidente “a descubrir América”. Aún cuando el mérito de tal descubrimiento le pertenece, es hecho aceptado universalmente que el navegante hispanogénovés no se enteró, en 1492, de que había puesto pie en un nuevo continente, cuya existencia nunca había imaginado. La existencia de un macizo de tierras intermedio entre Europa y las Indias a la mitad del derrotero colombino, no cabía dentro de las posibilidades esbozadas por la geografía de fines del siglo XV.

Lo que Colón pensó haber descubierto en el transcurso de su primera expedición, lo que él y los Reyes Católicos creían que iba a descubrir, y lo que en realidad descubrió en 1492, fueron islas. Cuando Colón puso pie en *sus islas* y prometió regresar a descubrir más, los Reyes Católicos –de acuerdo con el derecho público europeo en vigencia, dentro del cual la doctrina *omni insular* se había incorporado– recurrieron al papado para

obtener la posesión de ellas, por los mismos títulos por medio de los cuales los reyes de Portugal habían obtenido, años atrás, la concesión de las islas africanas. Alejandro VI accedió a los deseos de Isabel y de Fernando y envió a España las bulas de concesión, las dos *Inter Caeterae* en 1493. Y como los monarcas lusitanos se encontraban a la sazón ocupados en una tarea geográfica similar a aquella en la que ahora entraban los Reyes Católicos, el Papa recurrió al expediente pragmático de trazar una línea (la Línea Alejandrina) que, sirviendo de división, separara las dos esferas dentro de las cuales los dos países iberos gozaran, sobre las respectivas islas que fueran descubriendo, de privilegios jurisdiccionales.

La afirmación de que España obtuvo del papado, por medio de las Bulas Alejandrinas de 1493, derechos exclusivos de soberanía sobre el continente americano más acá de la Línea Alejandrina, no se encuentra, estrictamente hablando, fundada en los hechos históricos. Las Bulas Alejandrinas son documentos preamericanos o pseudo asiáticos; no tienen, en el momento de su emisión y en la mente de su promulgador, el Papa, nada que ver con América tal y como hoy se conoce. El probar lo contrario es casi una simple cuestión de fechas: Colón puso pie en la isla de San Salvador en octubre de 1492, isla que suponía –al igual que las que, posteriormente, en la misma primera expedición visitó– no lejana de lo que hoy es la costa oriental del Asia. Las *Bulas Alejandrinas* de concesión de las nuevas tierras descubiertas son de mayo y junio de 1493. Entre octubre de 1492 y junio de 1493 –y aún por muchos años por venir– no aparecía aún la noción de la existencia de “América” como un continente nuevo. América se encontraba aún, en la fecha de emisión de las *Bulas Alejandrinas*, incógnita y, por decirlo así, su descubrimiento aún no había sido “descubierto”. Las bulas del Papa Alejandro VI se refieren a ciertas islas frente a la costa de la India y no a este continente.

Es cierto que la Línea Alejandrina constituye, históricamente, un arbitraje entre la rivalidad colonial hispanoportuguesa pero, jurídicamente, la Línea Alejandrina no es sino un accidente de orden pragmático en un documento que es, en sí, *no un arbitraje sino una donación de tierras*, y fundamentalmente de islas, y cuya justificación y origen se puede trazar a la doctrina *omi insular*. Las razones que movieron a Alejandro VI a trazar ésta línea de división son, estrictamente, de orden pragmático. Bulas de anteriores pontífices, como se ha visto, habían concedido a Portugal el señorío de ciertas islas africanas. Ahora, nuevas islas habían sido descubiertas hacia el occidente, y su posesión había sido concedida a la Corona Española. Pero, ya que se consideraba al mar Océano (cuya latitud había celosamente guardado Colón hasta entonces, cual precioso secreto), de por sí mal conocido como no muy ancho –y para ello basta echar una ojeada al Mapamundi de Behaim– ¿cómo determinar, cuáles son las islas que corresponden a España, y cuáles las que deben considerarse como portuguesas? ¿Cómo diferenciar, por decirlo así, las esferas de jurisdicción insular de ambos países?

El Pontífice no podía entrar en una enumeración de cuáles islas correspondían a quién, ya que no conocía, individualmente, de la existencia de todas, de las descubiertas y de las por descubrir. Y de la misma manera como la distancia más corta entre dos puntos es una línea recta, una línea recta es, también la frontera más simple y eficaz para dividir dos regiones que se quieren diferenciar lo más nítidamente posible. El Papa no intentó con esta línea “dividir el mundo en dos partes” –de cuya esfericidad, posiblemente, no se había enterado–, y entregarlo así, en porciones iguales, a las dos potencias ibéricas. Mal pudiera esto haber sido, si se acepta que Colón fue el redactor original del documento –como parece haberlo sido–, ya que ningún interés hubiera tenido el descubridor en asignar a los portugueses un lote semejante al que esperaba a los castellano-aragoneses. La Línea Alejandrina está ideada de tal manera que, aún las fabulosas islas de Autilia y de San Brandano, quedaran para España.

En suma, si algún derecho es posible derivar de esta bula papal a favor de España, es uno sobre las islas del occidente de la Línea Alejandrina, dentro de las concepciones geográficas de la época en que ésta fue trazada. Es decir, ya que la isla de Cipango aparecía entonces como la más oriental de las islas de la India, a la cuales Alejandro VI se refería, encontraría mejor base en las Bulas Alejandrinas una reivindicación española de supremacía sobre el Japón, que título semejante invocado, con la misma base, sobre América cuyo hallazgo, a la fecha, aún no había sido “descubierto”.

El 7 de junio de 1494 la Línea Alejandrina, después de negociaciones entre las coronas española y portuguesa, fue movida hacia el oeste hasta un punto colocado a 370 leguas al occidente de las islas de Cabo Verde, a fin de conceder a Portugal una ampliación de su esfera jurisdiccional. El tratado de Tordecillas, por medio del cual el anterior arreglo fue definido y sancionado, se refiere exclusivamente a las tierras descubiertas

llamándolas islas. Esta disposición contractual de los monarcas iberos fue confirmada por el Papa Julio II el 24 de enero de 1506, por medio de la bula *Ea quae*. La bula papal se refiere a *insulas et portus, insulas et loca*, y la única mención específica de algunas tierras es la de las Antillas.

Mediante las bulas, el Papa otorgó a los monarcas españoles la posesión de otras islas y tierras por descubrir en el mar Océano, con la condición de que éstas no se encontraran ya ocupadas por príncipe cristiano, en primer lugar por el Rey de Portugal, favorecido anteriormente con similares concesiones pontificias de islas. La mención de *terras firmes*, tal y como la bula lo trae, debe entenderse en el sentido tradicional de significar la autorización de establecimientos costeros, como y desde algún tiempo atrás lo venían haciendo los lusitanos con la autorización pontificia de la bula *Romanus Pontifex*. De lo contrario, se pretendería el absurdo de suponer que el Papa se creía autorizado a disponer de las tierras del Gran Khan, vecinas a las islas entonces descubiertas, posibilidad contra la cual se incluyó en el texto mismo de la bula el *versus Indos*, que no es de naturaleza inclusiva. En otras palabras, Alejandro VI concede las tierras “hasta el límite de la India”, o “hasta donde la India principia”, tierras que son todas, como Colón lo había afirmado, *islas*, “aquellas innumerables que en los mapamundos en fin de Oriente se ponen”.

Independientemente si las *Bulas Alejandrinas* fueron un ejercicio de arbitraje internacional o cesión de derechos papales, la Corona Española buscó otros caminos para legitimar la posesión de tierras americanas, Así, en la Ley de 1519 expedida por Carlos V se señaló, como fundamento de la propiedad de España sobre tierras americanas, no sólo las Bulas, sino también “otros justos y legítimos títulos”, lo cual indica, por una parte que los propios reyes españoles dudaban de fundamentar su pretensión exclusivamente en las Bulas, y por otra impone la tarea de investigar qué se entendió entonces, y qué se entiende ahora, por otros justos y legítimos títulos. Carlos V se asesoró de un jurista cuyo tratado de “Derecho Nacional y de Gentes” parece identificarse mucho en terminología a lo expresado por la Ley de 1519; esa persona fue Francisco de Vitoria, catedrático de la Universidad de Salamanca de teologías y quien, además, en 1526 fue nombrado diputado a la Junta de Gobierno, hecho que también lo acerca a los legisladores de aquella época y lo convierte en uno de ellos. De Vitoria consideró que los justos y legítimos títulos eran los siguientes:

- Si los indios bárbaros perseveraban en su malicia y trabajaban la perdición de los españoles no recibéndolos como huéspedes, no comerciando con ellos, etc., entonces deberían ser tratados “como pérfidos enemigos y cargar sobre ellos todo el peso de la guerra y despojarlos y reducirlos a cautiverio y destituir a los antiguos señores y establecer otros nuevos; pero moderadamente, sin embargo, y según la calidad del asunto y de las injurias”; “porque la única y sola causa justa de hacer la guerra es la injuria recibida”, la cual debe ser “proporcional a la gravedad del delito”; en cuyo caso, “es lícito recobrar todas las cosas perdidas y sus intereses... es lícito resarcirse con los bienes del enemigo de los gastos de guerra y de todos los daños causados injustamente”. Estas disposiciones deberían de referirse a los bienes inmuebles, ya que respecto de “los bienes muebles, por derecho de gentes, siempre se hacen propias del que se apodera de ellos, aunque excedan la compensación de los daños”.
- Teniendo los cristianos derecho de predicar, podrían hacerlo; respecto de este punto el Papa sí tenía facultades para encargar a los españoles tal derecho, y si los bárbaros se oponían, “por la fuerza pueden los españoles declarar la guerra y obligar a los bárbaros a que desistan de semejante injuria”; pero si los bárbaros permiten a los españoles predicar libremente la fe católica, no les es lícito a éstos declararles la guerra a aquellos, ni tampoco ocupar sus tierras”.
- Los españoles podían prohibir a los bárbaros toda costumbre, rito nefasto o leyes inhumanas, para así defender a los inocentes de una muerte injusta.
- Si los bárbaros, comprendiendo la humanidad y sabia administración de los españoles, libremente quisieran aceptar por príncipe al Rey de España, esta “verdadera y voluntaria elección podría ser título legítimo y ley natural”.
- Otro título fue “por razón de amistad y alianza”, pues como “los mismos bárbaros guerrear a veces entre sí legítimamente, y la parte que padeció injuria tiene derecho a declarar la guerra, puede llamar en su auxilio a los españoles y repartir con ellos los frutos de la victoria, como se cuenta que hicieron los tlaxcaltecas contra los mexicanos.
- “Otro título que podría, no ciertamente afirmarse, pero sí mencionarse y tenerse por legítimo... es éste: esos bárbaros, aunque no sean del todo *amentes* (dementes), parece que no son aptos para formar o administrar una república legítima, aun dentro de los términos humanos y civiles”.

Vitoria no acepta como títulos legítimos: que el Emperador Español fuera señor de todo el Orbe, ni que el Papa lo fuera en el orden civil o temporal; ni que el Papa tuviera jurisdicción sobre los infieles, ni que el Monarca tuviera derecho sobre el dominio de propiedad de los aborígenes; tampoco, en su concepto, el derecho del descubrimiento justificaba la propiedad de España sobre el Nuevo Continente, porque los indígenas eran los verdaderos dueños privada y públicamente, y tampoco aceptó que el rechazo de la fe cristiana fuera causa para que se les hiciera la guerra y se les despojara de sus bienes. En síntesis, parece que los justos y legítimos títulos a que se refirió la Ley de 1519, vigentes en el siglo XVI, no son en realidad aplicables en estricto derecho a los pueblos aborígenes mexicanos, y la pretendida justificación del derecho de propiedad de España sobre la Nueva España se reduce al hecho del pueblo más fuerte que conquistó al más débil, o a otro hecho denominado posesión (ocupatio), ambos muy discutibles. Los anteriores justos y legítimos títulos no son los que actualmente se citan por muchos juristas para intentar la justificación del derecho de propiedad de España sobre el Continente Americano; ahora se citan como justos y legítimos títulos los siguientes:

- En la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias, mandada imprimir por Carlos II en Madrid, año 1731, textualmente se ordenó proscribir la palabra conquista, debiendo usarse en cambio la de pacificación y población. Sin embargo, el derecho de conquista era un principio de derecho público y de derecho de gentes en aquellos años; y por ser un derecho vigente, tanto en los pueblos vencedores, como en los vencidos, parece ser el argumento más fuerte que explica la propiedad durante la época de la conquista.
- Derecho de primeros ocupantes. Este derecho sólo podría hacerse valer sobre aquellas tierras despobladas de la Nueva España, mas no así sobre las pobladas.
- Derecho de posesión y de prescripción positiva. Ya se sabe que el que ejerce sobre una cosa un poder de hecho, como propietario, de manera pacífica continua y pública, es un poseedor y que al cabo de determinado tiempo la cosa prescribe positivamente en su favor.
- Podría pensarse también en la figura jurídica de la colonización como fundamento de la propiedad, ya que la Legislación Indiana y la conquista misma se hizo con las finalidades de pacificación y población, argumentos a que incluso se refirieron las Bulas Alejandrinas.

Finalmente, con una mezcla de argumentos históricos y jurídicos, la Corona Española asumió la propiedad de las tierras conquistadas en América, incluida la Nueva España, y fue disponiendo de ellas entre los indios y los españoles que, como conquistadores, colonizadores y misioneros arribaron a trabajarlas, e iniciaron un mestizaje, no solo de razas sino también de culturas, incluida en ellas el sentido de la propiedad de la tierra.

3.- LA PROPIEDAD RURAL EN LA NUEVA ESPAÑA.

Una vez establecida la legitimidad de la propiedad de la tierra por parte de la Corona Española, antecedente que explica que el actual artículo 27 constitucional establezca que la propiedad de tierras y aguas es originariamente de la Nación, quien tiene la facultad de establecer las modalidades que juzgue conveniente, la ocupación del territorio conquistado que vino a ser la Nueva España, con objetivos claramente de beneficio económico, pero combinando los propósitos religiosos, el juego del poder, la estabilidad política y social y con ello la necesidad de respetar los antecedentes prehispánicos, fueron configurando las características de la propiedad rural de la Nueva España, y estableciendo condiciones que, en el tiempo se manifestaron durante La Colonia y en el México Independiente, principalmente en los extremos: en la formación de los latifundios y en la expedición de las mercedes reales de tierras a las comunidades indígenas, pero también en la invasión de tierras de los indígenas por los españoles y en la imposición para ellos de un estado de servidumbre cercano a la esclavitud. Con apoyo en textos de Martha Chávez Padrón⁴¹ y Francois Chevalier⁴², se ofrece un panorama sobre este tema.

Surge de inmediato la pregunta: ¿Cómo pudieron ocupar la Nueva España estos hombres españoles, que apenas sumaban unos pocos millares? ¿Cuáles fueron las etapas de la dominación? ¿En dónde y en qué forma poblaron esos individuos y esos grupos los vastos países conquistados? ¿Cuál debía ser, finalmente, la política de la Corona Española frente a esas posiciones casi espontáneas? Todas estas cuestiones debieron influir en la repartición ulterior del suelo. Con sus pequeñas huestes particulares y sus arcaicas mesnadas, las expediciones o empresas que lograron la ocupación de todo México dieron lugar a que los primeros

⁴¹ CHÁVEZ Padrón Martha. Op. citado

⁴² CHEVALIER Francois. Op. citado

establecimientos tuvieron un carácter ante todo militar, y los conquistadores quisieron atribuirse a sí mismos las encomiendas y repartimientos tradicionales en la Península Ibérica.

En 1513 Don Fernando V dictó en Valladolid la “Ley para la distribución y arreglo de la propiedad”, bajo la cual se habían repartido tierras y hombres en la Española, San Juan y demás islas dominadas por los españoles; los funestos resultados de este sistema hicieron que los reyes españoles quisieran evitar tal sistema para la Nueva España y, a través de sus legisladores, manifestaran el deseo de continuar hasta donde fuera posible la tradición de las instituciones indígenas, que los españoles tuvieran el deseo de respetar sus propiedades y tierras, y que evitaran hablar de conquista, para no aplicar esta institución, con todas sus consecuencias, a los aborígenes del continente. Otros testimonios legales de la buena fe de los Reyes Católicos son las leyes que instituyeron la propiedad privada en la Nueva España a la que le dieron función social: se debía residir en la tierra, cultivarla, levantar cosechas y, si esto no se cumplía, la posesión o propiedad sobre las tierras se revocaba.

Pero como la conquista de la Nueva España se realizó en su mayor parte con esfuerzos y fondos particulares, aquellos que habían invertido su patrimonio y arriesgado su vida en la empresa esperaban ver recompensados sus esfuerzos; por esto, no obstante la orden de los Reyes Españoles que en la Nueva España no se hicieran, ni se consintieran repartimientos, Hernán Cortés eludió los mandatos alegando su experiencia, las inquietudes de sus soldados y la necesidad fundamental de seguirse manteniendo como conquistadores de la Nueva España y, a título de provisionales, en 1522 inició los repartos diciendo que fue “casi forzado depositar los señores y naturales de estas partes a los españoles, considerando en ello las personas y los servicios, que en estas partes a Vuestra Majestad se ha hecho”; legalmente el capítulo de descubridores y pacificadores de las leyes de las Indias apoyaron sus actitud, pues mandaban que “con especial cuidado traten y favorezcan a los primeros descubridores, pacificadores y pobladores de las Indias”.

Las órdenes de Don Fernando V, dadas el 18 de junio y el 9 de agosto de 1513, permitieron a los españoles, una vez cumplidos los requisitos para convertirse en propietarios de la tierra, facultad “para que de ahí adelante las puedan vender y hacer *dellas* de su voluntad libremente, como cosa suya propia”, constituyéndose así la propiedad privada en la Nueva España con todas las características del derecho romano y las peculiaridades de la legislación española e indiana. Las propiedades de tipo individual que gozaron los españoles fueron:

Mercedes. A los conquistadores y colonizadores se les concedieron tierras mercedadas o de merced, para sembrar. La merced se daba en distintas extensiones, según los servicios a la Corona, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra. Estas mercedes se otorgaron al principio en calidad de provisionales, mientras el titular cumplía con los requisitos para consolidar la propiedad. En un principio, junto con la repartición de tierras se daban los repartos de hombres, pero implicaba forzosamente el reparto de indígenas.

Caballerías. La caballería era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de caballería, y cuya medida fijaron en un principio las órdenes citadas, pero hubo varias ordenanzas aclaratorias de tal medida. La caballería era un paralelogramo de 30 y 43 hectáreas. Hay historiadores que creen que la caballería es el antecedente de la gran hacienda mexicana.

Peonía. La peonía era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de infantería. Sus medidas también se fijaron por las multicitadas órdenes, y sufrieron las mismas variantes señaladas para la caballería. La peonía era de todo una quinta parte de una caballería.

Suertes. La suerte era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación, o en simple merced, y que tenía una superficie de 10 hectáreas.

Reducción de indígenas. Recién efectuada la conquista española en 1521, muchos indígenas fueron tratados en calidad de esclavos y marcados con hierro candente en las mejillas, hecho por el cual los indígenas que pudieron huir y dispersarse así lo hicieron; ésta es la explicación de esta institución, pues antes de la conquista los indígenas vivían en poblados organizadamente establecidos. Los poblados de fundación indígena de la etapa colonial al principio se denominaron reducciones. Las reducciones de indios debían tener, al igual que los pueblos de españoles, casco legal, ejido, propios, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas.

Fundo legal. Era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos, y casas de los pobladores.

Ejido y dehesa. El ejido en España era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labraba, ni plantaba, destinado al solaz de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos; se creó con carácter comunal e inalienable. La dehesa en España era el lugar a donde se llevaba a pastar al ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido. En la Nueva España el ejido, sobre todo el de un poblado indígena, tenía como finalidad que los indios pudieran tener ahí sus ganados sin que se revolvieran con otros de españoles.

Propio. Como las anteriores, esta institución era de un antiguo origen español, pero también coincide con el *altepetalli* mexicano, porque los productos de ambas instituciones se dedicaban a sufragar los gastos públicos. El propio también era inalienable; se cultivaba colectivamente en la Nueva España y en España el ayuntamiento lo daba en censo o en arrendamiento.

Tierras de común repartimiento. Las tierras de común repartimiento también se conocieron con el nombre de parcialidades o tierras de comunidad. Eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo, a fin de que las cultivaran; estas tierras se constituyeron con las tierras ya repartidas o las que se dieron para labranza y el ayuntamiento era su autoridad; posiblemente su extensión era la de una suerte.

Montes, pastos y aguas. Tanto españoles, como indígenas debían disfrutar en común los montes, los pastos y las aguas, así lo estableció Carlos V en una cédula expedida el año de 1533.

Los españoles en la época colonial ocuparon al principio, por lógica necesidad, las ciudades y pueblos aborígenes, apoderándose de estas tierras que ya habían tenido dueño, que estaban cultivadas o por lo menos que se encontraban situadas en zonas pobladas; fue en fechas posteriores a la conquista cuando ellos y sus descendientes, que formaron las castas de los peninsulares y los criollos, se aventuraron a colonizar en territorios no poblados utilizando para ello el sistema de las capitulaciones; esto explica que, aun cuando legalmente se reconoció y protegió al propietario indígena, en la realidad las leyes no se cumplieron. Durante esta época se observó que los españoles tuvieron predominantemente propiedades de tipo individual; la merced con todas sus variantes; caballerías, peonías, suertes, así como las confirmaciones, composiciones, prescripción y compraventa fueron las instituciones a las que se acogieron y obtuvieron tierras sin tener un límite en sus adquisiciones.

En un principio la Corona Española trató, a través de la legislación indiana, de poblar la Nueva España creando los repartimientos de tierras y de hombres, y de que la Nueva España produjera suficientes granos para su consumo, imponiendo la obligación de sembrar inmediatamente las tierras mercedadas, de lograr la rápida reproducción de ganado a través de la dehesa en los pueblos de fundación española y de la creación del ejido indígena, de proteger la propiedad individual y colectiva del aborigen y de proteger al indígena contra la explotación de que ilegalmente les hacía objeto el español; sin embargo, de la bellísima legislación indiana, humana y justa, por los intereses que se movieron en la dinámica social, se cumplieron predominantemente las leyes que favorecieron al español, y con frecuencia se violaron las referentes al aborigen.

En 1524 aparece ya nítidamente fijada la institución: los españoles tenían derecho al tributo y a los servicios de trabajo de sus indios, cuya situación recordaba, de hecho, la de los hombres que pertenecían a los “señoríos de solariego” después de la decadencia del estado servil. En cambio, los españoles debían mantener armas y un caballo, y además evangelizar a los indígenas. Finalmente, se esforzaban por conseguir la perpetuidad de ese estado de cosas. Si teóricamente los encomenderos no tenían ninguna jurisdicción, de hecho la situación era diferente, sobre todo en las regiones más apartadas.

Estas encomiendas eran de índole muy diversa, y muy desiguales. Algunas comprendían poblaciones de importancia, con millares de tributarios, mientras que otras eran pobres aldeas perdidas en la sierra. La inestabilidad general de estos hombres había acentuado aún más las desigualdades, puesto que urgidos de ir más lejos, muchos nuevos encomenderos vendieron por unos cuantos centenares de pesos, o un poco de oro,

aldeas cuyos tributos anuales valían mucho más; quienes las compraron y luego se establecieron en el país se hicieron los vecinos más ricos. Por muchos que fueran los indios, como cada encomendero recibía habitualmente algunos centenares de “vasallos”, no había lugar para muchos españoles en cada región, de manera que se dispersaron por todo el país, por lo menos en las zonas en que no encontraban a esas bandas nómadas absolutamente reacias a todo repartimiento o tributo. Unos grupitos de encomenderos armados se establecieron así en los puntos estratégicos o en las zonas más pobladas. Cada una de estas ciudades nuevas era no solo una plaza, una iglesia y un grupo de casas, sino una persona moral, una comunidad de tradiciones medievales, celosa de su autonomía y de sus derechos: una institución, según la expresión de Justo Sierra.

La mayor parte de estas poblaciones estaban separadas entre sí por centenares de kilómetros y por millares las más alejadas. Por consiguiente, el comercio era casi nulo. Los cultivos representaban muy poca cosa, y los habitantes casi no vivían más que de la cría de cerdos, hecha en modesta escala, y sobre todo del tributo, pagado en maíz, en esclavos y en mercaderías diversas una vez que los indios hubieron entregado todo su oro. Hacia 1532 se descubrieron o se volvieron a poner en explotación varios yacimientos de plata, lo cual trajo un poco de tranquilidad y la estabilidad a los españoles que, como más tarde escribió uno de ellos, se disponían ya a marcharse al Perú. Muy pronto estas minas fueron insuficientes para las necesidades de la “república de los españoles”; por una parte, ésta iba creciendo; por otra, la Corona ordenaba emancipar a los esclavos indios y limitaba o suprimía los servicios de trabajo debidos a los encomenderos.

Este tipo de economía, dependiente de los tributos y de los metales preciosos, creaba una necesidad de expansión y de descubrimientos, aunque los grupos humanos fueran muy reducidos. Los reales de las minas vinieron a constituir la osamenta de la colonización en las provincias septentrionales, de tal manera que la vertiente del Golfo, donde no se encontraron minas, quedó sin colonizar hasta fines del siglo XVII y aún hasta el XVIII, como ocurrió con Tamaulipas. Instaladas en regiones despobladas o en sierras áridas, las aglomeraciones mineras debían atender a su aprovisionamiento de víveres, tenían que ir muy lejos a buscar el maíz, el trigo y el ganado, y además las bestias de carga indispensables para trabajar los metales. En otras palabras, las comunicaciones eran de vital importancia, tanto para los mineros como para la Corona Española, cuyo principal ingreso fue el quinto real sobre la producción de la plata.

La monarquía envió a sus juristas y letrados, los cuales sustituyeron a los conquistadores, a los soldados y a los aventureros en todos los puestos importantes. Cuatro “licenciados” y un presidente, el obispo Ramírez de Fuenleal, formaron en 1531-32 la Segunda Audiencia de México, especie de tribunal supremo con poderes políticos, tanto más importantes cuanto que a Cortés se le había apartado del gobierno. Igualmente, en 1548 se fundaba en la Nueva Galicia una nueva Audiencia, que no tardaría en tener su sede definitiva en Guadalajara. En esta gran tarea de recuperación de posiciones, la Corona contó casi siempre con el poderoso apoyo de la Iglesia, sobre todo de los misioneros que consideraban abusos intolerables los servicios personales pertenecientes a la encomienda.

El imperio de Carlos V representó la última gran tentativa del espíritu medieval para fundar una *universitas cristiana: un Dios, una fe, un reino*. Las ideas políticas de Felipe II y de sus sucesores seguían ligadas, en su espíritu, a su misión religiosa. En esta atmósfera, y gracias a esta alianza, nació y se precisó en las Indias, a fines del siglo XV y durante el siglo XVI, el régimen del patronato: el Papa cedía al Rey, además de los diezmos, el derecho exclusivo de fundar misiones, iglesias y catedrales, y también el derecho de presentar como candidatos para los beneficios eclesiásticos a las personas que él eligiera; a cambio, la Corona se hacía cargo de la evangelización de los indios: era, para ella, un asunto de conciencia. (*Leturia y Bayle*).

Las órdenes culminaron en las célebres “leyes nuevas”, promulgadas en 1542 bajo la influencia de Fray Bartolomé de las Casas; estas leyes, las primeras que hubo de carácter general y ya no fragmentarias o locales, suprimían la esclavitud de los indios y las encomiendas de los funcionarios y prelados, reducían otras por estimarlas excesivas, reglamentaban los tributos de todas, y además, prohibían que se concedieran nuevas, devolviendo a la Corona las antiguas encomiendas a la muerte de los titulares. Estas radicales medidas levantaron tal tempestad de protestas, que fue necesario suspender su ejecución, y el emperador mismo tuvo que revocar en 1545 su punto esencial: la supresión de las encomiendas después de la muerte de quienes disfrutaban de ellas. Con todo, este momento señala el comienzo de una nueva era en que la encomienda, que seguía siendo prácticamente hereditaria, acabaría por reducirse a un simple tributo reglamentado, a una especie de renta transmitida por ciertos conquistadores a sus descendientes.

Lejos de paralizar la colonización agrícola y ganadera, las minas favorecieron su desarrollo, pero fue un desarrollo por manchitas aisladas en un país vastísimo. En lo que atañe a la explotación del suelo, semejante colonización no podía menos que favorecer una ganadería extensiva en el conjunto del país, pues los ganados crecían y se multiplicaban casi solos en los vastos espacios que separaban los centros de población. Los escasos españoles del país, y sobre todo los “señores de ganados”, no tardaron en dividirse las tierras. En una “república” gobernada por los juristas, la toma de posesión del suelo adquirió un carácter formalista, legal y definitivo; este tipo de ocupación muy rala y esta ganadería extensiva tenían que crear, naturalmente, un medio favorable al nacimiento de vastas propiedades, las cuales habían de subsistir, inmutables, cuando la población aumentó y los cultivos se intensificaron: así surgieron los latifundios.

La primera “república de los españoles” constituía un medio poco favorable para el desarrollo de la “agricultura”, palabra que comenzaba a usarse precisamente en esos tiempos. Los soldados de las Indias, que siempre se consideraban hidalgos, habituados a andar de un lugar a otro, tenían pocas predisposiciones para interesarse en los trabajos de campo. Los encomenderos más activos se habían limitado a cosechar un poco de oro haciendo lavar las arenas de los arroyos, o bien a criar algunos cerdos, único ganado que los conquistadores llevaron consigo. Por otra parte, el emplazamiento de las primeras ciudades-guarniciones se había escogido por su valor estratégico, y no era raro que los sitios fueran muy desfavorables para el cultivo de la tierra.

En general, los recursos vegetales y animales eran pobres en el nuevo continente. En cuanto los españoles tuvieron que vivir de lo que la tierra les daba, no habían encontrado otra cosa que maíz, frijol y “gallinas de la tierra” o guajolotes. Las reservas de estos víveres, por otra parte, eran muy limitadas, y los primeros conquistadores y pobladores debían tomar su porte con precauciones, si no querían matar de hambre a sus “vasallos” indios. Sin hablar de la vid y del olivo, los recién llegados carecían de trigo, es decir de ese pan que era la base esencial de su alimentación en Castilla o en Andalucía. Carecían asimismo de las legumbres y de los frutos que les eran familiares, y quisieron tener higos, naranjas, granadas, membrillos, limones.

Por la fuerza de las circunstancias, algunos de estos soldados y de esos pobladores, tan poco inclinados al principio a las labores del campo, fueron interesándose de ese modo en ellas, empezando a adquirir tierras y a hacer que las explotara su gente, llegando aún a plantar huertos y viñedos. Estas actividades encontraban un marco natural en el tradicional municipio de la Reconquista Peninsular, que acababa de implantarse en las Indias; cada miembro de la nueva comunidad debía recibir una parcela de tierra según su calidad, además de los derechos de uso y de pasto en las tierras comunes.

Para facilitar esta primera distribución en las nuevas villas, instaladas muchas veces en el centro mismo de las regiones pobladas por indígenas, se encontraban en ellas algunas tierras jurídicamente libres desde la conquista. En 1532, el presidente Ramírez de Fuenleal escribía a Su Majestad que podía conceder extensiones moderadas a los españoles, sin temor alguno, puesto que en todos los pueblos había tierras que se cultivaban en beneficio de los ídolos o de Moctezuma. Las parcelas de tierra eran tradicionalmente de dos clases: *peonías* y *caballerías* –éstas cinco veces más extensas que aquéllas-, según que los beneficiarios hubieran combatido a pie o a caballo. En 1523, el rey recomendaba a Cortés que otorgara a los españoles de las ciudades recién fundadas “sus *vezindades* de caballería o peonías según la calidad de la persona”, mercedes que serían definitivas tras la confirmación real y cinco años de residencia.

Pero las realidades del medio americano se impusieron sobre las tradiciones jurídicas, por poderosas que fuesen. Los recién llegados, que invariablemente se consideraban como hidalgos y caballeros, no quisieron peonías, pues las juzgaban de rango inferior; los indios fueron los únicos que, en algunas ocasiones, recibieron el significativo nombre de peones. Las nuevas ciudades se fundaban a partir de la iniciativa, unas veces de los oficiales reales y otras de los grandes personajes. Una vez fundadas, estas comunidades conservaron a menudo, de hecho, no de derecho, la iniciativa de las reparticiones de tierras en su distrito, y hasta mucho más allá de él. Los cabildos concedían por sí mismos parcelas y vecindades, pese a varias órdenes que reservaban esa prerrogativa para los representantes de Su Majestad. Este hecho se explica porque al principio la tierra tenía muy poco valor, de modo que el derecho de repartirla parecía de importancia realmente secundaria.

En años posteriores, las autoridades dieron prueba de cierta tolerancia, sobre todo si se trataba de tierras de labranza. Con mucha mayor razón mostraban independencia, desde este punto de vista, las ciudades más alejadas. Como las dignidades municipales cayeron muy pronto en manos de oligarquías locales, las concesiones de tierras vinieron a engrosar muchas veces las haciendas en formación. Pero, debido a unas severas órdenes llegadas de España en 1589, no pocas veces reaccionó el virrey contra esa usurpación de facultades.

A fines del siglo XVI, esas mercedes -que podrían llamarse “municipales”- no representaban, sin embargo, más que casos locales frente a las que otorgaban entonces los virreyes. Desde el momento en que los jesuitas de la Segunda Audiencia vinieron a defender en México los intereses de la Corona, ésta les confirió un papel preponderante en la concesión de mercedes de tierras. Finalmente, fue el virrey quien, a propósito de un caso particular, recibió en 1535 esta importante prerrogativa: debía conceder caballerías a los conquistadores y a los antiguos pobladores establecidos en el país, bajo la condición de que no pudieran enajenarlas a favor de una iglesia, un monasterio o una persona eclesiástica. Todas las concesiones seguían sometidas, teóricamente, a la aprobación real, en virtud de una orden de 1523. Salvo el caso de que una cédula venida de España ordenara tal atribución, los títulos verreinales nunca se vieron confirmados por el soberano; la Corona se reserva así una terrible arma jurídica contra los propietarios de tierras en la Nueva España, los cuales, un siglo más tarde, tuvieron que pagar onerosas “composiciones de tierras” para ponerse en regla.

En el momento en que comenzaba a hacer mercedes de caballerías, el virrey Mendoza quiso unificar sus dimensiones, variables hasta ese momento según las distintas ciudades. Otras ordenanzas reales implantaban la obligación de dejar para pasto comunal los rastrojos, una vez alzada la cosecha, según la vieja tradición castellana. A partir de 1565, los títulos otorgados por los virreyes llevaron expresamente esta cláusula, obedecida, durante el siglo XVI, por la que se obligaba a los propietarios a quitar los cercados después de la cosecha. Si se piensa en los inmensos pastizales que ofrecía el país, la regla anterior no tuvo una importancia efectiva sino cuando los cultivos se intensificaron; pero, mientras que en España esta costumbre tendía a favorecer a la gente humilde y a los que no poseían tierras, reservándoles el derecho de pasto, en la Nueva España, por el contrario, abrió los campos de los indígenas al ganado de los españoles sin compensación, pues los indios nunca se dedicaron a la cría de animales.

Así pues, el primer virrey distribuyó mercedes de caballerías -nunca de peonías- en nombre de Su Majestad. El procedimiento jurídico fue el que después siguió inmutable: el interesado hacía una solicitud en la cual especificaba la tierra que deseaba cultivar, o que ya estaba cultivando. Si se trataba de un personaje de campanillas, podía presentar como apoyo una cédula real en que se ordenaba el otorgamiento de la merced solicitada. El virrey despachaba un “mandamiento acordado”, en virtud del cual el alcalde mayor o corregidor quedaba encargado de averiguar acerca de la posibilidad de acceder a la petición sin perjudicar a terceros, en particular a los indios. Si la resolución era favorable, el interesado recibía un título en debida forma, la “merced”, y ésta se transcribía en un libro de registro. El alcalde mayor ponía entonces al beneficiario en posesión de su parcela, siguiendo viejas formalidades que se estimaban indispensables: lo tomaba de la mano y recorría con él el sitio, mientras el interesado arrancaba hierbas, tiraba piedras o contaba ramas. Tales gestos creaban derechos casi definitivos sobre el suelo.

Muy pronto comenzaron a solicitarse caballerías de tierra fuera del estrecho distrito de las villas de españoles en que se habían efectuado reparticiones de conjunto. Estas solicitudes procedían de encomenderos que querían tierras de labranza en las proximidades de los pueblos de indios donde poseían una casa o algún negocio. Procedían también de los mineros que tenían que alimentar a sus esclavos y a los indios que trabajaban para ellos en regiones en que no siempre era fácil conseguir el indispensable maíz. Pero las mercedes no se otorgaban únicamente por razones económicas, sino también, y casi en la misma medida, en atención a criterios de orden social y tradicional.

Los virreyes no solo atendían a la debida explotación de las tierras novohispanas, sino que seguían igualmente la costumbre de convertir la merced en una recompensa por servicios prestados, de orden militar sobre todo. Los conquistadores, que debían ser favorecidos en todas las formas, tenían derecho a recibir cada uno dos caballerías de tierra, cualesquiera que fuesen sus ocupaciones. Aunque este género de recompensa tuviera poco valor al lado de las encomiendas y de los encargos de corregidor, algunos poderosos personajes y los

allegados al virrey estaban en buena posición para conseguir tales tierras y, además, tenían mejores posibilidades que nadie para explotarlas.

En los primeros tiempos, una vaca o una yegua valían una pequeña fortuna, y cuando, unos 20 años después, los precios cayeron a un nivel ínfimo, hubo necesidad de practicar la cría de animales en grandísima escala, lo cual vino a exigir muchos pastores y vaqueros. Los ingenios de azúcar, sobre todo, necesitaban un avío costoso y gran número de esclavos. Para montar una de esas empresas era preciso, pues, disponer de mano de obra y de capitales. De hecho, las explotaciones rurales más antiguas se hallaban, por regla general, en manos de encomenderos y de personas que disfrutaban de rentas importantes. En el siglo XVII, las encomiendas acabaron por representar una fuente ínfima de capitales; sin embargo, habían desempeñado un papel muy importante durante varias décadas, procurando la mano de obra y los medios financieros necesarios para la creación de las primeras explotaciones agrícolas y ganaderas. En efecto, como escribe en 1544 el fiscal de la Audiencia, “todas estas granjerías están en poder de ricos y de hombres que tienen indios encomendados, porque con ellos se principiaron y sustentan, y sin ellos no se pueden sustentar”.

Todos los terrenos que poseyeron los encomenderos tuvieron como origen las mercedes de los virreyes, o compras hechas a los indios, o bien, en parte, el pago de “composiciones” a Su Majestad, esto es, títulos siempre diferentes de la encomienda propiamente dicha: la cosa es clara, indiscutible. En los comienzos, los encomenderos solían considerarse a sí mismos como verdaderos “señores”. A la manera de los demás dueños de ganados, trataron muy pronto de apropiarse de los pastos que la Corona persistía en declarar bienes comunes. Si el terreno se prestaba a ello, instalaban naturalmente sus estancias en las cercanías de los pueblos indios que les debían servicios de trabajo, o tributos de maíz, de plata amonedada, etc.

En fecha muy temprana (1532), el presidente de la Audiencia, Ramírez de Fuenleal, había puesto en guardia al Rey, en general, contra quienes hacían cercar los pastos, y de manera particular contra los encomenderos que acaparaban tierras. El encomendero, decía, no debería tener en los límites de su encomienda sino una o dos caballerías cuando mucho, pues “si se diese lugar a que más *toviese*, en poco tiempo y por el precio que él quisiese, habría las tierras del señor y de los *macehuales*, y en otras se entraría y tomaría sin pagar, como se ha hecho y hace”. En cambio, en otros lugares bien podrían concederse tierras de labor más vastas.

Ahora bien, los encomenderos trataron de hacer legal la ocupación de esos pastos solicitando mercedes de estancias para sí mismos y para sus hijos, parientes o criados, tan pronto como empezaron a sentir el peso de la autoridad virreinal. Los virreyes otorgaron constantemente mercedes de tierras a las personas más diversas sin distinguir, al parecer, entre los pueblos de encomiendas y los que pagaban tributo a la Corona. Lo único que se hacía era mandar comparecer, además de los indígenas, al encomendero del lugar, como el más calificado para hacer ver los eventuales inconvenientes de la concesión: en efecto, sus intereses los llevaban a defender a sus “vasallos” indios contra los terceros, “criadores”, colonos y mercaderes prontos a invadir sus campos o sacarles su dinero con peligro de comprometer el rendimiento del tributo.

A veces, los beneficiarios de los títulos de tierras eran pobres diablos, o bien parientes y criados que se apresuraban a cedérselos a sus protectores. Pero eran también colonos, capitalistas de recursos diversos –cada vez más numerosos desde la segunda mitad del siglo XVI- y, por último, los encomenderos de otras regiones que buscaban tan sólo las zonas más favorables para su ganado o para sus labores. Pero hay más todavía, las autoridades llegaron a ver con malos ojos las tierras de un encomendero en los límites de su encomienda, pues se temía que sucumbiera a la tentación de hacer trabajar en ellas a sus “vasallos” después de la abolición de los servicios personales.

Aunque es verdad que al principio ciertos encomenderos procuraron reservar y “defender” los pastos en propio beneficio, y que luego pudieron hacérselos reconocer o adquirir regularmente tierras en los límites de sus encomiendas, no se puede decir de manera general que los latifundios se hayan constituido bajo esas circunstancias, aunque se tratara de medios “legales”. Sin hablar siquiera de las zonas del norte, donde no existían verdaderas encomiendas por falta de indios sedentarios, la tercera parte o la mitad de la Nueva España dependía directamente de la Corona y, por lo demás, algunas de las regiones más ricas pagaban tributo al Marqués del Valle; en todas estas zonas, por lo menos, las haciendas de los españoles no tenían nada que ver con las encomiendas, y con razón. Pero en los límites mismos de estas últimas se establecieron ingenios

de azúcar y explotaciones diversas, las de oficiales, de negociantes o de simples labradores, y sobre todo las de la Iglesia, que cubrieron muy pronto todo el país con sus mallas.

Durante las primeras décadas que siguieron a la conquista, cuando las fuentes de ganancias eran raras, los encomenderos se hicieron labradores y criadores de ganados ante todo por ser capitalistas, gracias a sus pingües rentas y a los servicios de trabajo que les prestaban sus “vasallos” indios. En sus encomiendas fundaron muchas veces sus haciendas y empresas o granjerías, pero también fuera de sus límites, en cualquier lugar en que encontraran un medio favorable: tierras libres, un cielo clemente o aguas en abundancia. Por último, y cada vez más, tuvieron que dejar lugar a otros cuando los repartimientos o servicios de trabajo de los indios comenzaron a distribuirse entre todos, y cuando el tributo dejó de ser para los españoles el recurso principal del país.

4. LA FORMACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL DURANTE LA COLONIA.

En la Colonia se estableció el modelo de la llamada *hacienda mexicana*, que no es más que el nacimiento de los grandes latifundios surgidos del apoderamiento de las tierras por parte de los españoles en perjuicio de la población indígena, latifundios cuya dimensión empezó a disminuir por razones de lógica económica a fines del Siglo XIX, hasta desaparecer en la primera mitad del Siglo XX a consecuencia de la Revolución Mexicana. Nuevamente con apoyo en textos de Martha Chávez Padrón⁴³ y Francois Chevalier⁴⁴ se describe la formación de la propiedad rural durante La Colonia o, lo que es lo mismo, la formación del latifundio en México.

La institución del mayorazgo favoreció la concentración del territorio, las disposiciones virreinales favorecieron al español y las posesiones de hecho se legalizaron, aún contra las disposiciones proteccionistas para los indígenas, generando el proceso de absorción de la propiedad de la tierra en el campo; las grandes haciendas formadas por ese proceso quedaron en manos de los españoles y sus descendientes, cuando en la Nueva España se ejercían predominantemente las actividades agrícolas, no obstante el auge minero y las incipientes industrias de aborígenes y españoles.

Excepto en el “estado” del marqués del Valle, la manera más ordinaria de adquirir tierras o derechos sobre los pastos era conseguir mercedes de caballerías y sobre todo de estancias. Estas mercedes se distribuían a manos llenas. Pero si los virreyes favorecieron a veces a los grandes personajes -los conquistadores y encomenderos que eran “los huesos y nervios de la república”- por lo menos en el siglo XVI, sólo muy raras veces otorgaron esas vastas concesiones que más tarde iban a ser tan frecuentes, sobre todo en las provincias del norte. Por el contrario, es asombroso ver cuántos y cuán diversos fueron los beneficiarios; a menudo en los límites de una misma región, si es que no de una sola localidad.

De hecho, muchos títulos de estancias eran cedidos o vendidos no bien se recibían. La razón es que, en el concepto mismo de merced territorial, entraban todavía elementos tradicionales y medievales que autorizaban en parte semejante tráfico. Se trataba, en efecto, de un favor concedido en nombre de Su Majestad, una especie de retribución otorgada a aquellos que habían servido bien a la Corona, en particular por las armas. Así como en los encargos de los corregidores no se veían propiamente funciones que exigían ciertas capacidades, sino más bien rentas de que disfrutaban quienes habían merecido bien de Su Majestad, así también, en un plano inferior, las mercedes de estancia aparecieron a menudo como recompensas, en la misma medida, por lo menos, que como medios de poblar y explotar los recursos del país.

Desde cierto punto de vista, las mercedes formaban parte de ese “botín territorial y burocrático” de que habla Sánchez Albornoz, parecido al que los reyes de Castilla habían distribuido entre sus huestes durante los siglos de la Reconquista. Estas concesiones –como escribe el virrey Velasco II hacia 1590- “se hicieron al principio para estimular la ganadería, ... y después, aunque corría esta misma razón, también se daban en gratificación de servicios antiguos y a algunos conquistadores pobres e hijos y nietos suyos, que unos las poblaban y otros, por no tener con qué, las vendían a quien las poblasen, aprovechándose para sus necesidades con lo que por ellas les daban. Y asimismo, hay muchos sitios *destos* que los tienen personas que los han comprado por su

⁴³ CHÁVEZ Padrón Martha. Op.citado

⁴⁴ CHEVALIER Francois. Op. citado

dinero y otros a quien los virreyes y gobernadores han hecho merced *dellas* en nombre de Su Majestad”. De esa manera, no tiene nada de extraño el hecho de que los que habían recibido semejantes concesiones pudieran venderlas no bien se les otorgaban, convirtiendo al punto en dinero contante y sonante el favor de que habían sido objeto.

Cuando se trataba de tierras de labor, el virrey veía ante todo la necesidad de abastecer a la “república” que carecía de trigo, y a veces hasta de maíz. Pero, a pesar de las cláusulas que prohibían vender antes de seis años, muchos títulos de caballería fueron cedidos por sus beneficiarios, ni más ni menos como si se refirieran a estancias. Las diversas mercedes comenzaban incluso a ser objeto de tráficos y especulaciones, abuso señalado ya en 1561-1562 por el franciscano Mendieta; recomienda entonces que a nadie se le den tierras o estancias sino con la condición de que éstas sean cultivadas o explotadas antes de determinado plazo y durante determinado número de años, bajo pena de perderlas *ipso facto*. Esto fue lo que hizo el virrey Velasco cuando, en 1563, extendió a los títulos de estancias la prohibición de vender antes de tres años.

Y no es eso todo, sino que hasta hubo una tendencia a reconocer la venta de títulos recién otorgados. En efecto, hacia 1588 el virrey Villamanrique comenzó a derogar las cláusulas que prohibían la cesión antes de cuatro o seis años. Las primeras licencias se concedieron a “pobres viudas” o a gente sin recursos; pero estaban destinadas asimismo a regularizar las compras de algunos poderosos personajes. En el siglo XVII se hizo ya muy frecuente acompañar las mercedes de tierras con una licencia para venderlas luego. Por supuesto que semejante práctica no podía menos de dar pábulo a toda suerte de artificios. Los títulos, tarde o temprano, acababan por entrar en cofres de los cuales ya nunca salían, porque se convertían en bienes de la Iglesia o en parte de uno de esos mayorazgos que constituyeron la mayor parte de los acaparadores de tierras a favor de sus hijos.

Junto con los conquistadores vinieron los frailes, pues el Capítulo de los descubrimientos de la leyes de las Indias ordenaban que vinieran “con cada uno de los navíos que fueren a descubrir, dos sacerdotes o clérigos o religiosos, para que se empleen en la conversión de los indios a nuestra Santa Fe Católica”; tal disposición se explica recordando los términos en que se dictaron las Bulas Alejandrinas, la unión entre el Reino y la Iglesia y la obligación de los reyes españoles, tanto de pacificar y poblar, como de propagar y defender la fe católica. Sin embargo ya España, desde hacía varios siglos, había distinguido claramente entre permitir la propagación de la fe y permitir que el clero tuviera en su poder excesiva cantidad de bienes inmuebles. Pero no obstante las leyes prohibicionistas, desde un principio el clero comenzó a adquirir propiedades en la Nueva España, del tipo individual, sin límite en su extensión y sin estar afecta a su finalidad específica de propagación de la fe. Al principio la Iglesia sólo adquirió por vía de merced y para construir iglesias y monasterios las tierras destinadas a tal efecto, pero posteriormente los españoles, siguiendo su ideología religiosa y violando las leyes, cedieron o vendieron tierras al clero, las cuales, por el tipo de institución de que se trata, se amortizaron en sus manos, sin moverse, con las consecuentes repercusiones económicas para la Corona Española.

Este proceso de concentración de los títulos en pocas manos no había de limitarse a los montes y pastos de las zonas apenas pobladas, donde los “señores de ganados” encontraban campo libre para obtener docenas de estancias. En efecto, donde primero adquirió valor la tierra fue en aquellos lugares en que se instalaron ciudades nuevas y grupos de españoles relativamente densos. El medio más seguro para obtener tierras y otras ventajas era formar parte del ayuntamiento, el cual controlaba las concesiones. El afán de poder parecía insaciable por su propia naturaleza. Los grandes trataban sobre todo de eliminar a sus vecinos, de absorber los dominios circundantes, de extenderse indefinidamente para ser los únicos dueños del suelo, sin preocuparse, no obstante, de la explotación de sus tierras.

En otros puntos la situación parece muchas veces la misma, a juzgar sobre todo por los títulos de las grandes haciendas, a los cuales solían ir anejos los de explotaciones más modestas, compradas 20, 40, 60 años o más después de la expedición de las mercedes a que debían su nacimiento. Sería preciso conocer mejor las razones de tales ventas, las cuales pudieron ser deudas contraídas por los propietarios medianos después de una serie de años de sequía, falta de mano de obra indígena después de alguna grave epidemia de los pueblos vecinos, nomadismo de los criadores españoles, todavía mal establecidos en el país o caciques indios listos a ceder al mejor postor estancias que no sabían explotar.

Es igualmente cierto que, en una sociedad donde había multitudes de gente menuda que gravitaban en torno a unos cuantos personajes, en un país donde la tierra constituía la inversión principal, era muy natural que las fincas modestas –cuando las hubo– fueran absorbidas por las más grandes. Por lo demás, la fuerza de expansión de los poderosos les hacía acaparar todas las tierras desocupadas de los alrededores, pues existían muchos terrenos perdidos, baldíos y realengos, en los intervalos de concesiones otorgadas aquí y allá al azar de las solicitudes. En las zonas centrales y meridionales muchas haciendas se formaron a expensas de las propiedades particulares de caciques endeudados, y aun de comunidades indígenas que vendían, sobre todo las tierras “de indios muertos” sin descendencia, para pagar tributos atrasados u otras deudas.

Ahora bien, la posesión de no pocas tierras ocupadas irregularmente se vio confirmada por el Rey a lo largo del siglo XVII, previo pago de las “composiciones” por parte de los interesados. Si se añade que a fines del siglo XVI los virreyes comenzaron a otorgar concesiones cada vez más importantes, de tal manera que en el siglo XVII llegaron a concederse hasta ocho y doce estancias de una sola vez, en especial en las costas, es posible conocer las diversas circunstancias que favorecieron el nacimiento de los latifundios desde una época muy antigua. En efecto, dejando a un lado algunas zonas excéntricas de colonización más tardía, pocas son las haciendas mexicanas cuyos principales títulos, mercedes y compras, no se remontan a los siglos XVI-XVII. Por el contrario, es muy raro el caso de que alguna de las grandes fincas de los comienzos se haya fragmentado posteriormente; cuando no formaban parte de un mayorazgo, tenían alguno de esos censos, una hipoteca o una capellanía que las hacían indivisibles a perpetuidad.

Los acaparadores de tierra eran, en primer lugar, funcionarios y encomenderos, pero el número de estos últimos iba mermando cada vez más a medida que avanzaba el siglo XVI. En efecto, 50 o 60 años después de la llegada de los españoles a México, muchas familias de conquistadores y de encomenderos se encontraban en situación precaria, entre ellos todos los que no se habían dado maña para adquirir tierras y minas, y habían visto bajar sus rentas de manera inquietante. Los pueblos tributarios habían perdido gran parte de su población, en especial durante la terrible epidemia de 1576, sus tributos estaban severamente reglamentados, y mientras tanto todos los precios habían subido en proporciones considerables. Es verdad que el Rey insistía en que se les favoreciera, en que se les dieran títulos de corregidores o de alcaldes mayores, en que se les otorgaran estancias y otras tierras, pero no se habían aumentado los sueldos de esos funcionarios, que eran ridículamente bajos. En cuanto a las concesiones de tierras, debido a la falta de recursos para explotaras, muchos beneficiarios las vendían al punto a quienes tenían capitales disponibles.

En resumen, los nuevos dueños del suelo eran personajes de orígenes muy diversos: algunos encomenderos o conquistadores que habían amasado su fortuna de distintas maneras, a veces en el campo de los negocios; mineros, pero también muchos mercaderes que pacientemente habían amontonado sus buenos ducados y soñaban ya en salir de sus tiendas para emparentar con la aristocracia. Sin embargo, estas vastas haciendas y estos enormes rebaños no deben inducir a equívocos en cuanto a la riqueza del país y de sus habitantes españoles, por lo menos antes de una época avanzada del siglo XVII. Por la falta de mercados suficientes, los caballos, las vacas y las ovejas tenían muy poco valor; por la falta de mano de obra adecuada, los cultivos eran poco productivos, y un simple cortijo andaluz, con sus olivos y sus campos bien cuidados, rendía quizá más que cualquiera de las inmensas haciendas mexicanas. También debe evitarse creer que estos primeros terratenientes hayan sido siempre gente rica; de sus casas, mal construidas con piedra y adobe, casi no subsiste hoy ninguna, y los inventarios de sus menajes muestran de ordinario un mobiliario bastante mediocre, cuyos únicos lujos eran la vajilla de plata, relativamente común en México, y los accesorios del jinete.

Con excepción de unas cuantas decenas de individuos y familias, de los grandes encomenderos, de los mineros, comerciantes, abogados y legistas –todos ellos dueños de haciendas rurales cuando querían permanecer en el país–, y sin hablar de los usureros, que quedaban aparte, no se encontraban todavía en la Nueva España, a comienzos del siglo XVII, esas clases opulentas que existían en Sevilla y en varias grandes ciudades mediterráneas o flamencas, para no salir del imperio español. La razón de todo ello es que gran parte de esa riqueza era sacada fuera del país; ante todo por el Rey, que extraía enormes cantidades de dinero gracias a un oneroso sistema fiscal; por ciertos altos funcionarios que liquidaban sus bienes al regresar a la Península, y también por una multitud de españoles que volvían a España después de amasar su fortuna. No había que buscar solo a los nuevos ricos de las Indias en México o en Lima, sino igualmente en Sevilla y en España en general; son esos “indianos” o “peruleros” que tan a menudo aparecen en las comedias o en las novelas del Siglo de Oro.

No obstante, la importancia de esos primeros dominios territoriales no se mide tan solo por los modestos ingresos que dejaban entonces a sus dueños, sino también por sus posibilidades futuras, por su valor en potencia, el que las haciendas adquirirían muy pronto, no bien les abriera nuevas perspectivas el aumento de la población blanca, indígena y mestiza, y cuando la exploración de la tierra se intensificara en los mismos límites. En efecto, en un país gobernado por juristas, la repartición del suelo tomaba un carácter definitivo: en las primeras décadas del siglo XVII el marco estaba en parte vacío; pero ya existía en sus líneas esenciales.

En el norte, por el contrario, había campo libre para los audaces y los jefes de bandas, algunos de los cuales hicieron fortuna. Con excepción de ciertos mineros o comerciantes, la “riqueza” de estos hombres era muy relativa, pese a sus inmensos rebaños, e inferior, por regla general, a la de los fundadores de mayorazgos de la ciudad de México. Pero, en estas vastas provincias desnudas de todo, los bienes de fortuna que existían bastaban para convertir en personajes omnipotentes a sus dueños. Tal vez habría que comparar a estos hombres ricos con los “*ricos homes*” de la Edad Media española. No sería ése el único arcaísmo y el solo volver a empezar que ofreciera la historia del Nuevo Mundo. Más al sur, la era de los grandes capitanes, de Cortés y sus lugartenientes, no había sido muy larga. El país estaba pacificado y nada justificaba ya el poder exclusivo de los militares. El Rey había enviado a sus legistas, y estos tomaban en sus manos el gobierno y la dirección de la cosa pública. Los jueces visitadores no tardaron en recorrer el país, a caza de abusos y atentados contra los derechos de la Corona.

De entre ricos mineros y capitanes salieron los primeros gobernadores de la Nueva Vizcaya, de Nuevo México y de Nuevo León, y se les eligió para que pudieran mantener el orden a costa suya y con sus propios medios. En estas provincias norteñas, cierto relajamiento de la autoridad dio sus frutos desde fines del reinado de Felipe II; como lo demuestran ya las leyes de colonización de 1573; la monarquía, escasa de dinero, descargaba en algunos ricos propietarios parte de sus obligaciones. Excepto en las tierras llanas del Bajío, cercanas a México y pacificadas en muy corto plazo, la zona del norte iba a ser, de ese modo, el país de los individuos poderosos, de los vastos grupos familiares o círculos de “criados”, de los inmensos latifundios.

Se ve, así, como se exageraron en el norte algunos de los caracteres observados en la colonización del centro y del sur, especialmente el papel de los particulares poderosos. Pero, como para acentuar los contrastes, al lado de las reminiscencias medievales aparecen, en la economía de esta época, ciertos rasgos francamente modernos, cuya explicación está de ordinario en la falta de “vasallos” indios explotables, y en la existencia de grandes minas en que se hacían y se deshacían las fortunas. Esa es la razón de que no haya habido al principio una economía cerrada, de que las corrientes comerciales hayan sido relativamente más activas y de que haya existido cierta especialización –minera, agrícola o ganadera– para cada villa. A ello se debe, sobre todo, el espíritu de empresa, de aventura y a veces de especulación en los “hombres ricos”, en un grado que casi no se encontraba en otras partes del país.

Durante el siglo XVI, en los “nuevos reinos” y provincias del norte, los “hombres ricos” que no pescaron su fortuna en los oficios o en cargos públicos, la sacaron en todo o en parte de las minas, muchas veces también del comercio; pero nunca de ricas encomiendas como en la Nueva España. La agricultura y la ganadería, que llegaron a ser más tarde los principales recursos de los poderosos, no constituyeron al principio más que una necesidad para el aprovisionamiento de las minas, y luego oportunidades de inversión para el dinero ganado en otras formas: la operación era tentadora, a causa de los precios altísimos que alcanzaban los víveres y las bestias de carga en los nuevos centros mineros. En 1572, el inglés Hawks describe con admiración la pompa y la largueza de ciertos mineros que mandaban tocar una campana, a la hora de las comidas, para llamar a su mesa a todos los pasajeros. Otros contemporáneos hablan del lujo de estos personajes, tanto más notables cuanto que, en general, el medio era pobre.

Pero al comienzo los mineros se encontraron frente a graves problemas. Debían dar de comer a sus esclavos y a su gente en una zona despoblada y hostil. Les hacía falta buen número de bueyes o de mulas para asegurar los transportes, y sobre todo para mover sus pesados “ingenios de metales” o trituradoras de mineral cuando no tenían la comodidad de un arroyo cercano. A distancias enormes de las regiones productoras, los víveres y los animales de carga alcanzaban precios exorbitantes, que pasmaban y desconcertaban a los contemporáneos. En consecuencia, muchos mineros comenzaron a anexar boyadas o muladas a sus explotaciones, y luego campos de trigo o de maíz. Como tenían necesidad de grandes cantidades de carbón vegetal para las

fundiciones, trataron, asimismo, de adquirir bosques, o mejor dicho esos montes bajos y de matorrales del norte donde tenían sus “carboneras”. Así nacieron unas haciendas mixtas que recuerdan un poco los grandes ingenios azucareros del sur, con sus máquinas trituradoras y sus hornos de fundición, con sus rebaños, sus labranzas, sus bosques y carboneras, y por último con sus esclavos y gente de trabajo.

En realidad, en vez de fundarse al lado mismo de las minas, situadas a menudo en los desiertos, muchas de esas haciendas se establecieron a la orilla de las escasas corrientes de agua que podían suministrar una fuerza motriz suficiente al mismo tiempo que posibilidades de riego. Las ventajas del arroyo compensaban ampliamente la obligación de traer el mineral a lomo de mula o en carretas, a veces desde bastante lejos: de 22 leguas en algún caso. En otros lugares había que hacer represas que contuvieran el pobre caudal de algún hilillo de agua, para poder al menos lavar los minerales, y regar, si era posible, algunos campos.

Algunos de los más poderosos mineros o gobernadores no se contentaron con anexar estancias a los hornos o ingenios de donde procedía su fortuna. Como en todas partes había demanda de mulas, de cuero y de harina, les pareció ventajoso producirlas en gran escala en las zonas mejor regadas, aunque fuera a mucha distancia de las minas, pues la mirada de esos hombres llegaba lejos. Si las ganancias de las empresas agrícolas no podían compararse con las utilidades que dejaba un rico filón, en cambio su rendimiento era mucho más regular. Eran bienes relativamente estables, susceptibles de formar mayorazgos y asegurar la perpetuidad de su familia, constante preocupación de estos “hombres ricos”.

El Rey no podía o no quería pagar los gastos de la guerra. Así como confiaba los cargos de gobernador a los más poderosos personajes, así también distribuía títulos de capitanes entre los ricos mineros y hacendados, sin sueldo regular por supuesto. Era ése uno de los aspectos de la descentralización a favor de los “hombres ricos” que, de hecho, llegaban a ser dueños y señores absolutos en sus dominios. En los últimos años del siglo XVII, en los “Nuevos Reinos” del norte, no hubo casi un solo dueño de haciendas que no fuera capitán, y no hubo casi ningún distrito en que no residieran algunos de estos personajes, de la misma manera que raras veces faltaba en el cuadro algún clérigo agricultor o minero que, eventualmente, se transformaba en jefe de expedición. Estos militares, grandes y chicos, vivían en haciendas coronadas de almenas y agujereadas de troneras, modestos castillos fortificados de los cuales, desgraciadamente, quedan pocas huellas en un país donde, por falta de piedra, se solía construir con adobe. Bajo la protección de sus torreones vivían los peones y trabajadores que formaban la parte esencial de la hueste en caso de alarma. Estas compenetraciones de lo militar, de lo civil y de lo económico, de lo eclesiástico y de lo laico, constituyen un rasgo típico de la vieja España. Las necesidades de la guerra contra los nómadas venían a resucitar y a reforzar en México las viejas tradiciones nacidas a lo largo de la Reconquista Peninsular.

Pero la creación y el desarrollo de las vastas haciendas no siempre obedecían a razones de orden puramente económico y social. Es preciso evocar la sicología de ciertos propietarios. Así como los “ricos homes” de la Vieja España eran caudillos y jefes más aún que capitalistas, así también es evidente que ciertos mineros y “señores de ganados” buscaban, menos los bienes materiales por sí mismos, que por el poder político que podían otorgarles. No parece que tales personajes, enriquecidos por los azares de las minas, hayan tenido una clara conciencia de la inversión provechosa, de la ganancia calculada, del aprovechamiento del suelo, cuando adquirían tan vastos territorios. Se puede concluir así que si cada quien extendía indefinidamente sus propiedades, no era tanto para aumentar sus ingresos, sino más bien para “señorear”, según la expresión de la época; para ser dueño y señor de la región.

Así, los indígenas conservaron muy poco de la propiedad de tipo privado, a pesar de que los reyes españoles, de quienes derivó la propiedad privada en la Nueva España, la reconocieron a favor de los aborígenes, como puede verse en la Ley de los *reynos* de Indias. Las leyes citadas permiten ver que, durante la Colonia, el indígena continuó legalmente siendo propietario mediante el reconocimiento que de sus propiedades hicieron los gobernantes españoles; pero la realidad fue otra, lo cual quiere decir que las leyes no se cumplieron. Al principio de la Colonia sólo a algunos señores tlaxcaltecas, al haber sido aliados de los españoles en la conquista de México, se les respetaron sus propiedades por haber sido “muy seguros y pacíficos y, por cierto, leales vasallos de Vuestra Majestad”; sin embargo, aún estos aborígenes, frente a la situación adversa para el indígena, trataron de proteger su propiedad prohibiendo que sus hijas las heredaran. Por los hechos anteriores, los indígenas durante la época colonial, al contrario de los españoles, por regla general fueron detentadores de propiedades comunales, porque éstas eran por naturaleza intransmisibles e imprescriptibles, y

era muy difícil obtener fraudulentamente una licencia para vender tales bienes, de tal manera que fue lo único que, durante el coloniaje, pudieron retener.

Pero junto a este hecho hay que tener en cuenta que mientras las propiedades de los españoles no tenían límite en cuanto a su extensión en la vasta y grande Nueva España, las propiedades comunales de los pueblos de indios tenían una extensión limitada y eran pequeñas; para ello basta recordar las medidas del casco legal y del ejido. Además, hubo en la Nueva España una diferencia entre los españoles que reservaron privilegios para sí, y los indios y castas que eran los obligados a pagar los tributos, a la servidumbre y a la esclavitud; así se explica porqué, en la Guerra de Independencia, Don Miguel Hidalgo y Costilla dictó el decreto sobre la devolución de las tierras a los pueblos y el decreto sobre la abolición de la esclavitud y los tributos para los indios y las castas, y porqué Morelos, en su bando del 23 de marzo de 1813, declaró la abolición de las calidades de indios, mulatos o mestizos, para que todos se llamasen americanos, que en consecuencia nadie pagase tributo y que los naturales de los pueblos fueran dueños de sus tierras.

La tierra propiedad de las comunidades indígenas, de origen prehispánico, subsistió durante La Colonia a pesar de todo lo expuesto en el apartado anterior, pero solo en el centro y sur del país, pues en el norte la población indígena era nómada, y por tanto no existían tierras de su propiedad. Esta tierra ha sido, desde La Colonia hasta nuestros días, principios del siglo XXI, tierra de conquista para los poderosos, ambicionada por la población campesina mestiza y criolla, instrumento político en las luchas pacíficas y violentas por el poder, defendida como parte de su razón de ser por las comunidades indígenas y, por ello, causa de conflictos sangrientos entre ellas. Sirva el texto de Francois Chevalier⁴⁵ para ofrecer un panorama de esa tierra durante La Colonia.

A fines del siglo XVI todavía estaban casi intactos –excepto algunos casos locales- los terrenos de las comunidades indígenas. Los indios, que no tenían animales, ocupaban solo una parte de la tierra, aún en las regiones más pobladas del centro; pero sus milpas se encontraban también en los valles bien regados y fértiles, de manera que lo que perdían en extensión lo ganaban en calidad. Por el contrario, en las zonas boscosas el agotamiento rápido del suelo los obligaba a hacer desmontes temporales –costumbre que se observa todavía, por ejemplo, en la Huasteca o en Michoacán-, y los indios ocupaban de esa suerte vastos territorios que luego les disputaron los criadores de ganados. Las comunidades tenían igualmente enemigos internos, si se puede decir así, pues antes de la llegada de los españoles una nobleza indígena había comenzado a apoderarse de ciertas tierras, reduciendo a gran número de cultivadores libres a la condición de *mayerques* o siervos; también en este caso, como no conocía ni practicaba la ganadería, la aristocracia indígena no poseía tierras muy extensas; pero éstas eran fértiles.

Sin embargo, frente a la amenaza que significaban para los indios los grandes rebaños de los españoles, ciertos particulares o ciertas comunidades consiguieron que se les reconocieran territorios mucho más grandes que lo que realmente utilizaban, gracias sobre todo al apoyo de los religiosos, que eran sus defensores naturales, por lo menos en el siglo XVI. En regiones más alejadas o en zonas que quedaban fuera del antiguo imperio azteca, habían tribus sedentarias que practicaban la caza y la recolección de frutos, cuando menos en la misma proporción que la agricultura.

Los territorios de las comunidades indígenas no eran los únicos que se constituían en elementos extraños u hostiles a los primeros latifundios. En todas partes habían nacido pequeñas villas de españoles: no tanto las comunidades de encomenderos establecidas poco después de la conquista, sino sobre todo las villas que se fundaron un poco más tarde para proteger los largos caminos hacia las minas de plata del norte. Sus vecinos eran casi todos labradores y criadores en el distrito asignado a su comunidad, que a menudo tuvo que ser defendido por ellos contra la invasión de las haciendas vecinas. Muchas de estas villas sucumbieron en el siglo XVII; pero otras habrían de convertirse en núcleos de poblaciones campesinas blancas o amestizadas, mejor preparadas que las indígenas para resistir a la gran propiedad, y a veces aún para suplantarla, más tarde, en una especie de contraofensiva. Así pues, las comunidades indígenas o las comunidades españolas, cuando no fueron presa de las grandes haciendas, constituyeron límites y obstáculos a su expansión.

⁴⁵ CHEVALIER Francois. Op. citado

Al instalarse en el Nuevo Continente, los conquistadores no habían buscado más que los tributos, al principio, y luego la mano de obra para lavar el oro de los ríos y arroyos y explotar algunas minas y rebaños. Lejos de constituir un obstáculo para sus ambiciones, las zonas más pobladas los habían atraído, invitándolos a establecerse en ellas. Más tarde, el problema se había presentado de manera un tanto distinta: los españoles buscaban ante todo la proximidad de las comunidades indígenas explotables, pero comenzaban también a querer tierras en las cuales pudieran sacar provecho de la mano de obra disponible. Por otra parte, la prodigiosa multiplicación de los ganados confería algún valor a zonas hasta entonces sin interés, por ser demasiado secas o hallarse lejos de los centros de población.

Los terrenos de las comunidades, exiguos pero fértiles, fueron los que primero atrajeron la atención de los españoles; rebaños y cultivos habrían invadido las milpas de los indios si los funcionarios del Gobierno, en especial el virrey Luis de Velasco, no hubieran tomado medidas severas, secundadas constantemente por los frailes misioneros. Las primeras medidas de defensa fueron reacciones de urgencia, empíricas y puramente negativas. Pero no tardaron en ordenarse según un sistema que representaba la adaptación de la filosofía de Salamanca a un caso concreto y nuevo: el de las Indias. Al poder de hecho de los soldados, al aún poder de los aventureros de la conquista, había sucedido el gobierno de los teólogos y de los licenciados en leyes. Todas éstas son cuestiones esenciales para la comprensión de ese gran problema de las tierras, de toda esa organización social cuyas consecuencias pesan todavía sobre la vida de México.

Desde comienzos del siglo XVI, teólogos y filósofos habían tratado de resolver, a la luz de Santo Tomás de Aquino y de los “realistas” medievales, los grandes problemas jurídicos que la conquista y el gobierno del Nuevo Mundo planteaban a los españoles. Directa o indirectamente, la enseñanza de estos maestros había llegado hasta la mayor parte de los miembros del Consejo de Indias, así como a muchos de los misioneros o letrados enviados a la Nueva España. No tardaron en publicarse obras tan importantes como el *De Indis* o el *De jure belli*. Bartolomé de las Casas se hizo el campeón apasionado de esas ideas. A su vez, tras algunas reticencias, la monarquía española se dejaba ganar completamente por la nueva filosofía que triunfaba en forma definitiva sobre teorías acerca del indio como ser irracional. Las conclusiones de la nueva doctrina eran sencillas, claras y fundamentales: fuera de las verdades reveladas, existían un orden natural y un derecho de gentes que podían conocerse a la sola luz de la razón humana. Esta ley natural, reflejo de la ley divina y fundamento del orden y concierto universal, era la misma para todos los seres racionales, fuesen cristianos o no. Así, los indios tenían derechos semejantes a los de los españoles, los cuales no podían ser para ellos más que simples guías.

Ideas como las anteriores habían llegado a ser corrientes desde mediados del siglo XVI. En México, un religioso anónimo se hacía eco de ellas cuando recordaba a Su Majestad que, entre los indios, los reyes y señores eran verdaderamente tales “...y tenían dominio real en sus vasallos, y los vasallos en sus tierras y hacienda *jure gentium* porque el dominio y señorío que el hombre tiene en las cosas, ni se funda en la fe ni sobre la caridad, porque un gentil y un idólatra son verdaderos señores tan bien como el cristiano, y por el mismo título. [En consecuencia], para despojar a los reyes de sus títulos, a los señores de sus señoríos, y para *subjetar* a los otros que eran vasallos y tributarios de nuevos reyes, no basta...que sean idólatras, como algunos filósofos lo han querido afirmar y defender. Ni el mismo Papa puede autorizar a ello –añade-, puesto que *nemo dat quod non habet*. Las encomiendas son ilícitas y, finalmente, nadie puede privar a los indios de sus derechos naturales a poseer, a gobernarse a sí mismos, a vivir como hombres libres”. (1554).

De ahí al orden práctico no había más que un paso, que fue el que dieron muy pronto los misioneros y los legistas; era evidente que los indios no podían ser reducidos a la esclavitud, excepto, de manera excepcional, aquellos que vivían *more ferarum*, como bestias errantes y privadas de razón; por ejemplo, los chichimecas. Los indios tenían la facultad de gobernarse a sí mismos en “repúblicas” regidas por una policía. Eran capaces de poseer colectiva o individualmente toda clase de bienes muebles e inmuebles, con el mismo título que los españoles... “Con mayor razón podían ejercer todos esos derechos cuando se habían convertido ya a la fe de Cristo”.

La claridad de esta filosofía no evitó los tentaleos, las contradicciones y los ensayos desafortunados cuando los hombres mejor intencionados comenzaron a fijar reglas prácticas. En efecto, los sistemas discurridos en España tenían que sufrir forzosamente serios retoques al contacto con la experiencia de la realidad americana.

Además, en los comienzos, las ideas no tuvieron oportunidad de realizar una tarea constructiva, excepto localmente, como en los dos hospitales aldeas de Santa Fe fundados por Don Vasco de Quiroga.

Era tal el desorden en muchas comunidades indígenas, que había que proceder con la mayor prisa posible, y evitar ante todo las exacciones y los abusos sin fin de que podían hacerse culpables, en el siglo XVI, unos soldados instalados en tierra de conquista, en medio de poblaciones particularmente dóciles y sin defensa alguna. Sin embargo, entre los misioneros y los legistas, la obra de protección negativa tomó su fuerza y su impulso de esa filosofía. Por su parte, los religiosos solían poner obstáculos al establecimiento de colonos o traficantes españoles en sus pueblos de misiones, que querían aislar de todo contacto con el exterior; en efecto, les gustaba ver en el indio un ser puro a quien debía iluminar la religión, pero no corromperlo con la civilización de hierro de la vieja Europa.

Muy pronto, sin embargo, los frailes más celosos y ciertos funcionarios ejemplares –que no faltaron en tiempos de Carlos V- no se contentaron ya con defender a sus ovejas o a sus administrados de las contingencias que buenamente se iban presentando. Es imposible, en efecto, no ver más allá de los tentaleos un sistema positivo, un plan meditado y concertado, cierta unidad, en fin, en la organización de multitud de pueblos y misiones, y no ya sólo de unos cuantos; o bien, en la larga serie de medidas que tomó con relación a los indios, un virrey como don Luis de Velasco el Viejo. Puesto que los indios, seres racionales, tenían derechos semejantes a los de los españoles, era preciso ante todo incorporar a los sistemas jurídicos peninsulares todas aquellas instituciones indígenas que no fueran contra la ley divina o contra el derecho natural. El ideal era llegar a un pie de igualdad, lo cual suponía una asimilación progresiva, sin excluir, desde luego, el orden social jerárquico; de ahí esa curiosa e íntima combinación de elementos indígenas y españoles que se observa siempre en las instituciones de la vida rural mexicana.

Hubo una tendencia a asimilar los pueblos y grupos indígenas a villas o municipios españoles, y se cargó fuertemente el acento sobre todas las instituciones comunitarias, en las cuales parecían juntarse las tradiciones peninsulares y las indígenas. En efecto, para evangelizar más fácilmente a las poblaciones dispersas, los misioneros las reunían en pueblos que había que organizar y hacer vivir: son los pueblos llamados de “congregación”, de “junta”, de “policía”; la palabra “reducción”, bastante rara, no comienza a usarse hasta en tiempos del virrey Conde de Monterrey (1595-1603), que emprendió a su vez una vasta operación de este género en todo el país. Los religiosos tendían, naturalmente, a dar a sus fundaciones la sólida armadura comunal de las villas castellanas; y, por su parte, la sociedad indígena formada de *calpullis* o clanes evolucionados, se encontraba mucho mejor preparada para adoptar fuertes instituciones comunitarias. Es también posible que, entre los misioneros, haya existido el sentimiento más o menos conciente de que era necesario luchar contra el desarrollo de un individualismo anárquico que amenazaba a todas las antiguas estructuras sociales.

Las “cajas de comunidad” no existían en los tiempos de Moctezuma, sino que fueron “inventadas por los frailes”, como dice el arzobispo Montúfar, quien por cierto las critica ásperamente. Según este prelado que escribe en 1556, las cajas se destinaban a ayudar a los misioneros y a contribuir a los diversos gastos de la comunidad; estaban alimentadas – añade el obispo- o por algunos cultivos en común, hornos de cal, rebaños, cortes de leña, explotaciones agrícolas trabajadas “en compañía” con labradores españoles, etc, o, a falta de otra cosa, por pequeñas contribuciones en dinero que venían a añadirse al tributo. Si no se quería que las cajas de comunidad fuesen ocasión o pretexto de nuevas contribuciones para los indios, era preciso instituir, ajenas a ellas, empresas capaces de llenarlas dejando al mismo tiempo ciertos ingresos en poder de las comunidades; fue lo que comprendió don Luis de Velasco, quien trató de resolver el problema. La solución más sencilla y más difundida consistió, según una tradición prehispánica, en hacer cultivar en común algunos campos de maíz, de frijol, de chile o de tule. Sin embargo, los ingresos que de ello resultaban eran escasos, y lo único que se hacía era reemplazar por un servicio de trabajo la contribución en efectivo.

El virrey intentó organizar exploraciones “en compañía” con los labradores españoles, dueños de algunos capitales, que era precisamente lo que les faltaba a los indios, según se lo explica a Felipe II en 1554: “Lo que ha probado en algunas partes es que españoles que tienen caudal hagan compañía con pueblos de indios, y los indios ponen las tierras e ayudan con gente para el desherbar y coger, y los españoles ponen los bueyes y arados y carretas y otros aparejos, y la industria; y de lo que se coge, dan al español una parte y los indios llevan dos tercios, de que se ayudan a pagar parte de sus tributos y se proveen las repúblicas, y ellos *se vezan*

(se acostumbran) a labrar con bueyes la tierra y a sembrarla y cultivarla como en España”. Estas compañías no parecen haber prosperado, pues los labradores españoles trataban de apropiarse las tierras para quedarse con todas las ganancias. Para alimentar las cajas de comunidad había otra posible solución, cuyas ventajas resultaban evidentes: era la cría de ovejas y cabras, que exigía poco trabajo y poca mano de obra, dejaba utilidades de importancia y se ajustaba, por lo general, a las tierras secas del país. Además, los espacios empleados de esa manera podían constituir zonas de protección contra la invasión de las milpas por los ganados de los españoles: a mediados del siglo XVI, la rápida multiplicación del ganado mayor creaba a este respecto un gravísimo problema.

Al mismo tiempo que Velasco prohibía a los ganados y a los trashumantes acercarse a menos de media legua o de una legua de muchos pueblos, comenzaba a conceder a las comunidades estancias de ganado menor con títulos en forma, exactamente parecidos a los que recibían los criadores españoles, con la única diferencia de que los de las comunidades eran inalienables. Durante los viajes que había hecho por “lo mejor de la tierra” en compañía de algunos religiosos competentes –escribió el virrey a Su Majestad, en 1559–, se habían reunido sistemáticamente las poblaciones en torno de las iglesias y conventos, y “...se han hecho fuentes y puentes y abierto caminos donde ha convenido, y se han señalado a todos los pueblos dehesas y ejidos para ganados y para los de los pasajeros, sin daño de sus sementeras”. Con menos frecuencia, las comunidades recibían caballerías de tierras de cultivo, el derecho de construir molinos movidos por una corriente de agua, ventas, tiendas en la plaza, o bien obtenían licencias para tener “obrajes” de paños, empresas de acarreo, etc, que constituían otras tantas fuentes de utilidades. Por último, como si se tratara de villas castellanas, se delimitaron a veces ejidos destinados a pacentar los animales de labranza y de trabajo que hubiera en el pueblo. Es verdad que en los pueblos a la vera de los caminos esos ejidos servían sobre todo a los arrieros y carreteros españoles.

En 1597, cada indio de la Nueva España iba a recibir incluso la autorización de criar 300 ovejas, 6 pares de bueyes y 4 vacas lecheras “*chichiguas*”, sin que para ello fuera obligatorio poseer una estancia, lo cual demuestra que existían todavía muchos baldíos dependientes únicamente del rey. En otros lugares había indios que recibían derechos de posesión perpetua sobre las tierras de los principales, a quienes pagan un modesto terrazgo. En todos los casos se trataba de posesiones inalienables, que daban solamente a los cultivadores una especie de usufructo perpetuo a condición de que trabajaran las tierras; era el mejor medio de evitar las compras, los acaparamientos o los despojos por los españoles, al menos si se vigilaba de cerca el cumplimiento de esas cláusulas, según podían hacerlo los frailes residentes en los lugares.

La propiedad inmobiliaria de la Iglesia, que en la Nueva España solo podía ser la Iglesia Católica, ha sido objeto de muchos estudios para analizar su dimensión y sus efectos en la economía y en la sociedad en los 300 años de vida de La Colonia y en los primeros años del México Independiente, hasta provocar la Guerra de la Reforma cuya consecuencia fue, para unos el “despojo” de los bienes de la Iglesia y para otros la “liberación” de esos bienes de las “manos muertas” que representaba el clero católico, para su incorporación a la circulación en una economía destruida por la Guerra de Independencia y las sucesivas guerras intestinas, y estancada precisamente porque al estar concentrada la propiedad en poder de los latifundios y de la Iglesia, se impedía la creación de una clase campesina propietaria de granjas que impulsara el desarrollo del país, como existía en Estados Unidos, el modelo a seguir de los liberales. Francois Chevalier⁴⁶ proporciona la información para dimensionar la propiedad inmobiliaria de la Iglesia en el medio rural, y sus vínculos con la economía y la sociedad durante La Colonia.

Los primeros frailes que llegaron a la Nueva España fueron en su mayor parte verdaderos apóstoles, absolutamente desinteresados en su fe ardiente, pero las proporciones mismas del éxito eran un peligro. Con la gratitud apasionada del débil y del humillado por su protector, los indios ofrecían a los religiosos obsequios, legados, tierra. Era fuerte la tentación para los frailes el adquirir bienes terrenales, no ciertamente para enriquecerse personalmente, sino para dar al convento o a la orden una seguridad material que le ahorrara el trabajo de vivir al día, de limosnas o de subsidios; de hecho, solo los franciscanos supieron resistir a esa tentación. Sin embargo, las grandes órdenes mendicantes no constituían toda la Iglesia en México. El clero secular se desarrollaba en los espacios dejados por las misiones. El comportamiento moral de los innumerables clérigos libres dejaba a veces mucho que desear; ellos no tenían las mismas razones que los

⁴⁶ CHEVALIER Francois. Op. citado

misioneros para menospreciar los bienes de este mundo. Por último, el diezmo de las cosechas suministraba ingresos que crecían de año en año con la multiplicación de los ganados y de los cultivos. Muy pronto, las órdenes contemplativas fundaron conventos en los cuales entraron, con ricas dotes, los hijos de los criollos acomodados.

Sobre todo, una nueva orden muy distinta de las demás vino a implantarse en la Nueva España; desde fines del siglo XVI los jesuitas fundaron colegios en las villas y llevaban sus misiones hacia las inmensas tierras del noroeste. La Compañía de Jesús no tardó en completar su fuerte disciplina interior mediante una sólida organización económica a la cual nada se oponía en su regla. En el momento en que el celo de las otras órdenes perdía su ímpetu inicial, adquirió una influencia considerable entre todos los ricos españoles y criollos cuyos hijos se educaban en sus colegios. Sus altos niveles morales y la incontestable superioridad de su enseñanza le granjearon poderosos apoyos, lo mismo entre los nobles que entre ciertos opulentos mineros y comerciantes; 20 o 30 años después de su llegada al virreinato (1572), pocos testamentos hubo que no dejaran a la Compañía una buena parte, además de las aportaciones de sus nuevos miembros, provenientes de medios acomodados; gran número de donativos y “capellanías” le proporcionaron sumas importantes.

Así pues, en este país más bien pobre, entraron grandes capitales en las arcas del clero, el cual supo conservarlos mucho mejor que los encomenderos o herederos de los dueños de minas y de algunos altos funcionarios. Es que la Iglesia tenía para sí la perpetuidad y, tal como en la Europa medieval, los diferentes cleros representaban los únicos cuerpos sociales fuertemente organizados. En conjunto, los religiosos y los clérigos eran hombres mucho más instruidos y capaces que los demás, de modo que su reciente fortuna estaba mucho mejor administrada que los bienes de los particulares, amenazados con frecuencia por la imprevisión o la prodigalidad. La Iglesia empleó en construcciones las fuertes sumas que le llegaban a las manos, como lo demuestran esos innumerables monasterios, iglesias y capillas de los pueblos, o bien todos los conventos y edificios religiosos cuyos campanarios, espadañas, cúpulas o torres señalan desde lejos a las ciudades mexicanas, aún las más chicas. Pero la piedra y los retablos representaban en cierto modo un capital muerto; si las órdenes religiosas, que no cobraban el diezmo, querían alguna estabilidad económica y no depender siempre de las limosnas particulares o de los subsidios reales, tenían que asegurarse rentas regulares colocando ventajosamente el dinero de que a veces disponían. Ahora bien, para quien buscaba estabilidad y seguridad más bien que pingües utilidades, sólo una inversión se ofrecía en ese tiempo: la tierra.

A pesar de las fortunas deslumbrantes de ciertos mineros, la Iglesia no se interesó por las industrias extractivas, pues antes de finalizar el siglo XVI los hombres perspicaces podían ya distinguir algunos síntomas de una próxima decadencia minera. Ésta era completa unas cuantas décadas después, precisamente en los momentos en que la propiedad eclesiástica se encontraba en pleno crecimiento. Si en 1538 Su Majestad autorizaba a las iglesias y a los curas a gozar provisionalmente de las propiedades o rentas destinadas en otro tiempo “a los ídolos” y a los templos indígenas, en cambio, cuando había dado al primer virrey el derecho de distribuir tierras en su nombre, prohibió también que éstas se enajenaran “a favor de iglesias, monasterios o personas eclesiásticas” (27 de octubre de 1535). A partir por lo menos de 1542, las mercedes de caballerías o de estancias otorgadas por los virreyes llevaron constantemente esa cláusula, con pena de nulidad del título en caso de infracción.

Sin duda el objeto que se perseguía era doble: sobre todo de orden económico y social, para conjurar las tradicionales amenazas de acaparamiento que las manos muertas eclesiásticas ejercían desde la alta Edad Media, sobre toda en la fortuna territorial. Pero debía haber asimismo un fin moral, en el espíritu del próximo Concilio de Trento, pues la Monarquía Española tomaba muy en serio su patronato en las Indias: al vedar a los clérigos la adquisición de heredades rurales, se quería, además, ahorrarles unas atenciones demasiado ajenas a la misión espiritual de la Iglesia. No obstante, el gobierno virreinal no consideró esa regla como algo absoluto, puesto que en algunas ocasiones hizo merced de estancias a ciertos conventos, monasterios o colegios particularmente privados de recursos. En 1562, una nueva cédula obligaba incluso a las órdenes a deshacerse de todos los bienes, tierras o explotaciones que poseyeran en los pueblos de indios, pero con la curiosa compensación de que podrían recibir donativos o legados en el distrito de las villas de españoles, y provenientes de éstos. Se abría así una puerta que luego sería imposible cerrar.

Interrumpidas, o casi interrumpidas entre 1568 y 1580 las mercedes de tierras a favor de conventos, vuelven a surgir y se hacen más numerosas que nunca en los siguientes años por los débiles virreyes que gobernaron la

Nueva España. Sobre todo, hacia esta época es cuando los jesuitas comenzaron a adquirir vastísimas propiedades, y ya había tendencias a reconocer oficialmente su existencia, puesto que en una decisión de la Audiencia en 1581, confirmada en 1583, las eximía del pago de diezmo, aún cuando se tratara de tierras colocadas en arrendamiento. En 1580, y luego en 1597, nuevas órdenes de la Audiencia prohibían únicamente vender tierras a las órdenes religiosas, pero autorizaban toda clase de donaciones pías.

De ese modo, antes de finalizar el siglo XVI, la propiedad territorial de las órdenes religiosas se hallaba prácticamente admitida, de buena o mala gana, por las autoridades de la Nueva España. En cuanto el clero secular, que con tanto vigor denunciaba las propiedades de los regulares, supo también adquirir intereses en el mismo terreno, aunque bajo otra forma. En efecto, si las capillas e iglesias poseían generalmente pocas tierras, en cambio disfrutaban de censos ricos y numerosos, especie de hipotecas territoriales impuestas, de manera particular, sobre las haciendas rurales; ninguna medida legal se oponía a la multiplicación de los censos, cuyas rentas se contaban entre las más estables y seguras de todas. Por lo demás, los clérigos seculares percibían el diezmo sobre todas las heredades de españoles, menos los 2/9 reservados a la Corona española en virtud de su patronato.

Bajo la influencia del capitalismo naciente ciertos censos, sobre todo eclesiásticos, perdieron rápidamente en México sus caracteres originales y su función primitiva. Ya sea por falta de dinero líquido, ya por otras razones, algunos piadosos bienhechores gravaron los ingresos de sus haciendas, o de alguna de ellas, con una renta perpetua a favor de una iglesia o de un convento. Estos nuevos censos representaban, por regla general, el interés al 5% de un capital no invertido y no exigible, que dependía del beneficiario. Bajo esa forma, eran dotadas muchas religiosas cuando ingresaban en alguna comunidad: una dote que se cobraban sobre los ingresos de la propiedad rural o del inmueble, del cual el convento venía a ser, en cierta forma, como el accionista.

Esas concesiones a censo presentaban sus inconvenientes. Unas veces las tierras aumentaban de valor como ocurría con frecuencia a causa del desarrollo de los cultivos y del alza general de los precios, y sin embargo, la renta seguía siendo la misma. Otras veces la explotación venía a menos y dejaba de pagarse el censo, cosa que solía suceder a veces debido a la inestabilidad económica y social reinante. Estos censos territoriales eran las inversiones favoritas de no pocas comunidades por las dotes o donativos en efectivo que podían recibir. Para quienes querían ahorrarse los cuidados del propietario de tierras era esa, incluso, la única manera de tener rentas aseguradas en una época en que el préstamo a interés se hallaba severamente prohibido.

La diferencia que había entre un préstamo al 5% y las compras de censos parecía ser que en los censos no se podía exigir el pago del capital en una fecha fija pero, en realidad, si se tenía necesidad de esos fondos comprometidos en censos, siempre era posible vender el censo a quien, por lo contrario, deseaba invertir su dinero. En cuanto a los propietarios de tierras dispuestos a pagar una renta futura a cambio de la recepción inmediata de una suma, no eran raros en la Nueva España. Eran, ante todo, los herederos de mayorazgos escasos de dinero que, por la imposibilidad de vender ninguna de sus propiedades, recurrían a esa clase de hipoteca; la palabra misma aparece en ciertos documentos donde se precisa que tal o cual suma está impuesta “a censo en las dichas *haziendas*, hipotecándolas para la renta”, y “como los hijos de esta tierra son de condición tan pródiga” -según decía el cabildo de la ciudad de México-, hacían lo que hacen hoy esos hijos de familia que hipotecan los bienes adquiridos por sus padres.

Así, pues, cuando alguien quería comprar una hacienda, iba a consultar los registros de los censos, conservados desde 1546 en el edificio del Ayuntamiento de México, de la misma manera que un burgués de Francia nunca compraría una granja o un inmueble sin visitar previamente al “registrador de las hipotecas”. Los colegios estaban pagando constantemente esos préstamos, o contrayendo otros nuevos, según que sus negocios dejaran cantidades disponibles o exigieran capitales suplementarios; en sus cuentas hay comprobación de todas esas operaciones financieras, que acabaron por ser completamente extrañas a la institución del censo. La palabra misma tendía a desaparecer, y los colegios recibieron a menudo simples “depósitos” de fondos, por los cuales pagaban “réditos” de 5% hasta el pago total.

Al hacer servir sus reales de plata para el desarrollo de sus negocios, al utilizar los capitales según fórmulas modernas, los jesuitas y otros propietarios acabaron prácticamente con la tradicional prohibición del préstamo a interés por el atajo de la vieja institución de los censos territoriales. La realidad había comenzado a

imponerse precisamente entre los eclesiásticos, los autores mismos de la prohibición. Las órdenes religiosas no eran las únicas que poseían esas especies de hipotecas territoriales. Es muy probable, incluso, que los censos más numerosos se encontraran en manos del clero secular. La razón era que, entre los moribundos que disponían de algún capitalito, muy pocos eran los que olvidaban en su testamento una fundación de misas por el eterno descanso de su alma. Ahora bien, para tal objeto no había nada mejor que un censo, mediante el cual su causa estaría defendiéndose perpetuamente ante el Todopoderoso. El hecho es que existían centenares y millares de censos o “capellanías” impuestos sobre haciendas o propiedades rurales, o bien sobre casas, talleres y tiendas.

En principio, la fundación debía sustentar a un clérigo, cuya única obligación consistía en decir cada año cierto número de misas por el alma del difunto. El heredero del fundador era generalmente el patrono de la capellanía: velaba por el cumplimiento de las cláusulas establecidas y designaba de por vida a un sacerdote que pudiera cumplir las obligaciones cuando el acta constitutiva no había proveído ya a su nombramiento. Siendo perpetuas y no redimibles las capellanías, muy pronto no hubo casi ninguna hacienda que no se encontrara hipotecada en mayor o menor medida por ese hecho. Un poco más tarde se hizo absolutamente normal y corriente que los bienes raíces estuviesen gravados de ese modo en la tercera o cuarta parte de su valor. Y no era raro el caso de que una hacienda quedara literalmente vacía de su sustancia a causa del volumen y cantidad de cargas que tenía que soportar; cuando eran vendidas, los propietarios titulares no recibían más que una suma ínfima. Los verdaderos dueños de la tierra eran los poseedores de los censos, es decir, ante todo, los clérigos regulares o seculares.

Semejante situación no podía ir acentuándose indefinidamente. A falta de una legislación apropiada, se comprueba en los laicos una curiosa reacción y una especie de fenómeno de compensación natural y espontánea. Desde hacía mucho tiempo los fundadores de capellanías venían practicando la costumbre de dejárselas a los hijos, nietos o parientes que habían recibido las órdenes sagradas. Cada vez más se procuró dejar ese beneficio en manos de clérigos “de linaje”. Mientras el patronato de la fundación recaía en los descendientes, “prefiriendo el mayor al menor y el varón a la hembra”, según la fórmula consagrada, los patronos elegían a uno de sus parientes como titular de la capellanía, aunque estuviera todavía en pañales. De ese modo el dinero no salía del círculo familiar, y los censos eclesiásticos servían sobre todo para sostener a los miembros de la familia que habían entrado en las filas del clero, o que entrarían más tarde en ellas. Pero no era eso todo. Los patronos hereditarios de fundaciones establecidas por antepasados no creyeron que fuera un atentado contra su memoria el apropiarse de las rentas, con la obligación de mandar decir el número de misas prescritas, lo cual les dejaba, por regla general, una utilidad considerable. Por éste y otros medios, las familias tendían a recuperar por un lado lo que daban por otro.

Finalmente, a título individual, los clérigos, curas y dignatarios eclesiásticos poseían a menudo tierras y minas en los lugares en que ejercían su ministerio. En este aspecto particular, ni las primeras prohibiciones reales, ni los límites impuestos por el Concilio de Trento parecen haberse aplicado nunca, ni siquiera parcialmente, a causa sin duda de la pobreza de los diezmos en ciertas regiones que apenas comenzaban a poblarse de españoles. El concilio mexicano de 1585, que reglamentó minuciosamente todas las actividades de los clérigos, no consagró más que un breve párrafo a la explotación de bienes territoriales, tolerándola de hecho; y el Gobierno Real, patrono de la Iglesia de las Indias, adoptaría y tomaría a su cargo las más importantes resoluciones conciliares.

Este rápido desarrollo de la propiedad de la Iglesia no dejaba de provocar vivas protestas. Por lo demás, el hecho era común a todas las Indias, pues en 1608-1609 el virrey del Perú, y más tarde el de México y todas las audiencias americanas, recibían la orden de informar acerca del rápido acaparamiento de las tierras por “las religiones” que, según se dice, poseían la tercera parte de todos los bienes raíces, adquiridos gracias a las fundaciones de misas, dotes de los novicios, legados y compras. La explotación de propiedades rurales fue la fuente de ingresos más favorecida por los eclesiásticos, sin duda por ser más conveniente a su estado, y el “presbítero labrador” es uno de los personajes típicos de la Nueva España; una vez completaba de ese modo los ingresos de una capellanía, y otras veces había sido ordenado precisamente “a título de patrimonio”, es decir, por el hecho de estar dotado de una propiedad raíz capaz de asegurarle una vida “congrua”, digna y conforme a su estado.

Otro motivo de análisis y discusión entre historiadores es el verdadero origen del violento movimiento popular iniciado el 15 o 16 de septiembre de 1810 en Dolores por Don Miguel Hidalgo, con el apoyo de algunos criollos, al cual se unieron masivamente y de inmediato indios, mulatos y mestizos que formaban la población campesina del centro de la Nueva España. Porque no es posible aceptar que esa masa campesina analfabeta tuviera conciencia de nación y de lo que para ellos representaba lograr que esa nación se independizara de una Madre Patria lejana. Por otro lado, el estudio de la reacción de la población campesina en 1810 permite entrever explicaciones de la conducta actual de esa población. En este apartado se describen, con base en textos de Eric Van Young⁴⁷, hechos y circunstancias que permiten un mejor acercamiento a la importancia que tuvo en el movimiento de independencia y en el fin de La Colonia la estructura de la propiedad rural.

La noche del 1° de noviembre de 1810 –día de todos los santos- una desenfrenada muchedumbre de Atlacomulco, en aquella época pueblo ubicado en el área de Toluca a casi cien kilómetros al noroeste de la ciudad de México, atacó la casa de don Romualdo Magdaleno Díez, un español peninsular comerciante y terrateniente de la localidad. Magdaleno Díez y el administrador de su hacienda, que era español peninsular también, fueron asesinados por el populacho en la acción de esa noche, mientras que el hijo y el yerno de Díez fueron ejecutados al día siguiente en la plaza del pueblo y en el cementerio, respectivamente. El tumulto fue alimentado, al menos en parte, por los rumores de que un ejército de gachupines avanzaba hacia el pueblo para ejecutar a los habitantes no europeos, que se unieron al rumor de que un panadero empleado por Magdaleno Díez había, por orden de su amo, envenenado el pan que se estaba haciendo esa tarde. En el área había existido una larga historia de luchas por la tierra y el agua, que involucró a los habitantes de Atlacomulco, de Jarros y de otras aldeas, incitadas contra los caciques -nobles indígenas- locales y los hacendados no indios. Acompañando a la competencia por los recursos de tierra y agua en el área, existieron otros problemas, como la “codicia” de los campesinos por la tierra, las abiertas invasiones de los habitantes indios a las tierras de las haciendas, así como los frecuentes incidentes de violencia y las abusivas prácticas laborales de los hacendados.

Estos fueron los avatares de un proceso virtualmente general en el México colonial tardío, que comprendieron la recuperación demográfica de la población indígena y la resultante presión por la tierra; la creciente comercialización a gran escala de la agricultura; el incremento de la competencia entre los habitantes indios y otros por los recursos de la tierra, y el desarrollo de la diferenciación social en el seno de las comunidades indígenas. Ésta situación generalizada en el siglo XVIII tuvo una dramática presencia en el área de la ciudad de México, básicamente acentuada por el crecimiento de un mercado urbano y la consecuente difusión de la cultura del trigo de regadío. Regionalmente, en el período entre 1650 y 1750, la ecuación agraria cambió de una situación en que la tierra había sido abundante y la mano de obra escasa, a una en la que la tierra fue escasa y la mano de obra abundante, con lo que se crearon condiciones bajo las cuales una gran parte de la población agricultora no tuvo acceso, ni a un jornal real adecuado, ni a una existencia suficiente de tierras para el cultivo de subsistencia.

En realidad, las víctimas y los asesinos de Atlacomulco se conocían entre sí, como aclaran abundantemente los testimonios de los testigos del caso, y posiblemente trataban unos con otros en forma cotidiana. En tales circunstancias debe suponerse que animadversiones personales y *vendettas* de naturaleza personalizada y posiblemente de larga duración, así como rivalidades políticas y económicas, en oposición a una simple rabia ciega o consideraciones ideológicas, dirigieron a los asesinos hacia sus víctimas y dieron fuerza a sus golpes mortales. A pesar de ello, definitivamente Magdaleno Díez fue el chivo expiatorio, el objeto inmediato para actuar por el intenso descontento social, el cual desde una perspectiva razonable se esperaría que estuviera -y en algunos otros casos estuvo- dirigido contra la sociedad blanca y el régimen colonial como un todo.

En suma, las injusticias locales probablemente fueron mucho más importantes que las diferencias ideológicas al momento de definir la posición de los actores en relación con la rebelión de septiembre de 1810, en general, y con los incidentes como el de Atlacomulco, en particular. Agregada a la situación de inestabilidad

⁴⁷ VAN YOUNG Eric. En ESCOBAR Antonio. *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*. México, Centro de estudios mexicanos y centroamericanos/Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social. 1993.

social en Atlacomulco estuvo, alrededor de 1700 y más notablemente después de 1750, la declinación del poder, la riqueza y la influencia del grupo de caciques locales, lo cual produjo un vacío de legitimidad en el seno de la diminuta sociedad de vecinos indígenas, agravado más recientemente por las grandes crisis políticas de principios del siglo XIX. Al mismo tiempo, la creciente hegemonía económica de los terratenientes no indios no estuvo acompañada por un refuerzo paralelo de las estructuras de influencia y legitimidad debilitadas por el mismo proceso de su creación y por la cesión de la élite indígena del dominio local. Sobre todo, la amplia rebelión iniciada por Miguel Hidalgo, y posteriormente retomada por otros caudillos, parece haber proporcionado un principio organizativo –un pretexto, un sostén- mediante el cual los patrones existentes de enemistad, rivalidad y facción pudieran ser enarbolados.

Estos incidentes parecen ofrecer, al menos en parte, una versión miniaturizada de acontecimientos a nivel “nacional”, en los que un sector medio de no indios rurales, apoyados por elementos sociales marginales comenzó, en algunos casos, una rebelión contra el régimen colonial y, en otros, se unió a una ya iniciada, y en los cuales los indios rurales participaron masivamente, más por razones relacionadas con las condiciones locales que con los aparentes intereses ideológicos de sus caudillos. Por supuesto, el hecho de que la acción colectiva popular en las zonas rurales de la Nueva España fuera fundamentalmente local en su origen y en su visión del mundo, no impide la generalización respecto a ella. Los rebeldes populares y de la élite tenían en mente proyectos políticos y sociales muy diferentes y mutuamente incompresibles cuando tomaron las armas contra el régimen colonial español entre 1810 y 1821. Los campesinos de los pueblos, en particular, pelearon en defensa de sus comunidades, las cuales concebían como antecesoras, y en cierto sentido existentes fuera del Estado colonial. Por otra parte, el grupo criollo director del impreciso movimiento de independencia, luchaba por una visión protonacionalista de un Estado-nación autónomo, en el que la actividad política de la ciudadanía estuviera limitada a la élite blanca nativa y a una reducida penumbra de actores étnicamente mezclados.

Esas fuertes divisiones étnicas y de clase, siempre presentes en la época colonial, pero ahora políticamente nacientes bajo nuevas formas, emergieron en México durante la lucha independentista, lo cual explica en gran medida los temores de una “guerra de castas” expresada por muchos insurgentes criollos y observadores sociales, así como por los perspicaces conservadores, bajo los cuales la independencia finalmente se consumó en 1821. Más allá del análisis del horizonte político, del Estado o de la ciudadanía, la rebelión popular rural también incluye elementos de resistencia cultural –supervivencias lingüísticas, culto religioso, estatus local y relaciones de poder, relaciones de género, aspectos de identidad individual y de grupo y una visión del mundo en general, que dieron a la lucha de los campesinos de los pueblos, al grupo criollo director de la insurgencia y al Estado colonial una cierta impetuosidad y violencia, que de otro modo hubiera faltado si esa resistencia cultural no se hubiera combinado con la defensa de la comunidad.

De lo anterior se desprende la pregunta: ¿hasta que punto las injusticias económicas del período colonial tardío, como las descritas en el conflicto de Atlacomulco, pueden, de una manera verosímil, dar cuenta por sí mismas de un comportamiento colectivo violento de esa intensidad y de su frecuente absorción dentro de la insurgencia contra España? En otras palabras, existe una duda esencial en cuanto a cómo y hasta qué punto los alborotadores rurales tomaron sus decisiones para actuar con respecto a metas explícitamente económicas. Un modelo simplificado de semejante comportamiento colectivo puede ser la codicia de poseer tierras, que funcionaría como fuerza motivante, lo que facilitaría predecir que, en tales situaciones, los campesinos de los pueblos subvirtieron las estructuras existentes de opresión colonial en los términos inmediatos a su propia experiencia, mediante la expropiación de la tierra y la destrucción de los propietarios y de su capital.

La violencia y destrucción enfocadas están presentes en el incidente de Atlacomulco y en muchos otros de la época, pero no la expropiación y, todavía menos, cualquier expresión sistemática de un programa agrario por parte de los rebeldes populares. Consecuentemente, un tema subsidiario consiste en la cuestión de por qué hubo tan poca evidencia sobre la amplia difusión de la ideología agraria durante ese época, o sobre la expropiación de la propiedad de la gente rica por la pobre. La ausencia del problema de la tierra como una materia importante en la mayor parte de las formulaciones de planes de acción, pronunciamientos públicos y elaboraciones ideológicas de la rebelión de la Nueva España en conjunto -siempre exceptuando el caso algo oscuro de José María Morelos, que heredó el manto directivo de Hidalgo después de su muerte en 1811, y que propuso una tibia reforma agraria- no significa, por supuesto, que no fuera un motivo que llevara a los campesinos a las armas. Tampoco debe sorprender la ausencia de una ideología coherente y generalizada del

agrarismo, tanto desde arriba como desde abajo; en realidad, su existencia parecería peculiarmente anacrónica, dadas la época y el lugar.

Y aunque tal programa haya sido elaborado y seriamente promovido por la dirección insurgente, su amplia difusión entre la gente del campo y su adhesión a él habrían estado bloqueadas por factores como los estrechos canales de comunicación entre la élite dirigente de la insurgencia y las masas comunes -diferencias lingüísticas, una población analfabeta-, así como por el sabor fuertemente patriarcal y paternalista de las relaciones sociales entre la clase trabajadora y la clase propietaria prevalecientes aún en muchas partes de la provincia mexicana. Pero surge otra pregunta: ¿qué otros motivos existieron como posibles causas para la acción popular localizada: la recaudación de tributos e impuestos, las relaciones con la Iglesia, la red mercantil, las inclinaciones políticas separatistas? Ninguna de éstas parece una explicación tan verosímil para la acción colectiva como la cuestión de la tierra, ya que dichas causas probablemente afectaron a la gente de una manera menos uniforme, excepto en el caso de la Iglesia; posiblemente carecieron del poder simbólico necesario para mandar a los pobladores a cruzar el umbral afectivo de la acción colectiva.

De hecho, lo que ocurrió fue que la cuestión de la tierra fue transmutada en otros motivos capaces de movilizar a la gente rural en la acción colectiva violenta bajo, o al lado de, el estandarte de la protesta política, aunque la alquimia del proceso no está del todo clara. No es necesario aceptar a pie juntillas una hipótesis concerniente a la relación entre las condiciones agrarias y la protesta violenta, ni parece posible hacerlo así en este caso. Pero la cuestión de la tierra como una motivación para la rebelión puede ser mantenida si se comienza a pensar en términos de variables interpuestas en vez de una formulación simplista. Sin duda, lo que es nuevo en la interpretación de la acción popular de la época no es el énfasis en las injusticias agrarias, puesto que en investigaciones recientes esto ha venido a ocupar un lugar importante. Antes bien, al explorar la naturaleza del agrarismo popular en sus límites y, más específicamente, en un nivel aún más profundo de la lucha en la provincia, parece que la explicación consiste en la lucha por la viabilidad de la continuidad política de las comunidades campesinas y su existencia como reproductoras, esencialmente autónomas, de la cultura étnica local.

Aquí la idea de un “compromiso de comunidad” como motivación para la insurrección campesina puede ser útil, especialmente donde la posición de clase y la identidad étnica y cultural del campesinado fueron altamente congruentes. La elasticidad histórica de la comunidad campesina de México sugiere que el mantenimiento de la identidad y la autonomía de los pueblos son factores clave para entender la historia de la sociedad rural. Esta elasticidad, cuando se expresa en términos políticos, como lo fue durante la guerra de independencia, puede tomar algunas veces un cariz xenofóbico y reaccionario, *vis a vis* la usurpación de los forasteros o extraños, incluido el Estado. No fue la expresión abierta de tales sentimientos, desconocida durante las fases iniciales del movimiento de independencia. Algunos antropólogos y otros estudiosos han sugerido que el pueblo comunal indígena, y los pueblos campesinos en general, engendra una particular formación cognitiva campesina que tiende a ver el mundo social –las relaciones en el seno de las comunidades, así como entre ellas y con los fuereños- en términos muy definidos, con el pueblo en el centro y con el universo como un tipo de juego cuya suma es igual a cero.

Así, la lucha para preservar intacta la identidad del pueblo puede ser vista entonces como supeditada a la cuestión de la tierra, en la medida en que la cuestión estuvo intrínsecamente vinculada a una cosmología coherente cuya entidad central era el pueblo comunal. La formulación más extrema de esta visión invertiría completamente la flecha materialista causal al proponer que, durante las épocas “normales”, el conflicto por la tierra fue un pretexto o una representación colectivamente inconsciente de un conflicto social y cultural más profundo, aún cuando podía tener suficientes aspectos prácticos en sí mismo. En este escenario, las condiciones generalizadas de trastorno del orden político y no social establecido iniciadas por la insurrección de 1810, habrían creado un espacio abierto de ruptura, como en efecto ocurrió, para representar un drama social mucho más amplio, en el que las injusticias agrarias rara vez desempeñaron el papel principal.

Luego entonces, se tiene una serie de levantamientos agrarios o de inspiración agraria, a menudo combinados con un difuso movimiento de liberación “nacional” y un estado de guerra interna, con una ideología y una praxis agraria escabrosas y preparadas, aunque truncadas, pero que también incorporan un conflicto más ampliamente alimentado por las presiones de cambio en una sociedad rural, las cuales son trasladadas al interior de una rebelión en defensa de la comunidad. En todo caso, es esencial recordar que la evolución a

largo plazo de las estructuras agrarias en el México colonial –de la concomitante fricción social por el desarrollo de las economías comerciales regionales, la posesión fraudulenta de la tierra y la defensa campesina de la comunidad- no ocurrió en un vacío social o económico. Los amplios ciclos de la economía colonial y la demografía tendieron a profundizar, por varias generaciones, la sombra del empobrecimiento de sectores mayores de la población rural; además, esta tendencia estuvo compuesta por factores coyunturales que influyeron absolutamente en la propensión de la gente rural a enfrascarse en una acción colectiva con la llegada de la crisis política de 1808-1810.

La metáfora aquí sería la generación, a través de la erosión de los estándares de vida popular, de una especie de hiperestesia política que en sí misma no podría estimular la violencia colectiva, pero que en combinación con el agudo conflicto cultural y político produciría precisamente ese efecto. Por tanto, sin un entendimiento de este trasfondo económico, el conflicto agrario y la postura campesina en defensa de la comunidad no son del todo comprensibles.

El siglo XVIII fue esencialmente una época de ininterrumpida expansión comercial y prosperidad, un siglo de plata, si no de oro. Sin embargo, recientemente la visión de un medio siglo dirigiéndose al estallido del movimiento de independencia de 1810 ha comenzado a tomar un tono más oscuro, así que en una reciente revisión se pudo caracterizar el siglo XVIII como un siglo de claroscuro, de severo contraste de luz y oscuridad. Los indicadores del movimiento económico y de la prosperidad general, que alguna vez se pensó que eran inequívocamente positivos para el siglo XVIII, ahora están resultando menores, o hasta de signo negativo. Básicamente, el impresionante crecimiento demográfico de las primeras décadas del siglo comenzó a decaer o a entrecortarse después de alrededor de 1770; en algunas regiones antes, en algunas después.

A pesar de las importantes diferencias existentes entre los estudiosos sobre las causas de este socavamiento de la vitalidad demográfica, es posible discrepar de ellas, al menos en parte, dado que existe una desfavorable proporción hombre/tierra que va aumentando durante los años de la segunda mitad del siglo. Esta situación malthusiana estuvo agravada o mezclada con las recurrentes crisis de subsistencia enlazadas a ciclos meteorológicos, productividad agrícola estancada y una marcada distribución desigual del ingreso y de la riqueza en el período colonial tardío. Además de lo anterior, los sectores más importantes de la economía mexicana –minería, comercio y agricultura- ofrecían un cuadro confuso durante las últimas décadas de la Colonia. La producción de plata, guía de punta –“borrego de campana”- durante mucho tiempo de la empresa colonial, repite el movimiento de población, experimentando su más largo período de crecimiento sostenido durante el primer cuarto del siglo.

La evidencia de la caída real del jornal y del ingreso de la población rural trabajadora durante el último siglo colonial es virtualmente incuestionable. Las estimaciones del ingreso per cápita al cierre del período colonial tienden a sostener esta visión. Aun descontando el hecho de que la producción de plata, la cual conduce la mayoría de las estimaciones del producto interno bruto, fluctuó considerablemente, parece cabalmente claro que el ingreso per cápita en la Nueva España permaneció, en el mejor de los casos, estable o declinó ligeramente durante las seis últimas décadas del período colonial y, en el peor, que declinó severamente durante las últimas dos décadas. Si se toma en cuenta la evidencia cualitativa que indica que la distribución de la riqueza en el interior de La Colonia tendió a ser cada década más sesgada en siglo XVIII, la consecuencia prácticamente sin opción debe de haber sido el empobrecimiento popular, si no es que la pauperización, como resultado inevitable. Los movimientos de los precios y del jornal apuntan indudablemente en dirección de una pérdida del poder adquisitivo, por lo que los precios al consumidor se elevaron sustancialmente en México desde, al menos, el último cuarto del siglo XVIII y en las primeras décadas del siglo XIX.

Tan estrictamente como se pueda determinar en ausencia de series confiables de salarios, el jornal nominal en efectivo para los tipos más comunes de trabajo no especializado y semiespecializado, tanto rural como urbano, permaneció por largo tiempo en un nivel muerto durante el siglo XVIII. Por consiguiente, durante la mitad posterior del siglo XVIII la combinación del alza de precios y el estancamiento del jornal nominal produjo una declinación del jornal real de más o menos 25 por ciento, y una concomitante caída en el estándar de vida para la mayoría de la gente trabajadora en México. Indudablemente, mientras esto redujo el ingreso real de la población trabajadora urbana, más expuesta a las fuerzas del mercado a causa del nexo con el jornal en efectivo, también afectó severamente a una gran proporción de la población rural, especialmente el jornal

de los trabajadores rurales y campesinos cuyas tierras no fueron adecuadas para mantener su subsistencia familiar y otras necesidades. Aventurando una suposición, se considera que algo así como la mitad de la fuerza laboral mexicana ganaba la mayor parte, o al menos una parte sustancial, de su modo de vida en efectivo y, por lo tanto, vio su posición económica sustancialmente disminuida en las últimas décadas coloniales.

Los signos reveladores del conflicto agrario, alimentado y agravado por la difundida caída de los estándares populares de vida, pueden ser vistos virtualmente en cada esquina de la parte central del país. Aun con el momentáneo decaimiento en el crecimiento de la población, el impulso ascendente continuó, y la presión demográfica acumulada en las primeras décadas del siglo sometió a la estructura de la tenencia de la tierra a una nueva tensión a fines del siglo. Oleadas de conflictos por la tierra y criminalidad rural se levantaron *in crescendo* al cierre del período colonial. En el centro de México, así como otras áreas desarrolladas del país, la incidencia de litigios judiciales por tierras, implicando a toda clase de terratenientes –pobladores indios, haciendas, otros propietarios privados- casi se triplicó desde mediados del siglo XVIII hasta su final, así que las cortes coloniales estaban virtualmente inundadas con la nueva y constante litigación a principios del siglo XIX. En cuanto a la criminalidad, el bandolerismo rural en particular, muchos contemporáneos y estudiosos modernos estarían de acuerdo en que tuvieron un ímpetu notable en el siglo XVIII.

La provincia colonial estuvo “inundada” e “infectada” de bandoleros, muchos de los cuales entraron a las filas insurgentes después de 1810. También hubo una tendencia al alza bastante clara en la incidencia de la violencia rural colectiva –de tumultos en los pueblos- durante las últimas décadas coloniales. De los 150 o más tumultos ocurridos en el centro de México entre 1700 y 1820, más de cien tuvieron lugar después de 1765 y aproximadamente cincuenta en el período de 1796-1810, aunque no se observa una particular periodicidad ni una clara relación entre el tumulto rural y las recurrentes crisis de subsistencia. Las tres formas más comunes de expresión de la inquietud agraria en los disturbios rurales antes y después de la lucha independentista fueron la victimización de los terratenientes locales no indios, o sus aliados y representantes; la invasión de las haciendas por los alborotadores del pueblo; y los pronunciamientos vagamente programáticos sobre los derechos de la propiedad y la redistribución de la riqueza.

La urgencia de los grandes terratenientes por renovar los habituales acuerdos de arrendamiento a largo plazo y, por ende, obtener mayores y más predecibles rentas monetarias y entradas laborales, se enfrentó a los esfuerzos de los campesinos indios por resistir estas demandas, reflejando condiciones de mercado favorables, *grosso modo*, para los productores de grano a gran escala. Éste es un *leitmotiv* histórico que se puede encontrar repetidamente en cualquier análisis de los acontecimientos de 1810 y los años anteriores o posteriores, con manifestaciones del descontento agrario y la acción colectiva local. Obviamente, la primera clase de expresión de la inquietud agraria se entrecruza con la segunda, que incluye las invasiones de los campesinos de los pueblos a las tierras privadas vecinales, haciendas generalmente. Naturalmente, durante la insurgencia se esperó que las haciendas rurales se convirtieran en blanco de los habitantes de la localidad, de las gavillas guerrilleras y hasta de los bandidos. Desde el momento en que la rebelión misma fue predominantemente rural, la provincia, dominada por las grandes haciendas como lo fue en muchas áreas del país, formó el mayor teatro para el combate y la violencia colectiva.

Las haciendas rurales también fueron blanco tentador a causa de su frecuente localización estratégica, la considerable riqueza concentrada en ellas y las largas historias de conflicto con los pueblos circundantes y los dueños de las pequeñas propiedades. En la medida en que la gente participó en tales acciones, los ataques contra las haciendas indicaron muy claramente uno de los mayores componentes del pensamiento popular acerca de la constitución social de la Colonia. De esta forma, los ataques sobre las haciendas llegaron a ser un elemento casi metódico de las tácticas militares insurgentes en la provincia mexicana desde el principio mismo de la lucha por la independencia. Las haciendas de todo el país estuvieron sujetas a una regular extorsión monetaria, vieron robadas sus provisiones y fueron saqueadas e incendiadas. Aun cuando en ocasiones los habitantes de los pueblos permanecieron indiferentes a tales depredaciones y hasta ayudaron a los empleados de la hacienda para resistir a los insurgentes, a menudo demostraron buena disposición y hasta entusiasmo por unirse a los ataques a las haciendas rurales, iniciados y conducidos por los rebeldes no locales.

El tercer, y el menos bien documentado tipo de expresión del descontento agrario, fueron las explícitas y típicamente fragmentarias declaraciones de programas que consideraban los derechos a la propiedad y la

redistribución de la riqueza en la provincia. La evidencia de clase inequívocamente muestra elementos de un rudimentario programa agrario que aparece en algunos disturbios y de tendencias hacia ideologías igualadoras. Esta y otras evidencias de una explícita ideología agraria popular y de la agresión que podía ser desatada contra las haciendas son lo más notable que, en la mayoría de los casos de la era de la Independencia, los pueblos endógenos levantados tuvieron como signo de cualquier ideología o acción semejante, e indudablemente de la poca inclinación por parte de los caudillos criollos a convertirla en una plataforma más amplia para la movilización política en la provincia.

Por supuesto, hay una diferencia entre los objetivos, o niveles de objetivos, y los instrumentos empleados para percibirlos. En casi ninguna acción documentada emprendida por los habitantes del pueblo hubo una efectiva expropiación y distribución de haciendas. Pero una tendencia generalizada de los habitantes por iniciar o unirse al saqueo de las haciendas rurales cercanas –una solución a corto plazo para los problemas de distribución de la riqueza, y para satisfacer impulsos agresivos- no sería necesariamente incompatible con una aspiración más profunda para corregir con pasos más firmes las injusticias agrarias mantenidas durante demasiado tiempo. Por esta razón, es posible razonablemente asumir que los sentimientos campesinos a favor de la expropiación de las tierras estuvieron más difundidos de lo que indica la evidencia directa.

5. LA PROPIEDAD RURAL EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

La Guerra de Independencia duró once años, y a su fin la estructura de la propiedad rural de la tierra se mantuvo a pesar de que hubo tiempo suficiente para que la población campesina reconociera los efectos negativos de ella, se manifestara la respuesta de esa población ante la oportunidad de apoderarse violentamente de la tierra que le brindaba el caos político que caracterizó a los últimos años de La Colonia, se construyera una ideología y se obligara a modificar la estructura de la propiedad rural a las fuerzas triunfadoras de un movimiento social anárquico que devino en político, hasta alcanzar la independencia de lo que vino a ser México; así, se establecieron las condiciones para que esa estructura continuara en los primeros años del México Independiente. Siguiendo a Miguel Othón de Mendizábal, citado por Martha Chávez Padrón⁴⁸, y a Eric Van Young⁴⁹, se analiza el porqué de esa conclusión y de ese estado de cosas.

El panorama social de la Nueva España al principiar el siglo XIX, desde el punto de vista agrario, era el siguiente: suponiendo que en cada gran propiedad rústica tuvieran participación tres familias en promedio, en las 263 mil familias españolas y criollas resultantes, solamente 30 mil dependerían económicamente de la gran propiedad rústica, del orden de 150 mil individuos, calculando cada familia de 5 miembros; en cambio, las 233 mil familias criollas restantes, poco más de un millón de individuos, y las 284 mil familias de mestizos, castas y negros libres o esclavos, casi 1.5 millones de individuos, carecían en su gran mayoría de propiedad o habrían tenido que ir a buscarla en las nuevas provincias, fundadas en los territorios de de las hordas chichimecas, bajo la continua amenaza de sus incursiones sangrientas. "Para 1810, en números redondos y en calidad estimativa, la siguiente era la distribución de la tierra en la Nueva España.

DESCRIPCIÓN	SUPERFICIE Millones de Hectáreas
Terrenos de comunidades indígenas incluyendo fundos legales, propios, ejidos y pequeñas propiedades particulares de indígenas.	18
Terrenos de los pueblos no indígenas, incluyendo el ocupado por ciudades, villas, minerales, etc., y las propiedades de pequeña y mediana extensión de sus habitantes.	5
10,438 haciendas y ranchos, con un promedio de 10 mil hectáreas por propiedad.	70
Baldíos ⁵⁰ .	100
Total:	193⁵¹

FUENTE: Cálculos propios a partir de datos citados por VAN YOUNG Eric.

⁴⁸ CHÁVEZ Padrón Martha. Op. Citado

⁴⁹ VAN YOUNG Eric. Op. citado

⁵⁰ Por baldíos probablemente se refieren a terrenos que no tienen propietario, como actualmente lo establece la legislación agraria.

⁵¹ Las 193 millones de hectáreas equivalen a 1.93 millones de kilómetros cuadrados, lo que implica que la estimación se refiere a la superficie que ocupa ahora el territorio nacional.

El acaparamiento de la tierra por un número tan reducido de individuos, éstos sí privilegiados, tanto del punto de vista étnico social como económico, no afectaba solamente a los grupos indígenas, antiguos dueños del país, que reducidos a los estrechos límites de sus tierras comunales, veían extenderse en su perjuicio, con mucha frecuencia, los latifundios vecinos; en aquella época, más que en ninguna otra, la población criolla y mestiza, así como todas las castas que constituían la población no propietaria de la Nueva España, estaba vinculada profundamente al trabajo agrícola en tierra ajena, en mayor proporción, sin duda alguna, que los indígenas.

La existencia de las grandes extensiones baldías que se muestran en el cuadro anterior, naturalmente alejadas de los centros de consumo y aún de las vías de comunicación, no atenuaba en nada la agudeza del problema que presentaba un número tan elevado de individuos vinculados a la tierra, sin esperanza de poseerla en propiedad, frente a un número tan pequeño de propietarios, con suma frecuencia desconectados hasta de la dirección de sus explotaciones; y es que el hombre, es un ser social por excelencia, y solamente por excepción se lanza a poblar regiones deshabitadas, y cuando se decide a ello, lo hace en asociación con otras familias campesinas, lo cual constituye un acto de colonización que no puede ser aventura individual, ni siquiera de un grupo de hombres sin recursos, sino empresa capitalista o estatal, como lo fueron la colonización de Nueva Vizcaya, es decir, Durango y Chihuahua, o la de la Nueva Santander, esto es, Tamaulipas.

Fue, en consecuencia, el problema agrario, más que ninguno de los problemas sociales y económicos de la Nueva España, el que sirvió de denominador común al descontento y permitió la unificación momentánea de elementos étnicos tan hondamente separados por prejuicios centenarios y por intereses antagónicos, para lograr la destrucción de la dominación española; fueron las reivindicaciones agrarias la única finalidad que persiguieron en común, con diversos matices de acuerdo con las aspiraciones concretas de cada estrato étnico-social, pero con igual intensidad, tanto los indígenas -el último estrato implacablemente oprimido y explotado por todos-, como las castas -sin duda alguna el elemento más enérgico, y más decidido en la lucha-, como la mayoría de los criollos -privilegiados solamente en su vanidoso concepto y en el de los historiadores que lo han tomado en serio para sus clasificaciones sociales-.

Pero no fue solamente la injusta distribución de la tierra la que originó el profundo antagonismo en contra de los españoles peninsulares y de los criollos ricos sus aliados, contribuyó poderosamente a él la circunstancia de que la producción agropecuaria de la Nueva España y las industrias de ella derivadas, siempre se vieron restringidas en sus desarrollo por los intereses agrícolas, industriales y comerciales de la Metrópoli, en particular en perjuicio de las clases medias de la sociedad que, reducidas sus posibilidades de acción económica, se vieron privadas de la oportunidad de obtener una base independiente que armonizara sus necesidades con sus recursos para satisfacerlas.

Sin embargo, la habilidad del gobierno central para restablecer su control político y militar sobre grandes áreas de La Colonia desanimaron a los grupos campesinos para emprender expropiaciones de tierra y otras formas de solución a largo plazo para el problema de la presión agraria en la provincia. La clase de limitación más obvia sería que, en tanto podía saquearse una hacienda en cuestión de horas y aun de minutos, la división equitativa de la tierra a los insurgentes o a los alborotadores podía requerir semanas o hasta meses, conveniente entramado no siempre disponible. En tercer lugar, en la medida que la elite criolla, directora del movimiento separatista de la Nueva España, ejerció influencia real sobre la insurgencia popular, no se alentó específicamente una reforma agraria radical o de largo alcance a otros tipos de redistribución de la propiedad, por ejemplo como el tipo de medida radical con que Lincoln emancipó a los esclavos durante la guerra civil estadounidense.

Esto trae de nuevo la cuestión de la cultura y la mentalidad del campesinado indígena mexicano al final del régimen colonial. Puesto brevemente, el solipsismo de la vida del pueblo -la visión del mundo intensamente localocéntrica, las actitudes xenofóbicas hacia los fuereños y la combinación de identidad económica, cultural y personal de los miembros de la comunidad- no permitió el desarrollo de una ideología agraria que ayudara a los movimientos locales de protesta contra el régimen colonial a incorporarse en otros más extensos. A más de esto, en la cúpula del movimiento el grupo director criollo y provincial -siempre exceptuando el algo oscuro caso del padre Morelos y uno o dos individuos más- difícilmente iba a aceptar de buena gana tales doctrinas, las cuales habría considerado demasiado radicales.

Aun si un programa coherente, generalizado y extensamente difundido hubiera existido en las filas del grupo criollo, director del movimiento de independencia, la incompatibilidad de su léxico político con el de las clases rurales populares, y el inanimado aire cultural entre estos grupos, habrían desalentado su amplia apelación. El caudillismo criollo y la masa rural originados por la insurgencia estuvieron caracterizados por visiones del mundo y mentalidades diametralmente opuestas. Estas diferencias nutrieron visiones de ciudadanía enteramente distintas y, por tanto, condicionaron funestamente el alcance de las apelaciones ideológicas. El criterio convencional en torno al movimiento por la independencia mexicana es que el objetivo primario de los rebeldes populares y de la élite era la autonomía nacional y la captura del poder del Estado, pero el verdadero trasfondo en el movimiento campesino era el problema de la tierra.

En suma, lo que parece haber importado más a la vasta mayoría de la población rural no fue el Estado, sino la comunidad. Una ideología del agrarismo que comprendiera al país como un todo, o un espacio regional identificable, o aun el vecindario del pueblo, no habría tenido mucho sentido para la gente provinciana de ese tiempo. Así que en éste, y en otros casos, se presentó lo que parece ser la etapa embrionaria de una insular utopía del pueblo, esencialmente separada de otras comunidades semejantes, que actuó para expropiar la propiedad de los no indios y que en algún grado siguió una ideología de legitimación religiosa americana, de exclusión étnica y de absoluto rechazo al Estado colonial. Finalmente, los patrones de la participación popular observados en la insurgencia tienden a reforzar el modelo de la acción campesina colectiva esbozado. A lo largo de su vida, pero más especialmente en sus primeras fases, la composición étnica de la causa insurgente era indígena en su mayoría, y no mestiza.

El nacimiento de México como nación fue en un marco de caos político, con las haciendas y las minas destruidas por la guerra, y una estructura de la propiedad rural heredada de La Colonia que no coadyuvaba a restablecer la paz social ni a reconstruir la economía. Pero surge con toda claridad el problema, apuntado en el apartado anterior, del despoblamiento de grandes territorios en el norte del país frente a la concentración de población en el centro y sur, desbalance que, finalmente, desembocó en la pérdida de la mitad del territorio nacional, pese a los esfuerzos hechos para colonizar esos territorios. Con apoyo en Martha Chávez Padrón⁵² se revisa esta etapa de nuestra historia.

El México Independiente se inició el 27 de septiembre de 1821 con la entrada a la ciudad de México del Ejército Trigarante; pero en materia agraria, la nueva república tenía que enfrentarse a los hechos que le heredó la Colonia. El nuevo gobierno del México Independiente no planeó atacar el aspecto de distribución de tierras, sino sólo contemplar y tratar de remediar la defectuosa distribución de la población; así pues, creyó que la colonización era la solución para este problema y, especialmente, si se distribuía a la población indígena y se levantaba su nivel cultural mezclándola con colonos europeos.

Al igual que en la época colonial, durante los primeros años del México Independiente la propiedad también se dividió en latifundista, eclesiástica e indígena: los latifundios formados durante los tres siglos del coloniaje español, a manos de los conquistadores y sus descendientes, continuaron subsistiendo, e incluso continuaron aumentando, según puede verse en los términos mismos del Plan de Iguala; la propiedad eclesiástica continuó creciendo⁵³ y, como lógica consecuencia, mientras más acrecentaba el clero sus bienes, más empeoraba la economía nacional, tanto porque estos bienes apenas pagaban impuestos, como porque excepcionalmente esas propiedades llegaban a movilizarse, y porque el clero no cultivaba directamente sus tierras rústicas; la propiedad particular del indígena, al realizarse la Independencia, ya casi no existía, y este hecho lo reconocieron en sus leyes, tanto realistas, como insurgentes, de suerte que las únicas tierras en propiedad de los indígenas y del mexicano mestizo eran las de las comunidades, las que, dado el crecimiento demográfico, apenas si bastaban para los vecinos del pueblo.

Con las leyes de colonización, el México Independiente pretendió, dando a los indígenas tierras baldías en lugares despoblados, resolver los problemas de distribución de tierras y de la defectuosa distribución de la

⁵² CHÁVEZ padrón Martha. Op. citado

⁵³ Don Lucas Alamán valorizó los bienes del clero durante esta etapa aproximadamente en 300 millones de pesos; luego el doctor Mora lo calculó en \$179'163,754; y posteriormente don Miguel Lerdo de Tejada los valorizó en más de \$250 millones de pesos; nuevamente es de pensarse que no importa si tales avalúos de la propiedad eclesiástica fueron o no exactos, lo importante es que dan una idea de la gran cantidad de tierras rústicas que el clero poseía, y que la totalidad de sus bienes influía notoriamente sobre la economía del país, obligándola a la inercia y al estancamiento.

población; sin embargo, estas leyes fueron ineficaces, tanto porque no observaron la peculiar ideología del aborigen arraigado durante siglos al lugar de su origen por la encomienda, como porque su secular ignorancia le impedía conocer y acogerse al beneficio de las leyes de colonización. En consecuencia, durante esta época, las leyes no mejoraron en nada la condición del indígena, pues ni recuperaron los terrenos perdidos, ni fueron a poblar tierras para obtenerlas.

La amarga experiencia proporcionada por la separación de Texas hizo que el 11 de marzo de 1842 Antonio López de Santa Anna expidiera un decreto que determinó las condiciones bajo las cuales los extranjeros podían adquirir propiedades rústicas y terrenos baldíos, siempre y cuando se sujetaran respecto de ellas a las leyes de nuestra República, pero, “estas disposiciones no comprenden a los departamentos limítrofes o fronterizos con otras naciones, respecto de los cuales se expedirán leyes especiales de colonización, sin que jamás pueda adquirirse propiedad en ellos por extranjeros sin expresa licencia del Gobierno Supremo de la República”⁵⁴.

Es evidente la obsesión de los sucesivos gobiernos de poblar el territorio nacional, con el objetivo principal de protegerlo de invasiones descontroladas de extranjeros; por otro lado se observa el deseo de importar experiencia y tecnología con la inmigración controlada de colonos extranjeros, y con el propósito de “mejorar la raza”, expresión despectiva todavía en uso en algunas partes del país, referida principalmente a la población indígena, entonces todavía con una importante participación en la población nacional.

La época histórica de México llamada Reforma se caracteriza precisamente por el conflicto entre la Iglesia y el Estado, tanto por el poder político como por la propiedad inmobiliaria, urbana y rural. El conflicto se resolvió a favor del Estado con la pérdida para la Iglesia, en lo político de su fuero particular y del control del registro civil y de los cementerios, y en lo económico con la pérdida de la propiedad inmobiliaria. Pero en las acciones en contra de la Iglesia, el Estado afectó a las comunidades indígenas y estableció las bases legales para el fortalecimiento y desarrollo del latifundio, entre otras con la Ley de Terrenos Baldíos, y con todo ello las condiciones que dieron origen a la Revolución Mexicana de 1910. Nuevamente Martha Chávez Padrón⁵⁵ y con el complemento de Francisco López Cámara⁵⁶, permite trazar una panorámica sobre esta etapa de la vida nacional.

En febrero de 1856, el presidente Ignacio Comonfort convocó al Congreso de la Unión para la elaboración de una nueva constitución política; es notoria por las repercusiones que tuvo, la discusión que en dicho Congreso suscitó el tema relativo a la aprobación de un artículo que consagrara la libertad de conciencia, proyecto que resultó derrotado por 65 votos contra 44; el 23 de junio de 1856, el diputado Ponciano Arriaga pronunció en el Congreso su propuesta sobre el derecho de propiedad, definiendo a éste como una ocupación o posesión que sólo se confirma y perfecciona por medio del trabajo y la producción; después de pintar la desastrosa situación agraria del país, pidió que se expidiera una ley agraria que contuviera el derecho de propiedad perfeccionado por medio del trabajo, la fijación de límites a la propiedad -señalando como medida máxima en fincas rústicas la de quince leguas cuadradas- y la dotación a pueblos y rancharías, expropiándose mediante indemnización las tierras y repartiendo a censo enfiteútico⁵⁷ esos solares entre los vecinos. Las discusiones del constituyente de 1857, el discurso de Ponciano Arriaga y la situación general, evidenciaban que la desastrosa situación económica del país se debía a un estancamiento de capitales y que, frente a tal situación, no había más remedio que tratar de normalizar los impuestos y movilizar la propiedad. Estas son las circunstancias que explicaron la expedición de la Ley de Desamortización.

El presidente Ignacio Comonfort expidió el 25 de junio de 1856 la Ley de Desamortización, considerando que “uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública”, y fundándose en esta exposición de motivos expidió la Ley de Desamortización; esta ley es conocida como la Ley Lerdo y, por su interés para explicar los fenómenos sociales en el campo mexicano,

⁵⁴ Éste es el antecedente de lo dispuesto en la Constitución de 1917 que prohíbe a extranjeros ser propietarios de inmuebles en fajas fronterizas y costeras.

⁵⁵ CHÁVEZ Padrón Martha. Op. citado

⁵⁶ LÓPEZ Cámara Francisco. La estructura económica y social de México en la época de la Reforma. México, Siglo XXI Editores. 1978.

⁵⁷ Predio que ha sido objeto de cesión perpetua, o por largo tiempo, de su dominio útil (sic), mediante el pago anual de una cantidad pactada al que cesiona, el cual conserva el dominio directo (sic).

que ahora condicionan la conducta de los agentes económicos en la expansión urbana sobre terrenos ejidales y comunales; se transcriben los artículos mas relevantes de dicha ley:

Art. 1°. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios *las corporaciones civiles*⁵⁸ o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.

Art. 3°. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida⁵⁹.

Art. 4°. Las fincas urbanas arrendadas directamente por las corporaciones a varios inquilinos, se adjudicarán, capitalizando la suma de arrendamientos a aquél de los actuales inquilinos que pague mayor renta, y en caso de igualdad, al más antiguo. Respecto a las rústicas que se hallan en el mismo caso, se adjudicará a cada arrendatario la parte que tenga arrendada.

Art. 25°. Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad, o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8° respecto de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución.

Esta Ley fue ratificada mediante decreto del Congreso el 28 de junio de 1856 “como una resolución que se propone desaparecer uno de los errores económicos que más han contribuido a mantener estacionaria la propiedad, e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ella dependen; como una medida indispensable para allanar el principal obstáculo que hasta hoy, se dijo, se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario, uniforme y arreglado a los principios de la ciencia, movilizándolo la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos”.

Para el 30 de julio del mismo año se expidió el reglamento de la Ley de Desamortización, cuyos 32 artículos especificaban más el procedimiento a seguir en las adjudicaciones o remates; dentro de las corporaciones el reglamento incluyó a las “comunidades y parcialidades indígenas”, con las graves consecuencias que esto provocó, haciendo que estas instituciones perdieran su personalidad, sus derechos y, en consecuencia, sus tierras. Como consecuencia de la inclusión que hizo el reglamento, se dictaron una serie de disposiciones para que las tierras salieran de la propiedad de las comunidades y se repartieran a título particular entre los vecinos de las mismas. La Ley de Desamortización se interpretó muchas veces en forma confusa, de tal manera que fue necesario que el 17 de septiembre de 1856 se dictara una resolución declarando “que no están comprendidos en la Ley del 25 de junio último sobre desamortización, los terrenos de propiedad nacional cuya adjudicación no puede solicitarse por lo mismo”.

El Congreso de la Unión aprobó la Constitución Política, misma que fue expedida el 5 de febrero de 1857. El artículo 27 de la Constitución de 1857 declaró, por una parte, a la propiedad como garantía individual y, por otra, reiteró los principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas, de graves consecuencias para las primeras. El artículo clave para este estudio dispuso textualmente: “...Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”.

Al reiterarse constitucionalmente la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces, los pueblos dejaron de ser dueños definitivamente de sus ejidos, desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable de las comunidades agrarias, y confirmándose la entrega de estas tierras en manos de quienes las detentaban, pero en calidad de propiedad particular. Y en los años subsiguientes, poco a poco se fue poniendo en evidencia que, al desaparecer el sistema proteccionista del indígena con la desaparición del régimen jurídico de las tierras de comunidad agraria, se propició su despojo, por miseria o ignorancia, y se contribuyó a agravar el problema agrario.

⁵⁸ En referencia principalmente a las comunidades indígenas.

⁵⁹ Como las comunidades indígenas, que por ello se vieron afectadas.

Ante la necesidad de sufragar los gastos contra la intervención francesa y, asimismo, ante la disyuntiva de enajenar el territorio obteniendo fondos para la defensa de la Nación o de nacionalizar los bienes del clero, el presidente provisional de la República, don Benito Juárez, optó por emitir la Ley de Nacionalización del 12 de julio de 1859. En la misma fecha se expidió una circular del Ministerio de Justicia en la que se expusieron los motivos de la Ley de Nacionalización, y para que se cumplieran y no se tergiversaran sus motivos, mandó que de ella se hiciera abundante publicación. En síntesis, mediante esta ley los bienes del clero pasaron al dominio de la Nación, exceptuándose los destinados al culto; se suprimieron las órdenes monásticas, se derogó el derecho del clero a ser propietario y se declaró la separación entre la Iglesia y Estado.

La respuesta a las leyes anteriores fue la entronización de Maximiliano de Habsburgo como emperador de México, en la hipótesis de que las derogaría, y con ello la Iglesia recuperaría sus bienes y sus fueros. Lo que resultó, previamente a la conclusión de la llamada Guerra de Intervención y del fusilamiento de Maximiliano, es que éste decretó en 1865 la Ley de Libertad de Cultos y de Nacionalización de los Bienes del Clero; del solo título se desprende afinidad con la Ley de Nacionalización de Juárez, y se confirma con su contenido.

La Ley de Terrenos Baldíos dictada por don Benito Juárez en San Luis Potosí en 1863, definió a los mismos como “todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos”. A excepción del reglamento del 4 de diciembre de 1846, las leyes anteriores no habían consignado una definición legal de baldíos; este punto es sumamente importante porque el concepto de baldíos de México, durante el siglo pasado, evolucionó desde el simple sinónimo de terreno eriazado, hasta el concepto estricto de terreno no amparado por un título primordial, transformación que vino a perjudicar a la gente de poca potencialidad económica porque, bajo esta argumentación, fue desposeída.

Los artículos 2º y 8º de la Ley de Terrenos Baldíos de Juárez señalaban que todo habitante de la República tenía derecho a denunciar hasta 2,500 hectáreas de terreno baldío, pero este principio limitativo no parece haber tenido aplicación alguna, además de ser muy grande la extensión señalada para tratarse de una limitación. El artículo 9º de la ley dispuso que “nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos”, disposición que complicó el problema agrario, al crear la facultad, que mas adelante fue usada por las compañías deslindadoras para cometer una serie de atropellos contra los propietarios que tuvieron defectos en sus títulos o medidas, y que por alguna razón sus tierras resultaron deseables.

La Reforma cambió la orientación de la solución al problema de la tierra: de los intentos obsesivos de colonizar en la época del inicio de la vida independiente de nuestro país, a la movilización de la propiedad de la tierra y de su explotación. La colonización no funcionó y la movilización de la propiedad de la tierra, si bien le permitió al Gobierno Federal hacerse de fondos para concluir la Guerra de Intervención y acabar con el efímero imperio de Maximiliano mediante la venta de los bienes de la Iglesia, especialmente de los predios urbanos, al mismo tiempo vino a establecer una de las bases de la Revolución Mexicana de 1910, al desposeer en el tiempo a las comunidades indígenas de sus tierras.

Se le llama el Porfiriato al lapso comprendido entre 1876 y 1910, iniciado a partir de que, con el apoyo del Plan de la Noria, ascendió y permaneció Porfirio Díaz en el poder, salvo un periodo de cuatro años de 1880 a 1884, en que ocupó la presidencia su compadre Manuel González. Porfirio Díaz es un personaje controvertido que es calificado como el héroe del dos de abril, fecha en que derrotó a los franceses durante la guerra civil contra el imperio de Maximiliano, y creador de la infraestructura ferroviaria que permitió la integración física de México como nación y sentó las bases del desarrollo económico del país, hasta ser denostado como el gran tirano y dictador que gobernó al país con mano de hierro, que permitió el despojo de las tierras de las comunidades indígenas con base en la Ley Lerdo, que favoreció el crecimiento del latifundismo con la aplicación de la Ley de Terrenos Baldíos y, en el norte del país, permitió la explotación de la mano de obra campesina en las grandes haciendas, en condiciones cercanas a la esclavitud, creando con ello las condiciones para el gran estallido que fue la Revolución Mexicana de 1910, y con ella la primera transformación radical de la estructura de la tenencia de la propiedad rural desde la época prehispánica.

El Porfiriato se significó, así por numerosas acciones orientadas a imponer el orden para consolidar a la Nación, y a impulsar a la economía nacional, sacrificando a las grandes masas de población campesina y a una muy incipiente clase obrera. Con apoyo en diversos autores se expone una panorámica de esa época⁶⁰.

El porfiriato significó para el país un nuevo proyecto de nación en busca de mejoras en la economía nacional, diseñado en un ambiente internacional caracterizado por el capitalismo salvaje y el positivismo, como se puede apreciar a través de las leyes emitidas y las acciones realizadas, a costa de algunas clases sociales, con énfasis en la actividad agropecuaria, dominante en aquella época. La tierra continuaba siendo *el problema*, y la solución para hacerla productiva, no para distribuirla, volvía a ser la colonización, pero ahora en terrenos baldíos incorporados a la actividad agropecuaria, de ahí que en 1875 se expidiera la Ley Provisional sobre Colonización, que en su artículo 1º, autorizó “al Ejecutivo para que, entretanto se expida la ley que definitivamente determine y arregle todo lo relativo a colonización, haga ésta efectiva por su acción directa y por medio de contratos con empresas particulares”. A cada una de esas empresas se le dio una subvención por familia establecida, y otra menor por familia desembarcada de algún puerto”; las empresas nombraron y pusieron en acción comisiones exploradoras para obtener terrenos colonizables con los requisitos que debían tener de medición, deslinde, avalúo y descripción; y cuando habilitaron un terreno baldío, obtuvieron en pago la tercera parte de dicho terreno o su valor.

Las compañías deslindadoras creadas por esta Ley la interpretaron, no sólo en el sentido de habilitar baldíos para obtener terrenos colonizables, sino que con apoyo en la Ley de Terrenos Baldíos de 1863, también removieron los límites y revisaron los títulos en toda propiedad en que quisieron hacerlo. Cuando, de acuerdo con su criterio, los títulos cuya revisión promovían no resultaban satisfactorios, se apoderaban de las tierras al declararlas baldías, recogiendo su tercera parte en pago y vendiendo dicha parte a personas adineradas, sin importarles si éstas poseían más extensiones de tierras rústicas dentro del territorio nacional.

Bajo el gobierno de Manuel González, el 15 de diciembre de 1883 fue dictada una ley que mandó deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional, para obtener los necesarios para el establecimiento de colonos, pero su contenido en esencia difirió muy poco de la Ley Provisional de Colonización de 1875. Como todavía para finales del siglo se notaba que la nacionalización de bienes del clero aún influía en la incertidumbre de la titulación rústica y la depreciación de terrenos, el 8 de noviembre de 1892 Porfirio Díaz expidió la llamada Ley de Liberación de Fincas, mediante la cual el fisco renunció en forma absoluta “a los derechos eventuales que por la nacionalización, o por otras causas, pudiera tener sobre las expresadas fincas”. De este modo, el Gobierno vino a subrogarse en los derechos del clero, y éste desapareció como elemento de la trimembre y clásica división territorial, quedando solamente el gran terrateniente frente al pequeño propietario. La pugna entre estos contendientes que quedaron se fue recrudeciendo a medida que finalizó el siglo; y fue hasta 1910 cuando sus luchas se resolvieron en los campos de las batallas revolucionarias.

La Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894 consideró que los terrenos de la Nación deberían dividirse en baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales. Como para entonces estaba en la plenitud de su auge la doctrina del liberalismo individualista, en la exposición de motivos de esta ley se dijo que los principios económicos sólo se movilizaban y explotaban dentro de un régimen de libertad que no debía admitir limitaciones; en consecuencia, estableció que “todo habitante de la República, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tiene derecho en los términos de la presente ley para denunciar

⁶⁰ ESCOBAR Antonio. *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*. México, Centro de estudios mexicanos y centroamericanos/Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social. 1993.

FLORESCANO Enrique, Coordinador. *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina 1500-1975*. México, Fondo de Cultura Económica. 1979.

MATUTE Álvaro. *México en el siglo XIX. Fuentes e interpretaciones históricas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.

POWELL. T. G. *El liberalismo y el campesinado en el centro de México*. México, SEP/SETENTAS. 1974.

terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión”. Por la gran importancia de esta Ley en la configuración del estado de cosas que dieron origen a la Revolución Mexicana, se transcriben sus artículos más relevantes:

Art. 1º. Con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el ejecutivo mandará deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la República, nombrando al efecto las comisiones de ingenieros que considere necesarias, y determinando el sistema de operaciones que hubiere de seguirse.

Art. 2º. Las fracciones no excederán en ningún caso a dos mil quinientas hectáreas, siendo ésta la mayor extensión que podrá adjudicarse a un solo individuo mayor de edad, y con capacidad legal para contratar.

Art. 3º. Los terrenos deslindados, medidos, fraccionados y valuados, serán cedidos a los inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la República que desearan establecerse en ellos como colonos, con las condiciones siguientes:

- I. En venta, el precio del avalúo, hecho por los ingenieros y aprobado por la Secretaría de Fomento, en abonos pagaderos en diez años, comenzando desde el segundo año de establecido el colono.
- II. En venta, haciéndose la exhibición del precio al contado, o en plazos menores que los de la fracción anterior.
- III. A título gratuito, cuando lo solicitare el colono; pero en este caso la extensión no podrá exceder a cien hectáreas, ni obtendrá el título de propiedad sino cuando justifique que lo ha conservado en su poder y lo ha cultivado en todo o en una extensión que no baje de la décima parte durante cinco años consecutivos.

Art. 5º. Para ser considerado como colono, y tener derecho a las franquicias que otorga la presente Ley, se necesita que, siendo inmigrante extranjero, venga a la República con certificado del agente consular o de inmigración, extendido a solicitud del mismo inmigrante, o de compañía o empresa autorizada por el ejecutivo para traer colonos a la República. Si el solicitante reside en la República deberá ocurrir a la Secretaría de Fomento, o a los agentes que la misma Secretaría hubiere autorizado para admitir colonos, en las colonias que se fundaren en la República.

Art. 18º. El ejecutivo podrá utilizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos.....

Art. 21º. En compensación de los gastos que hagan las compañías en la habilitación de terrenos baldíos, el ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor, pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos que se les concedan a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni extensiones mayores de dos mil quinientas hectáreas; bajo la pena de perder en los dos casos las fracciones que hubiere enajenado, contraviniendo a estas condiciones, y cuyas fracciones pasarán a ser desde luego propiedad de la nación.

Art. 25º. Las compañías que contraten con el Ejecutivo el transporte a la República y el establecimiento en ella de colonos extranjeros, disfrutarán por un término, que no ha de exceder de veinte años, de las siguientes franquicias y exenciones:

- I.- Venta a largo plazo y módico precio de terrenos baldíos o de propiedad nacional, con el exclusivo objeto de colonizarlos.

Manuel Fernández Leal formuló en 1894 una interesante crítica a los resultados de la Ley Sobre Terrenos Baldíos de Juárez de 1863, como antecedente de la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894, crítica contraria a todas las críticas expresadas por otros autores aquí reseñados, y que pareciera formulada para sustentar las modificaciones a la legislación agraria de 1992⁶¹. En ella manifiesta que, aun cuando no se obtuvieron de los deslindes todos los resultados que se esperaban, entre otros el de tener tierras inmediatamente disponibles para ofrecerlas a los colonos, se consiguieron, sin embargo, grandes ventajas, entre ellas las siguientes:

⁶¹ Este comentario se refiere especialmente a los párrafos en cursivas.

- Conocer con alguna aproximación la extensión de una gran parte de la propiedad nacional, y la de reducir a propiedad particular otra parte considerable de los terrenos rústicos en el país, los que se adjudicaron a las empresas en compensación de gastos y los que se vendieron a particulares y a empresas de colonización.
- La nueva Ley de 1894 aprovechó las enseñanzas de una dilatada experiencia derivadas de la Ley de 1863, y se procuró inspirada en principios económicos de solidez reconocida.
- *La experiencia acreditó, en general, que las limitaciones, restricciones y prohibiciones, dictadas con la mira sana y filantrópica de impedir el acaparamiento de la propiedad territorial, constituyen una rémora positiva y considerable a su movilización, a su cultivo y a su población.*
- La extensión de 2,500 hectáreas, que geoméricamente hablando pudiera reputarse como vasta y suficiente para constituir un predio privado, está lejos de ser una unidad económica y agrícola-económica constante y bastante para estimular al cultivador⁶².
- *De acuerdo con el pensamiento económico de la época, la propiedad exige solidez y garantías; sólo se moviliza y explota con éxito dentro de los regímenes de libertad; el terrateniente, lo mismo que el poseedor de bienes muebles, se resiente de toda influencia prohibitiva y, en rigor, con medidas restrictivas no se consigue otra cosa que dificultar las transacciones, inmovilizar la propiedad y retraer al colono de venir a poner en frutos nuestro privilegiado territorio*
- A iguales consideraciones se prestan las cláusulas antes vigentes que imponían al propietario de baldíos la obligación de acotarlos, poblarlos y cultivarlos, obligación que no conduce a otro resultado que a encarecer la tierra o acrecentar el coeficiente de capital necesario para explotarla y, por ende, a alejar al hombre laborioso del cultivo del suelo, sin el que no puede haber prosperidad ni aun existencia nacional.
- Los principios fundamentales que informaron la novísima legislación de tierras fueron, pues, los que la ciencia económica sanciona y los que la experiencia sugiere y sugiere aún.

En el México de principios del Siglo XX, más del 60% de la fuerza de trabajo se dedicaba a las tareas agropecuarias, mientras que en la Gran Bretaña de 1913 sólo lo hacía el 12%, 28% en los Estados Unidos, 41% en Francia y 60% en Japón. Hoy, en todos esos países, la fuerza de trabajo dedicada al sector agropecuario queda por debajo del 6% del total. En México, al final del Siglo XX, cerca de la cuarta parte de la fuerza de trabajo se ocupaba todavía en el sector agropecuario. Desde esa perspectiva, la debilidad del desarrollo industrial y de servicios era el tema real del desarrollo rural y sus insuficiencias.

A principios del Siglo XX, las grandes fortunas mexicanas, las de los hacendados, participaban con precaución y con modestia en las nuevas aventuras empresariales. No se habían quedado al margen del progreso, pero participaban preferentemente en su propio terreno. Casi toda su riqueza o capital estaba invertido en las haciendas. Habían modernizado y puesto en la vanguardia la producción azucarera, henequenera y algodонера; su producción agropecuaria comercial no estaba muy rezagada respecto de la que obtenían los países avanzados. Tampoco tenían la liquidez, la capacidad o las ganas de competir o asociarse con las empresas extranjeras; el concepto de asociación de capitales más allá de las fronteras no estaba en la agenda de ninguna de las partes. Los capitales más importantes no se expresaban en participaciones accionarias, mucho menos en títulos mercantiles anónimos, sino en las personas con apellido y abolengo. La riqueza concentrada y expresada en las personas se manifestaba de manera conspicua y arrogante. Los latifundios vinculados a las personas de abolengo casi no ingresaban al mercado; constituían el sustento de dinastías hereditarias. Las haciendas, además de empresas productivas, eran residencias que ponían de manifiesto la riqueza y la influencia: el poder. Las personas que concentraban la riqueza conformaban asimismo una oligarquía que ejercía el poder político. Los hacendados, sus descendientes o parientes y sus empleados de confianza eran gobernadores, jefes políticos, ministros y legisladores, siguiendo el patrón de con que se formaron los latifundios en la época colonial. Por supuesto, aunque contadas, había excepciones.

El poder oligárquico, excluyente por definición, era también autoritario y represivo, constituía una auténtica dictadura. La encabezaba un viejo general, sobreviviente de los caudillos militares que capturaron el poder político a lo largo del Siglo XIX, que no era hacendado de origen aunque sus descendientes ya lo fueran. El

⁶² Resulta interesante recordar la coincidencia de que la nueva Ley Agraria de 1992 establece como límite de la propiedad de una sociedad civil o mercantil 25 veces el límite de la pequeña propiedad de persona física que, tratándose de tierra agrícola de riego, viene a resultar de 2,500 hectáreas.

presidente y general Porfirio Díaz se erigía en el mejor guardián de la dictadura personal y su corte oligárquica. La oligarquía, “los científicos” en su expresión política, habían adoptado el positivismo evolucionista como ideología y eran fervientes promotores del progreso. En cambio, se mostraban poco sensibles frente a la injusticia. Arraigados firmemente en sus privilegios terratenientes, estaban cambiando y evolucionando hacia formas más modernas. Se hallaban en transición. Nunca previeron su desenlace.

Conforme a datos publicados en el Anuario Estadístico de 1905, probablemente imprecisos pero sin duda significativos, la propiedad rústica comprendía 131 millones de hectáreas en manos de 316,442 personas. Eran hacendados 8,431 y acaparaban 114 millones de hectáreas, lo que equivalía a un promedio de 13,500 hectáreas para cada uno. Fueron considerados rancheros 48,633, con 200 hectáreas en promedio. Otros 109,378 eran pequeños propietarios y cada uno tenía en promedio 12.8 hectáreas. En total los propietarios privados sumaban 166,442 y tenían 125 millones de hectáreas, con un promedio de 750, distribuidas con gran inequidad. Además, fueron considerados comuneros 150 mil, con un promedio de 40.5 hectáreas cada uno.

Desde abajo las cosas se vivían y percibían de manera muy distinta. Noventa y uno por ciento de quienes trabajaban la tierra no tenían ningún derecho de propiedad sobre la misma. Un poco menos de la mitad de ellos eran aparceros de las haciendas y casi otro tanto peones acasillados. El aparcerero tenía que entregar una proporción importante de su cosecha anual, entre la tercera parte y la mitad, así como prestar servicios personales por un período fijo, el más frecuente de dos semanas, como pago por el uso de la tierra. La onerosa renta se multiplicaba en la conciencia de muchos aparceros que sabían o creían que esa misma tierra había sido de su pueblo antes de su despojo por las haciendas. Los peones acasillados en las plantaciones comerciales, de hecho encerrados en ellas, recibían un salario bajo que mermaba por la compra forzosa en las tiendas de la hacienda y las deudas. Para aparceros y peones la dependencia de la hacienda se traducía en pobreza, subordinación y carencia de alternativas. La dependencia de las haciendas, que otorgaban cierto grado de certeza y protección paternalista, también implicaba sumisión a las decisiones personales de los propietarios o, más frecuentemente, de sus administradores. La sumisión no era ajena al maltrato prepotente y arrogante. La libertad de movimiento de los campesinos estaba severamente coartada por impuestos personales pagaderos en su lugar de origen; para los acasillados esa libertad no existía. Los jefes políticos, nombrados por el presidente, imponían el orden en las regiones rurales, recurriendo a la represión y al reclutamiento militar, al destierro más severo. La leyenda negra de la paz porfirista se exageró con frecuencia, pero en lo fundamental no ha sido desmentida. Nunca se sabrá qué pesaba más en el ánimo de los campesinos sometidos a las haciendas: la pobreza o la opresión.

Tardíamente, en vísperas de la Revolución de 1910 se expidió un decreto que ordenó continuar el reparto de ejidos de acuerdo con la legislación vigente, dándose lotes a los jefes de familia, en propiedad privada, pero que con carácter de inajenables, inembargables e intransmisibles durante un lapso de diez años.

Últimamente se ha puesto de moda devaluar a la Revolución Mexicana de 1910, calificándola de un movimiento de bandoleros sanguinarios, cuyos resultados finales fueron un millón de muertos, la destrucción de la economía nacional que con tanto sacrificio había alcanzado un máximo orgullosamente presumido por el régimen porfirista, la emigración de muchos connacionales y el establecimiento posterior de un régimen de partido hegemónico inoculado de corrupción que duró 70 años; pero no se puede ignorar que la Revolución Mexicana de 1910 fue resultado de una reacción semejante a la que cien años antes generó el Grito de Dolores -es decir, se repitió el fenómeno de un movimiento político que desencadenó una convulsión social-, y que produjo la Constitución de 1917, primera en el mundo con contenido social, que con todas sus fallas logró, entre otros avances en beneficio de la población, una estructura más equitativa de la propiedad rural - ya para 1960 rebasada por el crecimiento de la población y el viraje en la política económica del país-, el aumento en la esperanza de vida, el abatimiento del analfabetismo, el incremento de la participación de hombres y mujeres en la economía formal, y el establecimiento de una legislación laboral protectora de los derechos de la clase trabajadora -prisionera luego del corporativismo-, incluida la seguridad social. Nuevamente son diversos los autores en que se basa lo que se expone en este apartado⁶³.

⁶³ CHÁVEZ Padrón Martha. Op. Citado

DE LA PEÑA Sergio. *La formación del capitalismo en México*. México, Siglo XXI Editores. 1979.

WARMAN Arturo. *El campo mexicano en el siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica. 2001.

El Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero el cinco de octubre de 1910, enfocó un problema eminentemente político relacionado con las elecciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que cristalizó en el lema “Sufragio Efectivo y No Reelección”. Su artículo 1º declaró vigentes todas las leyes anteriores; este precepto confirma que el contenido del Plan de San Luis era predominantemente político y muy poco se ocupó de auspiciar cambios en la estructura jurídica y social del país. Sin embargo, en su artículo 3º habló de la restitución de tierras, y por ello la población campesina, mayoritaria en el país, secundó el movimiento maderista: la restitución era un anhelo claro para la inmensa mayoría de campesinos desposeídos de su tierra y explotados como trabajadores en las grandes haciendas.

El artículo 3º estableció que, “abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se despojó de un modo tan arbitrario; se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario, o a sus herederos, que restituyan los terrenos a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán una indemnización por los perjuicios sufridos”⁶⁴.

Zapata, al decir del licenciado Don Antonio Díaz Soto y Gama, quien a su vez cita a Modesto Rangel, creía que “no sería patriótico ni razonable derramar sangre nada más para quitar al General Díaz y poner en su lugar a Madero, sino que era necesario que este último señor estuviera dispuesto a devolver sus tierras a los pueblos y que, al implantarse un gobierno, se comprometiera a resolver el programa del campo en toda la República... Que era muy bueno el Sufragio Efectivo y la No Reelección, pero que antes de pensar en la política había que pensar en la tortilla para todos los mexicanos....Que esa bandera –la tierra- no era nueva, sino que ya antes la había enarbolado Morelos, y que era natural que nosotros, los hijos del Estado que lleva su nombre, defendiéramos esos ideales”. El Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911 inició acusando a Madero de traición. Según Martha Chávez Padrón, Díaz Soto y Gama, en la cátedra que impartió en la Facultad de Derecho de la UNAM, sintetizó el Plan de Ayala reduciéndolo a tres postulados agrarios, que son los siguientes:

- *Restitución de ejidos*⁶⁵. “Como parte adicional del Plan que invocamos por los terrenos, montes y aguas que hayan usurpados los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan los títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo aducirán ante los Tribunales Especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución”.
- *Fraccionamiento de latifundios*. Estableció que el fraccionamiento de latifundios se haría en “virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizada en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas”.
- *Confiscación de propiedad a quienes se opusieran a la realización del Plan*. “A los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan se les nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos les corresponde se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.”

Francisco I. Madero, casi inmediatamente después de que Zapata se insubordinó y promulgó su Plan de Ayala, expidió un decreto el 18 de diciembre de 1911 que reafirmó la forma en que él creía debía resolverse el problema agrario. Hombre del norte, optó por la creación e impulso a la pequeña propiedad, como se deduce del artículo 1º del citado decreto que dice: “Se faculta al Ejecutivo de la Unión para contratar con la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S. A., empréstitos destinados a la adquisición de terrenos de propiedad particular o de compañías colonizadoras subvencionadas, y a la ejecución de las obras necesarias para el riego o desecación y drenaje de fraccionamientos de los terrenos

⁶⁴ Es de considerarse que para el Sr. Madero y su familia, ricos terratenientes del Estado de Coahuila, el artículo 3º del Plan de San Luis no tenía efectos puesto que, como se ha expuesto en capítulos anteriores, en el norte del país no existieron comunidades indígenas propietarias de tierras, y por tanto no fueron afectadas por la Ley de Terrenos Baldíos; el problema agrario en el norte del país estaba constituido por los latifundios y el problema social eran los peones acasillados.

⁶⁵ Probablemente se refería a las tierras de las comunidades indígenas.

nacionales o de los de propiedad particular, hasta ponerlos en condiciones de ser vendidos a los agricultores del país, a los mexicanos que quieran repatriarse y a los labradores inmigrantes, a precios moderados y en fáciles condiciones de pago.”

El Plan de Guadalupe se proclamó el 26 de marzo de 1913, en Coahuila, por Don Venustiano Carranza y sus seguidores, recién asesinado Madero y estando en la presidencia el general Victoriano Huerta; originalmente su contenido se concretó a siete artículos, mediante los cuales se desconocía el gobierno de Victoriano Huerta y se señaló que al triunfo del Ejército Constitucionalista su Primer Jefe, o sea Venustiano Carranza, se encargaría interinamente del Poder Ejecutivo hasta que se convocara a elecciones constitucionales. Es decir, fue un plan con orientación exclusivamente política; desde el punto de vista agrario fue hasta la Convención de Aguascalientes que se “declaró que (los convencionalistas) adoptaba(n) los principios del Plan de Ayala como un mínimo de las exigencias de la Revolución”.

Con fundamento en las Adiciones al Plan de Guadalupe, don Venustiano Carranza encargó a don Luis Cabrera que formulara un proyecto de ley, el cual es conocido como el Decreto del 6 de enero de 1915 o Ley Agraria de 1915, cuyo contenido más importante es el siguiente:

- Declaró nulas las enajenaciones de tierras comunales hechas por jefes políticos contra los mandatos de la Ley de 25 de junio de 1856; las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales desde el 1º de diciembre de 1876; apeos y deslindes practicados durante ese periodo, si ilegalmente se invadieron tierras comunales.
- Si los vecinos querían que se nulificara una división o reparto, así se haría siempre y cuando fueran las dos terceras partes quienes lo pidieran.
- Se crearon la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Ejecutivos en cada Estado.
- La Ley del 6 de enero de 1915 no se refiere al ejido colonial, sino que llama ejido a lo que en la época colonial se denominaba tierras de repartimiento”.

La acción más importante del gobierno de Carranza fue la convocatoria al Congreso Constituyente para redactar y proclamar una nueva constitución política para el país; en la ciudad de Querétaro se reunió el Congreso Constituyente, y el lunes 29 de enero de 1917 se presentó el proyecto del artículo 27 constitucional, firmado por Pastor Rouaix, José N. Macías, E. A. Enríquez y otros diputados, proyecto que se discutió apasionada y sumariamente, y se aprobó el 30 de enero a las 3:30 de la madrugada, dando lugar a que se manifestaran diferentes corrientes en la comisión redactora del proyecto:

- La primera afirmaba que “El estudio del Artículo 27 del proyecto de la Constitución abarca un punto capital: si debe considerarse la propiedad como derecho natural”.
- Una segunda corriente propuso la nacionalización de la tierra, para que la Nación fuera la única dueña de los terrenos y que no los vendiera, que solo conceda la posesión “a los que puedan trabajarlos”. Dentro de la misma corriente se propuso “que la Nación sea la única dueña de los terrenos de la República, de las tierras, aguas y bosques, y que de aquí en adelante ella se reserve el derecho de vender ...”.
- Una tercera corriente se manifestó porque la propiedad debe compaginarse con el trabajo de la tierra, ya que “sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que puede hacerse es facilitar las condiciones para que puedan llegar a su propiedad todos los que tengan voluntad y aptitud para hacerlo”.

Campeaba en la comisión y en todo el Congreso Constituyente la idea de consagrar el derecho de propiedad como una función social, de ahí que el texto del proyecto, aprobado sin discusión, estableció que “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación”. La estructuración de este concepto, base del Artículo 27 constitucional, poco a poco se fue imponiendo, aún contra las confusiones de la propia comisión redactora, que deseaba resolver el problema agrario al “exterminar los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de expropiación. No será preciso para esto cargar a la Nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirientes reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía”.

En todas las opiniones expuestas en el Constituyente de 1917 se notó que, aunque inspiradas en doctrinas originalmente diversas, todas ellas tenían y coincidían en darle al concepto de *propiedad una función social*, en hacer que el propietario ya no lo fuera sólo para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo fuera también para su sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra, y en que era necesario que aunque se consagrara el derecho de propiedad, éste se sujetara a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originalmente en manos del Estado. Surgió así un nuevo concepto *dinámico* de propiedad, con función social, sujeto a las *modalidades* que fuera dictando el *interés público*; como garantía individual para el pequeño propietario, pero también como *garantía social* para los que tuvieran tierras o que no las tuvieran en cantidad suficiente; al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente entre los campesinos, apareció en moderno concepto de *justicia social distributiva*.

El contenido del artículo 27 constitucional aprobado en 1917 reconoció la personalidad y capacidad jurídica de las comunidades agrarias al señalar que “los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que le pertenezcan o que se les hayan restituido o que se les restituyeren”. También debe considerarse que constitucionalmente convalidó la existencia de la acción y el procedimiento restitutorio agrario, tan diferente del reivindicatorio civil. Las reformas constitucionales no sólo se ocuparon de la estructura externa del ejido, sino también de su diseño interno, al establecer la acción y procedimiento relativo al llamado parcelamiento, la obligación de efectuar ese parcelamiento en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales dotatorias, y crearon indirectamente las acciones y procedimientos de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios individuales, que fueron permitiendo por la vía legal, la permeabilidad social y democrática en el interior de los ejidos constituidos.

Con la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917 se puede decir que concluyeron las manifestaciones agrarias en la etapa armada de la Revolución Mexicana. Al consolidarse las instituciones surgidas de la Revolución, se fue construyendo el marco jurídico que permitió el cumplimiento de lo dispuesto por la nueva Constitución, con la expedición de leyes secundarias; entre ellas, las que dieron forma al derecho agrario, y a su expresión de política pública con el nombre de Reforma Agraria.

El primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos se expidió el 22 de marzo de 1934. En este código, los aspectos más importantes considerados sobre lo dispuesto en el artículo 27 constitucional fueron los siguientes:

- Se reconocería la capacidad jurídica colectiva para obtener tierras por dotación “siempre que la existencia del poblado sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente”.
- Desapareció el requisito para la ampliación de ejidos de solicitarse sólo después de diez años de la dotación, pero se concretó a que hubiera veinte individuos sin parcela y que se hubieran aprovechado eficientemente las tierras de la dotación.
- La acción de acomodo empezó a esbozarse al ordenar la formación de padrones especiales, a fin de instalar los campesinos que queden sin tierras... “en las parcelas de los ejidos donde sobran tierras”.
- Muy importante resultó también la aparición de la quinta acción agraria, la creación de nuevos centros de población agrícola que procedía “cuando siendo procedente la ampliación de un ejido, no hay tierras afectables de buena calidad”.

El Código Agrario de 1940 constó de 334 artículos y seis transitorios y fue expedido por Lázaro Cárdenas. Aun cuando refrendó los lineamientos generales de código anterior, se notó mejor orden técnico en el mismo y la introducción de algunos conceptos nuevos.

En 1942 se expidió un nuevo Código Agrario, en el que:

- Se clarificó más la propiedad ejidal y la estableció sin lugar a dudas, y estableció los casos en que los derechos de las comunidades son proporcionales y en los que son concretos.
- Mantuvo el régimen de sucesiones con muchos defectos.

- La privación de derechos ejidales se reglamentó más detalladamente.
- El régimen de explotación continuó igual.

El 16 de marzo de 1971, con la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, desapareció la figura del Código Agrario. Los temas básicos de la Ley Federal de Reforma Agraria fueron siete y coincidieron con los libros de que se compuso, a saber: autoridades agrarias, el ejido, organización económica del ejido, redistribución de la propiedad agraria, procedimientos agrarios, registro y planeación agraria, y responsabilidades. Los aspectos más relevantes fueron:

- Vigorizó la apertura democrática al introducir la innovación de que “los miembros del comisariado – especie de órgano de gobierno de ejidos y comunidades-, por una sola vez, podrán ser electos para el mismo o diferente cargo en el siguiente período, si obtienen la mayoría de las dos terceras partes”, y estableció que el voto sería secreto.
- A las mujeres se les reconoció capacidad jurídica igual que la del varón y ya no perdieron sus derechos ejidales cuando casaban con un ejidatario, porque su matrimonio se entendió celebrado bajo el régimen de separación de bienes.
- Las causas de utilidad pública necesarias para expropiar un ejido fueron cuidadosamente expresadas, fundamentalmente las relacionadas con el establecimiento de fraccionamientos urbanos o suburbanos; estas expropiaciones solamente procederían en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Departamento del Distrito Federal y la Comisión de Regularización de la Tierra Urbana (CORET), y los ejidatarios recibirían como indemnización dos lotes tipo urbanizados y el equivalente dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas y el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento. En todo caso de expropiación, se suprimió la costumbre de permitir la ocupación previa de los bienes ejidales mientras se construía la obra de utilidad pública.

En enero de 1976 se decretaron por el Constituyente Permanente modificaciones al artículo 27 constitucional en su párrafo tercero para quedar redactado en la forma siguiente:

“La Nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de plantear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola, con tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”.

6. LA EVOLUCIÓN PARALELA DE LA LEGISLACIÓN, LA SOCIEDAD Y LA ECONOMÍA HASTA FINES DEL SIGLO XX.

La estructura más equitativa de la propiedad rural derivada de la Constitución de 1917 permitió una casi general paz social en el campo mexicano, pero al enfrentarse la instrumentación de la llamada Reforma Agraria a las condiciones desfavorables del territorio nacional y a cambios significativos en las circunstancias políticas, económicas y sociales, el resultado fue que, para fines del Siglo XX, el campo estaba descapitalizado y la población campesina empobrecida.

La aplicación del artículo 27 constitucional de 1917, a lo largo de los últimos ocho decenios del Siglo XX, tuvo la necesidad de construir la legislación reglamentaria correspondiente y los aparatos burocráticos

necesarios en un ambiente configurado por las realidades de un territorio nacional poco apto para la agricultura y la ganadería; una población campesina creciente; una politización del reparto y restitución de tierras; la sustitución del latifundismo por un nuevo empresariado agrícola, ganadero y forestal; un cambio en la política económica que relegó la agricultura y la ganadería en beneficio de la industria y los servicios, y a consecuencia de ese cambio un proceso de urbanización acelerado que reclamó tierra otrora agrícola, en su mayoría, ejidal o comunal. Y al final del Siglo XX llegar a que el Estado –el Gobierno Federal- reconociera que ya no podía repartir más tierra y que el campo se encontraba en una situación general de descapitalización y empobrecimiento de su población, reconocimiento que lo obligó a buscar en una nueva legislación la solución a ese formidable cambio en las estructuras poblacionales, económicas y sociales.

Los siguientes apartados ampliando lo expuesto en el párrafo anterior se apoyan en el libro de Arturo Warman⁶⁶, quien conoció de cerca estos fenómenos por haber ocupado altos cargos en los dos últimos sexenios del Siglo XX del Gobierno Federal, como director del Instituto Nacional Indigenista, primer titular de la Procuraduría Agraria surgida de la nueva legislación, efímero secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y, por último, secretario de la Reforma Agraria.

Para entender la transformación profunda de la estructura social y económica de México hay que ver las condiciones del territorio en que ocurre esa transformación. Éste, a diferencia de lo que pasó en el Siglo XIX, permaneció constante en su extensión en el Siglo XX: un poco menos de dos millones de kilómetros cuadrados o doscientos millones de hectáreas. Por su ubicación en el planeta y en el continente americano –el Trópico de Cáncer casi parte por la mitad a México-, así como por su denso y hasta exagerado relieve orográfico, la mejor generalización que podría hacerse sobre el territorio mexicano es la de su extrema diversidad. Con la información de la última década del Siglo XX, se puede observar el uso actual y potencial del territorio. Entre 20 y 30 millones de hectáreas son susceptibles de uso agrícola; esto es, entre 10 y 15% de la superficie territorial de México es cultivable, con una gran variación en los riesgos que se toman y en los rendimientos que se pueden esperar.

Una parte de la tierra que se siembra no es apta para su cultivo ni generosa en su producción, por lo cual no es remoto su abandono o cambio de uso; en sentido contrario, podría incorporarse marginalmente nueva superficie a la frontera agrícola, pero salvo esos procesos de sustitución, hay coincidencia respecto a que la superficie agrícola no superará, con las restricciones y oportunidades del presente, 25 millones de hectáreas, 12.5% del territorio nacional; se puede afirmar que la frontera agrícola está cerrada.

Casi 50 millones de hectáreas son pastizales naturales o inducidos; en ellas se sustenta una ganadería abrumadoramente extensiva y de libre pastoreo que padece severas desventajas en un marco de competencia internacional; ese espacio tampoco debe crecer a costa de otros recursos, aunque pueda hacerse mucho para aprovecharlo mejor; la frontera ganadera, con 25% del territorio, también está cerrada; es mejor que sea así considerando su ampliación reciente a costa de recursos más importantes y valiosos.

122 millones de hectáreas, 62% del territorio, tienen cobertura vegetal natural; la mitad, 61 millones son áridas; la otra mitad, 31.4 millones de hectáreas, son bosques templados, y casi otro tanto selvas tropicales, 23.6 millones.

La instrumentación de la Reforma Agraria en México, basada en lo dispuesto en el artículo 27 constitucional de 1917, se dio combinando circunstancias, coyunturas, demandas, fuerzas y resistencias, ideologías, propuestas y torpezas, combinación que generó en la población campesina una concepción sobre la propiedad de la tierra que ahora enfrenta nuevas y diferentes circunstancias, coyunturas, demandas, fuerzas y resistencias, ideologías y propuestas, mismas que pretendió resolver la nueva legislación agraria de 1991 y 1992 para mejorar la condición del campo, legislación que, a partir de 1994, realmente ha impactado en la creación de espacios para la expansión urbana, enfrentando a la cultura campesina, adquirida y enraizada a lo largo de cuatro siglos, con la cultura urbana que se extiende y evoluciona rápidamente.

La coincidencia entre muchas circunstancias, coyunturas, demandas, fuerzas y resistencias, ideologías y propuestas, sin descontar torpezas, desembocaron en una evolución de gran envergadura. Dos grandes

⁶⁶ WARMAN Arturo. Op. citado

reivindicaciones, la libertad y la justicia, se mezclaron en una movilización social de grandes proporciones y una década de guerra civil. Las distintas corrientes y fuerzas regionales que se sumaron a la lucha revolucionaria, o que fueron incorporadas a la misma por hechos consumados, eran diversas y, en sus extremos, hasta antagónicas; ninguna de ellas logró la hegemonía, los pactos y alianzas la fueron construyendo de manera penosa y a veces confusa; la unidad revolucionaria limó asperezas y eliminó extremos para conformarse.

La nueva Constitución de 1917 sirvió de base para pactar la nueva hegemonía y restablecer la paz en la década de 1920. En el centro del pacto revolucionario estaba la cuestión agraria. La concentración latifundista, sustento también del poder de la oligarquía, debería fragmentarse para dar acceso directo a la tierra a los campesinos que la trabajaban. La concepción simplemente restitutoria de los despojos a las comunidades indígenas por las haciendas se complementó con un objetivo redistributivo de la tierra entre la población campesina. El artículo 27 de la Constitución de 1917 depositó en el Poder Ejecutivo la responsabilidad y la facultad de realizar el reparto de la tierra, otorgándole poderes extraordinarios.

La Reforma Agraria fue un proceso de incorporación política de los campesinos al Estado, la población mayoritaria en la primera mitad del siglo XX. Fue una negociación monumental por su escala y complejidad, con muchas instancias de mediación, pero con una autoridad suprema: el presidente de la República. El artículo 27 de la Constitución sancionó, desde 1917, la propiedad originaria de la nación, del Estado, sobre la tierra, el agua y el subsuelo; derivada de ella, estableció la facultad del Estado para constituir la propiedad como instrumento del progreso general; adicionalmente, otorgó al Poder Ejecutivo facultades jurisdiccionales extraordinarias para restituir las propiedades despojadas y dotar a los pueblos que carecieran de tierras. Miradas desde una perspectiva ajena, estas definiciones pueden parecer excesivas y radicales; no lo son en un contexto histórico, ya que recuperaron para el Estado revolucionario facultades que había tenido el dominio colonial.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 se inscribe en esa historia y recuperó para la nación lo que el Estado concedió a los particulares; con ello, el Estado asumió papeles y funciones de tutela que también se habían entregado a los particulares, a los hacendados y patrones, que concedían tierra y trabajo y mediaban la relación entre “sus” campesinos y el Estado. El vínculo directo entre los campesinos y el Estado nació cargado con los vicios y las virtudes de una relación personal, con lazos de subordinación. La nueva relación subordinada entre los campesinos y el Estado, expresada por el gobierno, se constituyó a partir de la entrega de la tierra; la dotación y restitución de tierras se concibieron y legislaron como procedimientos legales complicados y dilatados, como juicios administrativos normados por muchas circulares, leyes y códigos; el triunfo de los campesinos y su ascenso desembocaban en su subordinación a propósitos e intereses distintos a los propios; la incorporación subordinada no concluía con la posesión definitiva de la tierra, ya que constitucionalmente el campesino no era propietario, sino usufructuario de tierras de la nación, concesionario. La tierra entregada al ejido en usufructo no podía ser vendida, transferida, hipotecada o prescrita por sus concesionarios. En 1917 la legislación agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional, estableció que el ejido era propietario de la tierra dotada, pero en seguida señaló las modalidades de esa propiedad como inalienable, intransferible, imprescriptible e inembargable, precisamente las que normaban la concesión.

En sus primeros años el gobierno revolucionario necesitaba ganar tiempo y apoyo para establecer su hegemonía, para ganar la iniciativa a la movilización popular. El latifundio era afectable a partir de las solicitudes y denuncias de los solicitantes, y en tanto éstas no se resolvieran, el latifundio permanecía y podía operar; al resolverse favorablemente las solicitudes, el propietario tenía derecho a reclamar la indemnización conforme al valor catastral, y entre la reclamación y el pago había un largo trecho, que por unos años pasó por la expedición de bonos de deuda agraria, que pocos propietarios transitaron con éxito. La propiedad de latifundios no fue penalizada por la ley, ni siquiera en las fases más radicales de la reforma agraria mexicana, aunque lo fuera en su aplicación.

Con empujones y frenos, el reparto de la tierra fue la acción pública más trascendente en la primera mitad del Siglo XX. Representó el principal instrumento para la justicia social; fue asimismo herramienta eficaz del progreso económico y, sobre todo, el soporte más firme y poderoso del Estado y del gobierno emanados de la alianza revolucionaria; alrededor del reparto agrario y de las políticas o acciones públicas que con él se asociaron, se logró la legitimidad y el consenso para avanzar hacia una nueva etapa para la Nación.

Inevitablemente la urbanización y la industrialización serían los ejes y objetivos del nuevo desarrollo nacional.

La calidad del ejidatario sólo podía obtenerse por resolución presidencial; a partir de ella podía transmitirse exclusivamente por herencia o sucesión y también podía perderse por resolución administrativa por no trabajar directamente la parcela durante dos años, por rentarla o venderla. Para tutelar esas modalidades, el gobierno tenía intervención directa en el funcionamiento del ejido, incluida la facultad de convocar y legitimar sus asambleas. La tierra entregada por la reforma agraria no podía ingresar al mercado, pero podía revertirse al Estado para ser dada a otro titular; la tierra del ejido permanecía bajo el control directo del gobierno. Las restricciones impuestas a los ejidatarios no se respetaron de manera universal, ni el gobierno podía vigilar eficaz y permanentemente a dos o tres millones de ejidatarios, y así, la renta y venta ilegales de tierra ejidales, por muchas causas, fueron un fenómeno común, y en algunas regiones alcanzaron proporciones mayoritarias; pero destaca el fenómeno contrario; la mayoría de los ejidatarios sigue trabajando directamente su parcela. Una encuesta realizada por la Procuraduría Agraria en 1997, Tratos Agrarios en Ejidos Certificadas, mostró que cerca de tres cuartas partes de los titulares agrarios trabajaban en forma directa su parcela. La reforma agraria cumplió con los propósitos de que sus sujetos trabajaran en lo personal la tierra, logró su incorporación subordinada.

Los trámites complejos le permitieron al gobierno lograr obediencia entre los campesinos y, simultáneamente, administrar los espacios y tiempos del reparto de acuerdo con sus urgencias y prioridades; con los campesinos nunca se discutía sobre la sustancia -la esperanza siempre quedaba abierta- sino sobre el procedimiento; la reforma agraria legalista, pero también leguleya y burocrática, se concentró en los trámites y procedimientos.

Los procedimientos eran complejos y requerían tiempo para desahogarse; el trámite para el reparto se originaba en una solicitud por parte de los campesinos; el gobierno nunca tuvo facultades legales para hacerlo por oficio. De acuerdo con una muestra del Centro de Investigaciones Agrarias, entre 1915 y 1967 se requirieron en promedio 60 meses entre la solicitud procedente y la entrega provisional de la tierra, otros 30 meses entre la posesión provisional y la firma de la resolución presidencial, y 17 meses adicionales para la ejecución o posesión definitiva; el deslinde, cuando excepcionalmente se hizo, tardó otros 49 meses; entre la solicitud y la posesión definitiva transcurrían nueve años en promedio, lapso más prolongado que el sexenio presidencial.

El sujeto de la acción agraria era colectivo, un pueblo establecido, en el sentido de una localidad o una comunidad de vecinos, un asentamiento con existencia previa y con categoría política reconocida: villa, pueblo o congregación. El pueblo debía contar con un mínimo de veinte “capacitados” o campesinos sin tierra: jefes de familia o jóvenes varones casaderos sin capital ni otro oficio que el trabajo de la tierra; los individuos como tales nunca fueron considerados sujetos para dotación de tierra, lo fueron como integrantes de un núcleo de población, término ambiguo que finalmente incluyó todas las categorías de poblados rurales. En su concepción inicial la reforma agraria era restitutoria, tenía como principal objetivo reponer la superficie mínima a los poblados despojados; la dotación se concibió como un procedimiento complementario para suplir o abreviar los complejos trámites de la restitución, que requerían la presentación y validación de los títulos primordiales; sin embargo, con el paso del tiempo, la dotación adquirió preeminencia. En total, más del 90% de los núcleos de la propiedad social, los ejidos, derivan de un acto de dotación. Sin perder su enfoque comunitario, el reparto pasó de restitutorio a redistributivo.

Cada jefe de familia del núcleo de población tenía derecho a una parcela, a una “unidad de dotación”, para cultivarla personal e individualmente; además de las parcelas, el núcleo de población debía recibir tierra común para agostadero de los animales de trabajo o recolección de leña para cocinar; se agregó otro espacio para que las familias pudieran construir sus casas: la zona urbana del ejido. El número de capacitados y el tamaño de las unidades de dotación definían teóricamente la superficie que debía dotarse; el conjunto de las parcelas individuales, el uso común y el poblado formaban idealmente el ejido, el sujeto colectivo de la entrega de la tierra. Al ejido se le reconoció personalidad jurídica y una organización con autoridades: la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia; a los individuos se les reconocieron derechos y obligaciones como ejidatarios alrededor de una relación fundamental: cultivar personalmente y disfrutar del producto de su parcela individual. La mezcla de lo individual y lo colectivo, de la parcela y el ejido, fue predominante en la reforma agraria mexicana. Según el Censo Ejidal de 1991, 86.3% de los ejidatarios tenían

parcela individual; esto no quiere decir que el resto trabajara de manera colectiva, sino que pertenecían a ejidos sin tierras agrícolas, ganaderos o forestales, o a que practicaban una agricultura itinerante o de “milpa” que no acepta la parcelación.

La idea de una parcela para su explotación y disfrute individual dentro del ejido estaba identificada con el cultivo de alimentos para el ejidatario y su familia; más aún, estaba identificada con el cultivo del maíz y sus asociados: el frijol, la calabaza, la recolección de quelites, la colecta de las hojas tiernas de maíz como forraje para los animales de trabajo, lo cual garantizaba la alimentación básica de los campesinos; eran los mismos propósitos que la aparcería cumplía en las haciendas coloniales y porfirianas para asegurar la fuerza de trabajo y su contratación estacional con bajos salarios. Las propuestas para el tamaño de la unidad de dotación en la primera mitad del siglo XX casi siempre coincidieron con la “yunta” de sembradura de maíz: alrededor de 4 hectáreas, la unidad más frecuente para la aparcería. Los campesinos compartían el sesgo: querían la tierra para cultivarla, para producir alimentos para su consumo directo, aunque quedaran sin uso recursos potencialmente más valiosos; el sesgo agrícola distorsionó toda la actividad pública: el gasto, la inversión y la preocupación pública se concentraron en la agricultura con elevados costos y más onerosas omisiones; mientras tierras del desierto se volvían productivas con grandes y costosas obras de irrigación, los extensos y valiosos bosques se convertían en potreros y campos de cultivo marginales por la indiferencia.

Cosas del tiempo, de las concepciones y las ideas, de las presiones y demandas campesinas, de la política, también de los intereses de grupos poderosos que construían las presas o talaban los bosques.

El colectivismo tuvo sus promotores y sus momentos. En 1934, el Código Agrario estableció que el presidente de la República determinaría la forma de explotación de los ejidos, que podía ser colectiva cuando fuera técnicamente conveniente o proporcionara mejores ingresos, pero aun así los ejidos colectivos formados en el cardenismo se disolvieron paulatinamente por razones complejas, incluidos temores y resistencias ideológicas, y sin embargo consumieron una parte desproporcionada de los recursos públicos destinados a la promoción y el financiamiento agrícolas hasta muchos años después de su disolución.

Cuando se legisló sobre el reparto de la tierra, entre 1915 y 1920, la tarea de fraccionar el latifundio y restituir o dotar a los campesinos era de tal magnitud, que no se puso un límite temporal a su cumplimiento parecía claro que se trataba de un proceso finito, pero nadie se atrevía a aventurar cuánto tiempo se necesitaría para completarlo. Para Calles, nacido en un medio de pequeños propietarios, la experiencia desembocó en conclusiones. En 1929, ya como expresidente pero aún como “jefe máximo” de la Revolución, las expresó afirmando que ya estaba próximo el momento de terminar con el reparto, una vez cumplidos sus propósitos; en esas fechas apenas habían recibido la tierra alrededor de 750,000 campesinos en 4,189 ejidos. Calles fue más allá y afirmó que el ejido era una forma transitoria de tenencia, un proceso de capacitación que debía desembocar en la propiedad privada como sustento de una anhelada y permanente clase media rural; esas declaraciones, que cimbraron a la opinión pública, se hicieron en momentos de bonanza y crecimiento de los mercados internacionales.

La respuesta a la proposición de Calles se elaboró en momentos de crisis y se expresó en 1934 con la reforma al artículo 27 constitucional para superar las restricciones pegujaleras y, con la expedición del Código Agrario, considerar al ejido y a la comunidad como “corporaciones civiles”, definir como permanente y profundizar y acelerar el reparto agrario y crear el Departamento Autónomo de Asuntos Agrarios y Colonización, casi una secretaría de Estado, para administrar los cambios bajo la autoridad directa del presidente de la República. Las propuestas se volvieron acción en la administración del presidente Cárdenas.

El protagonismo del gobierno o de los presidentes en la historia rural se sustenta en el artículo 27 constitucional, que otorgó facultades jurisdiccionales extraordinarias al Poder Ejecutivo para realizar la redistribución de la tierra, pero ese poder extraordinario no era un regalo, era un mandato que emanaba de una movilización social de gran calado: los campesinos habían ganado la tierra y la iban a ocupar de cualquier forma; si durante la etapa armada de la Revolución lo hicieron con las armas, las invasiones de fuerza no fueron excepcionales en los años posteriores. No se podía gobernar sin repartir la tierra; repartiéndola tampoco era fácil. El mandato agrario tuvo costos, entre otros que la inversión privada en la producción agropecuaria prácticamente se suspendió por el temor al reparto; eso sucedía después de que la Revolución había afectado a las empresas agropecuarias, en algunos casos destruyéndolas, como a la industria del azúcar

en el estado de Morelos, o mermándolas en otros, como la ganadería en Chihuahua. Cesó la inversión y muchos propietarios rescataron lo que pudieron para llevarse los bienes y el dinero lo más lejos posible del conflicto y de la tierra.

La reforma agraria no planteó ni propuso eliminar la propiedad privada de tierra rústica. Desde 1917, cuando se aprobó el artículo 27 constitucional, hasta hoy, se consagra y protege la propiedad particular de tierras para su aprovechamiento agropecuario. A la propiedad privada se le impusieron restricciones para impedir su acumulación en latifundios y prevenir la formación de nuevos o la reconstrucción de los viejos; la principal restricción consistió en la fijación de una extensión máxima, de establecer una definición de la pequeña propiedad, todavía vigente con algunas precisiones, que mezclaba extensiones, calidades y usos, que se convirtió en campo de batalla.

La batalla, como era natural, se dio mediante los procedimientos: la atenta mirada de los campesinos sin tierra descubría cuando se introducía un pasto mejorado que permitía incrementar la carga animal, cuando se perforaba un pozo para regar tierras de temporal, o cuando al plátano le caía el “mal de Panamá” o la roya al café, para solicitar el reparto de la superficie excedente; la solicitud, alentada por liderazgos y bien recibida por la burocracia, tenía que investigarse para dictaminar su procedencia, y como esto llevaba tiempo, propiciaba corrupción y conflictos; independientemente del sentido del dictamen se provocaba precariedad, se enfrentaba desaliento con esperanza. Los propietarios, por su parte, no estaban desprotegidos, no eran mancos ni ejemplo de legalidad o tolerancia. Las batallas se prolongaron a veces por muchos años.

Otras restricciones se impusieron desde 1917 a la propiedad rústica privada: los extranjeros no podían tenerla en las fronteras o las costas; tampoco podían ejercerla las corporaciones religiosas o filantrópicas ni los bancos; las sociedades mercantiles por acciones no podían adquirir, poseer o administrar fincas rústicas; su propiedad estaba reservada a las personas físicas. Esta reserva, comprensible en los primeros años del siglo XX, se convirtió en freno en la era de los agronegocios; la ociosidad de una finca privada en la que no se trabajaba por dos años era causal de afectación agraria, también lo era la simulación de la propiedad entre parientes, descendientes o prestanombres, que ocultara la acumulación de “provechos”. La muy difícil comprobación legal de la simulación o la ociosidad, aunque localmente fueran evidentes, originó complicados procedimientos y prolongados litigios.

La construcción de la Reforma Agraria, combinando circunstancias, coyunturas, demandas, fuerzas y resistencias, ideologías y propuestas, sin descontar torpezas, alejó a los empresarios de la producción del campo en un momento en que la reconstrucción de la economía nacional requería del incremento de la producción agropecuaria para reponer lo que la etapa violenta de la Revolución destruyó; esto significó, para mediados de la segunda década del Siglo XX, la necesidad de establecer mecanismos financieros con el fin de fortalecer la producción agropecuaria, pero también estableció las bases para que el Gobierno Federal vislumbrara la necesidad de diversificar la economía del país con una política de promoción de la industria y los servicios, que solo podía darse en la ciudades, de ahí el inicio de lo que en pocos años vino a ser un acelerado proceso de urbanización. Arturo Warman⁶⁷ ofrece la información sobre estos ángulos económicos de la Reforma agraria.

En una economía fundamentalmente agraria, la descapitalización del campo era mala noticia para los gobiernos, que estaban cerca de la inopia y presionados por acreedores poderosos y vecinos. La moderación y administración del reparto por los procedimientos complicados daba un respiro a los gobernantes frente al dilema entre producir y repartir, pero no ofrecían una solución. La anhelada clase media rural, eficiente y moderna, requería del impulso y apoyo material del gobierno para surgir y desarrollarse. La experiencia de los sonorenses definió los instrumentos para promoverla: el crédito y la irrigación. En la presidencia de Calles, en 1926, se establecieron el Banco Nacional de Crédito Agrícola y la Comisión Nacional de Irrigación. Las nuevas instituciones expresaban más un proyecto de gran aliento y largo plazo que una fuerza con capacidad de resolver o moderar el dilema inmediato entre repartir y producir.

La idea de un banco público para el financiamiento de la producción agropecuaria, apenas un año después de la fundación del banco central de la nación, y de una comisión autónoma y descentralizada para la

⁶⁷ WARMAN Arturo. Op. citado

construcción de sistemas de irrigación, era innovadora, no sólo para México, sino en el ámbito internacional; en pocos años el banco frustró sus propósitos por lo reducido de sus recursos y se volvió vulnerable a las presiones políticas. Aunque no hay registros precisos, es relativamente fácil suponer que la recuperación de los créditos por el banco no fue satisfactoria y la descapitalización mermó su alcance y cobertura. En sus primeros años el banco agrícola sirvió más para prolongar la agonía de las haciendas al agregarle unos precarios años de funcionamiento, a veces con nuevos propietarios, que para promover el surgimiento de la nueva clase media rural.

No sucedió lo mismo con la Comisión Nacional de Irrigación, que sobre todo en el norte árido del país abría a grupos emergentes nuevas posibilidades y perspectivas para el desarrollo agrícola; durante esos primeros años la tierra irrigada conservaba la propiedad privada previa o la adoptaba cuando se regaban terrenos baldíos o nacionales que se vendían en lotes a particulares llamados colonos. Con el riego se quiso impulsar a la nueva clase media rural, la tercera vía frente a los dos grupos irreconciliablemente enfrentados: hacendados y agraristas.

Al ejido parcelado, y por extensión a la pequeña propiedad minifundista privada, se le asignó explícitamente un papel preciso en la economía nacional: alimentar con suficiencia a la población nacional a precios baratos, lo que suponía la producción de excedentes, mientras que al ejido colectivo y a la propiedad privada se les asignó el papel de exportar o producir materias primas para financiar o abastecer a la industria, que sería el motor de la economía nacional; así, el ejido adquirió una función económica complementaria de su propósito justiciero y libertario. Para que la propiedad social pudiera cumplir con sus nuevas obligaciones, el gobierno tendría que invertir para apoyarla; era evidente que la inversión privada no iba a acudir para superar la pobreza y falta de capital de los ejidatarios. Con ese objeto se fundó en 1935 el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que complementaría el esfuerzo del Banco Nacional de Crédito Agrícola, para financiar exclusivamente a los ejidatarios que habían quedado al margen del crédito gubernamental. Las obras para irrigación conservaron su importancia y se ampliaron de manera proporcional con el monto total de inversión, pero el reparto de los latifundios irrigados cambió radicalmente la estructura de la tenencia de la tierra con riesgo, de tal forma que propiedad social tenía la mitad de la tierra irrigada al finalizar la administración cardenista.

El gran impacto político de esas acciones, consolidadas por la creación por decreto presidencial de la Confederación Nacional Campesina (CNC) como única representante gremial o de clase de los sujetos de la propiedad social –ejidal, comunal y del régimen de colonias-, significó paulatinamente la consagración política del reparto de la tierra como una acción permanente del Estado y gobierno del país. La acción agraria del gobierno cardenista no sólo consolidó la incorporación subordinada de la propiedad social y sus sujetos, sino que la amplió al otorgarle funciones económicas para el desarrollo nacional. También consolidó una burocracia gubernamental y una dirección profesional de la organización campesina con una cuota muy importante en la representación política nacional; dirección y burocracia gestionaban y operaban la incorporación política y económica hasta conformar un poderoso grupo de interés. Para ese grupo el reparto de la tierra era su sustento, su principal instrumento de control, su base de legitimidad y permanencia; por ellos y para ellos el reparto se volvió permanente.

Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, que se inició con los efectos recesivos de la crisis mundial de 1932, los criterios económicos influyeron en la definición de la reforma agraria; de manera explícita, Cárdenas asignó a la propiedad social parcelada la función de producir alimentos baratos, no sólo para sus sujetos, sino para toda la población. En el sector de la agricultura comercial, ya fuera privada o ejidal, se depositó la función de producir materias primas y generar divisas para el proceso de industrialización, la vía escogida para alcanzar el desarrollo nacional. La producción de excedentes por los sujetos del reparto de la tierra se planteó como una necesidad imperiosa; para ello se eliminaron del Código Agrario de 1934 los obstáculos para dotar de tierras a los peones acasillados, y se aceleró el reparto hasta alcanzar un ritmo sin precedente ni continuidad.

Las modificaciones al artículo 27 constitucional de 1991 y la expedición de la nueva Ley Agraria en 1992 pueden reconocerse como el aviso de conclusión de la Reforma Agraria producto de la Revolución Mexicana; en realidad la Reforma Agraria, que alcanzó su plenitud en el régimen de Cárdenas en 1936, a partir de 1941 inició el camino hacia su fin. La acelerada recuperación de los mercados internacionales, como preludio de la

Segunda Guerra Mundial, reactivó el sector agroexportador desde 1937, y la concentración de recursos y esfuerzos para consolidar la expropiación petrolera de marzo de 1938 mermó el ímpetu agrario durante los tres últimos años de gobierno cardenista; desde 1937 se inició la expedición de “certificados de inafectabilidad” para proteger la pequeña propiedad y, adicionalmente, se otorgaron por decreto las “concesiones de inafectabilidad ganadera”, que exceptuaban a grandes latifundios del reparto para proteger la exportación de ganado en pie, la más importante por entonces. Hacia al final de su gobierno Cárdenas intentó equilibrar el agrarismo radical con la protección a la propiedad privada para atender necesidades económicas del desarrollo.

En 1940 no se planteó el fin del reparto de la tierra; era suicida: la representación política de los campesinos y de los sujetos de la reforma agraria estaba en su punto más alto, con su mayor poder; tampoco era posible acabar de golpe con la esperanza de quienes bajo el impulso cardenista habían instaurado solicitudes precedentes de dotación. El presidente Miguel Alemán (1946-1952) intentó moderar la incertidumbre que introducía un reparto permanente de la tierra concediendo a los propietarios, con los “certificados de inafectabilidad”, el derecho de recurrir al juicio de amparo. El alto costo político de esa decisión influyó en los sucesores, que no tocaron el tema del reparto en la Constitución, aunque administrativamente lo frenaron.

Alrededor de 1945, la intervención del gobierno en el campo era, por una parte imprescindible y, por otra, muy redituable para sustentar el proyecto nacional de tránsito de una sociedad agraria a una industrial. La intervención política brindaba apoyo, paz y legitimidad: el reparto de la tierra era su fundamento, amparado y normado por la Constitución y leyes reglamentarias; las instituciones públicas, encargadas de su cumplimiento, eran su instrumento. La central campesina –la CNC-, única al principio y después mayoritaria, interlocutora y gestora entre los sujetos agrarios y el Estado por medio del partido de gobierno, proporcionaba el amarre de la intervención política gubernamental; así, la atención a los más activos y organizados, a las vanguardias como se decía, bastaban para alcanzar los fines de gobernabilidad.

Miguel Alemán Valdés sucedió a Ávila Camacho como presidente entre 1946 y 1952, los años de posguerra y también del inicio de la llamada Guerra Fría. Lo llamaron el “cachorro de la Revolución”, ya que por su edad no había participado en su fase armada como sus antecesores, y también se distinguía de ellos por ser civil y profesional, abogado y no militar; una nueva generación, otro enfoque, un nuevo estilo sobre las firmes bases heredadas. Alemán, preocupado por incrementar aceleradamente la producción agropecuaria, intentó institucionalizar la convivencia entre la propiedad privada –el grupo económicamente más dinámico- y la social –políticamente estratégica-. Para ello, Alemán reformó el artículo 27 constitucional con dos propósitos: brindar seguridad a la propiedad privada que no excediera los límites consagrados desde entonces en la Constitución, y evitar el reparto de pegujales, minifundios improductivos desde el punto de vista del abasto y el mercado, señalando una extensión mínima de 10 hectáreas de riego o su equivalente para la unidad de dotación ejidal. Tuvo un poco más de éxito en el primero que en el segundo. La posibilidad de acudir al recurso de amparo por los particulares obstaculizó e hizo más onerosa para el gobierno la localización de tierras afectables para ampliar la unidad de dotación. Continuó bajando el ritmo del reparto al mismo tiempo que aumentó el de las inversiones públicas.

En la presidencia de Miguel Alemán se institucionalizaron y fortalecieron los instrumentos de la intervención del gobierno en el campo, que permanecieron casi inalterados, aunque en crecimiento, por 25 años. La irrigación fue el rubro que absorbió la mayor proporción de la inversión pública para el campo; las obras de irrigación se concentraron en la geografía, tanto por causas puramente naturales como por razones económicas y políticas. La concentración geográfica y social de las inversiones públicas para extender la irrigación arrastraron otras inversiones o gastos públicos asociados: crédito, comercialización, asistencia técnica, carreteras y caminos; en fin, la acción del gobierno, que también se concentró en los enclaves irrigados. En ellos la producción creció rápidamente, y una proporción muy importante del crecimiento agregado del sector agropecuario en ese cuarto de siglo, entre 1945 y 1970, emanó de esos enclaves. Ese éxito formaba parte del “milagro mexicano” del crecimiento acelerado y estable con una inversión pública relativamente baja, pero tenía un gato encerrado en el clóset.

En la política crediticia, el segundo instrumento de la intervención pública en el campo, hay claroscuros y los éxitos no fueron tan nítidos en esos 25 años. En el período, el crédito de la banca privada a las actividades agropecuarias creció de manera sostenida a una tasa anual promedio superior a 10%, representando alrededor

de 15% de la cartera total. Por entonces imperaban criterios bancarios muy conservadores, por lo cual ese crecimiento espectacular se concentró en un sector muy reducido de los productores rurales, quienes tenían garantías, propiedades y contactos; los llamados “agricultores nailon”, apodo casi equivalente al de neolatifundistas. En el crédito que otorgaban las instituciones públicas el crecimiento fue mucho menor, apenas cercano al 2 % anual, inferior al crecimiento de la producción, por lo cual sus clientelas permanecieron más o menos del mismo tamaño; el Banco Agrícola seguía financiando a los particulares, entre ellos a muchos de los agricultores más grandes y ricos, y el Banco Ejidal a los ejidatarios.

Desde su fundación el Banco Ejidal había recibido el encargo de organizar a los productores sociales para la producción; lo hizo formando sociedades de crédito que recibían colectivamente los préstamos y respondían solidariamente por su pago, aunque después los dividieran entre sus integrantes; las sociedades de crédito eran mucho más pequeñas que los ejidos de los que formaban parte, eran unidades selectas o élites que en buena medida se administraban con total independencia. La mayor parte de los recursos del Banco Ejidal se destinaban a los préstamos de avío que financiaban la producción de un cultivo de ciclo corto y se pagaban al finalizar el mismo, sin promover ni permitir la capitalización; el banco, con rígidas líneas de crédito, establecía prioridades, definía el monto del avío por cultivo y fijaba las técnicas, sus costos e insumos, que se entregaban en especie y servicios a los acreditados. Al final el banco recogía la cosecha que garantizaba el préstamo para venderla, se cobraba lo que le debían y, con suerte, le daba un “alcance” al productor; del préstamo casi nada les llegaba en efectivo a los ejidatarios, y otro poco como “alcance” o utilidad, casi nunca lo suficiente para sobrevivir, por lo cual debía conseguir ingresos fuera de su parcela. El ejidatario fue despojado por el banco del control sobre su trabajo y producción, de su decisión y responsabilidad; Algunos hablaron de la expropiación funcional de la tierra, otros de una nueva forma de peonaje y servidumbre; la relación se distorsionó y pervirtió. Las iniciativas de los funcionarios del banco y sus clientes se dedicaban a engañar y protegerse del engaño, a sacar ventaja y en última instancia a aliarse en complicidad para que el Gobierno Federal asumiera los quebrantos finales frente a la declaración unánime de que había caído el chahuistle, la inundación o la sequía: la fuerza mayor.

La intervención pública en la fijación y control de los precios de los productos agropecuarios y su traducción práctica, la compra de los productos por las instituciones oficiales, sufrió una transformación profunda entre 1945 y 1970; la intervención iniciada en la administración del general Cárdenas para bajar los precios de los productos básicos escasos, para combatir la especulación o el acaparamiento y evitar los efectos económicos y políticos en las ciudades y en los salarios urbanos, persistió con Ávila Camacho y Alemán. Sus alcances se ampliaron hasta establecer precios oficiales para la producción nacional; estos eran muy bajos y los bancos Agrícola y Ejidal tuvieron que ejercer mucha presión, no siempre exitosa, para obligar a los clientes a vender en esos precios. Mientras tanto, continuaban las importaciones, único mecanismo efectivo de control de los salarios para proteger y propiciar el desarrollo industrial. Pero la política de bajar los precios de los productos agrícolas básicos se contradecía con los grandes esfuerzos e inversiones públicas para impulsar el crecimiento de la producción agropecuaria y lograr la autosuficiencia alimentaria, también esenciales para el desarrollo industrial. En esos términos, la contradicción no tiene solución, por lo cual nunca se resolvió.

Al final de la década de los 60 se hizo evidente, y se reconoció, la existencia de una crisis en la producción agropecuaria; su síntoma más nítido lo representaba el hecho de que su crecimiento quedaba por debajo del aumento de la población; sus causas eran variadas, complejas y, como se comprobó, resistentes a soluciones simplistas y uniformes. Los gobiernos intentaron distintos remedios para paliar y superar la crisis del campo mexicano:

- Se intentó revitalizar el reparto agrario para recuperar el vigor y empuje de los campesinos; los procedimientos jurídicos interpuestos y los conflictos políticos mostraron la dificultad y, en muchos casos, la inutilidad de este costoso esfuerzo.
- Se promovió la colectivización de los ejidos y comunidades para conformar unidades de escala competitiva, pero la estatización implícita enfrentó desconfianza y resistencia campesina que disolvieron esta vía ilusoria para superar la crisis: bajo un espejismo de abundancia se multiplicaron los subsidios a la producción agropecuaria hasta niveles insostenibles, como se constató muy pronto.
- Se recurrió a muchos esquemas convencionales o probados en otro tiempo con la esperanza de que funcionaran otra vez, pero resultaron costosos, ineficaces y aun contraproducentes.

- Las deficiencias e insuficiencias del Banco Agrícola y del Banco Ejidal fueron reconocidas por lo cual, sin sustituirlos, en 1965 se creó una tercera institución pública: el Banco Nacional Agropecuario para ofrecer crédito suficiente, supervisado y con asistencia técnica permanente; sus clientes, que podían ser ejidatarios o propietarios, se definían por su potencial para ser eficientes y rentables.

El gobierno, sin embargo, se convirtió en una fuerza con capacidad de controlar o distorsionar los precios a los productores de los alimentos básicos. Desde 1956 se había iniciado un ambicioso programa de construcción de bodegas por la entidad paraestatal llamada Almacenes Nacionales de Depósito, que conformó una red con capacidad para almacenar 4 millones de toneladas, casi la cuarta parte de la producción anual de granos básicos en la década de 1960. La CEIMSA, y su sucesora la CONASUPO⁶⁸, se transformaron en un poderoso, aunque no muy eficiente, sistema público de abasto a las ciudades. Entre 1960 y 1970 adquirían directamente en el campo la mitad de la producción total de trigo y entre 15% y 20% de la de maíz, realizaban las importaciones y exportaciones de esos granos, además de las compras necesarias para regular los precios del frijol y arroz o de otros productos en que había variaciones extremas. Su intervención ya no era estrictamente reguladora, sino controladora y monopólica.

El gobierno se convirtió en vendedor de los cultivos básicos que compraba o importaba: los molinos que convertían el trigo en harina lo compraban al gobierno en condiciones favorables para vender la harina a las panaderías a un precio bajo y controlado; todas las tortillerías de las grandes ciudades recibían a precios inferiores el maíz, ya que estaban obligadas a vender al público a un precio fijo. Los precios a los que el gobierno compraba y a los que vendía no se vinculaban directamente: el subsidio no sólo compensaba los precios sino que cubría los costos de operación, almacenamiento, transporte y financiamiento. El objetivo superior de esa operación era controlar los precios para regular los salarios, pero en la práctica eran subsidios generalizados para todos los consumidores urbanos, incluso los más ricos. En cambio, los subsidios al consumo no llegaban al campo, donde la CONASUPO operaba un sistema de acopio, pero no de distribución: en las zonas rurales y pequeñas ciudades provincianas el mercado era libre, lo que se traducía en precios sensiblemente más elevados que en las ciudades.

Pese a diversos intentos frustrados o fallidos para orientar a la CNC hacia la organización productiva de los ejidatarios, la central se mantuvo firmemente articulada alrededor del reparto de la tierra: era su espacio histórico y arena natural. Ante la inevitable disminución de la demanda tierra en la medida que avanzaba su reparto, la CNC empezó a generar su propia demanda agraria; las centrales campesinas sólo podían movilizar a los solicitantes de tierra, cada vez más marginales, para mostrar su presencia y fuerza, por lo que se concentraron y especializaron por la lucha por la tierra, la promovían a veces en el campo y casi siempre en las oficinas burocráticas. Cuando la atención de los burócratas mermaba, se movilizaba y aceleraba a los solicitantes, que marchaban, amenazaban con invadir o invadían para recuperar su capacidad de presión; los ciclos de agitación agraria coincidían con la sucesión presidencial, eran parte de su gestión. Hasta la confederación de los propietarios rurales se especializó en la arena agraria para litigar políticamente dentro del PRI⁶⁹ el reparto y su compensación. De manera paralela y silenciosa, entre 1946 y 1970 aumentó la capacidad organizativa y de presión de los grandes productores agrícolas, sobre todo en los enclaves irrigados; eran propietarios sin la herencia ni el estigma de la hacienda y su imagen feudal; eran empresarios que querían crecer para ganar dinero; sus conflictos y vínculos con los ejidatarios eran de nuevo cuño, de convivencia desigual, casi siempre ajenos a los agravios históricos.

Desde 1940 el reparto de la tierra conservó una orientación económica en su concepción y ejecución, que moderó la fuerza de la inercia agraria, que sin embargo siguió siendo la relación fundamental en la incorporación subordinada por muchos años más. La búsqueda de eficiencia económica amplió el tamaño de las parcelas dotadas a costa del número de beneficiados en las siguientes tres administraciones presidenciales: Miguel Alemán (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964). La siguiente, la de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), revirtió esa orientación y llevó a cabo el reparto más grande en extensión para atender la presión campesina, y con clara intención de culminar con el reparto; esa decisión no pudo evitar el estallido de una crisis de gran magnitud y muy larga duración en la producción agropecuaria.

⁶⁸ Compañía Exportadora e Importadora, Mexicana, S. A. y Compañía Nacional de Subsistencias Populares respectivamente.

⁶⁹ Partido Revolucionario Institucional, partido hegemónico en el poder desde 1929, lo que explica que el cabildeo se hiciera ante él.

La superación de la crisis económica en la producción agropecuaria se convirtió en el objetivo prioritario de las administraciones posteriores que, sin embargo, no suspendieron el reparto minifundista de la tierra, pese a que no cumplía con propósitos económicos claros. Para entonces el reparto agrario había alcanzado una dimensión mítica en la clase política, que lo consideraba piedra angular de la estabilidad política y fuente de un rico caudal electoral para el partido en el poder. La hipótesis contraria, que consideraba el reparto permanente y socialmente marginal como causa de inseguridad y frustración, como barrera estructural contra la inversión, como debilidad del Estado y fuente de conflictos cada vez más costosos para el gobierno, se impuso en 1992, cuando se reformó el artículo 27 constitucional.

La agitación agraria durante los últimos años de la presidencia de López Mateos y la elección de Díaz Ordaz explica la adopción por éste último del Programa Nacional Agrario en 1965 para localizar y repartir todas las superficies afectables que quedaban en el país. El reparto más grande por su extensión en una administración presidencial, pero también autoritario, burocrático y excluyente, no pudo cumplir con sus propósitos: apaciguar la inquietud y movilización rural ni acabar en definitiva con la etapa del reparto de la tierra. El gobierno, la opinión y las centrales campesinas creyeron y aceptaron que la inquietud del campo surgía de la lucha y negociación abierta en las rígidas estructuras corporativas; se fueron a la desgastada arena agraria creada por las estructuras políticas, mientras echaba fumarolas y tremores la erupción de la profunda crisis de la producción y la vida rural. Fenomenal equívoco con muchas y muy costosas consecuencias.

Entre 1964 y 1970 se realizó el esfuerzo postrero del reparto agrario: se intentaba superar las cifras alcanzadas por la administración del presidente Lázaro Cárdenas, las más altas de la historia. El presidente Díaz Ordaz entregó casi 25 millones de hectáreas, la mayor superficie resuelta jurídicamente por una administración sexenal, aunque sólo 8.5% era cultivable. Sin embargo, el número de beneficiarios de las dotaciones fue de 278 mil nuevos ejidatarios, apenas 38% de los 729 mil que accedieron a la tierra por las dotaciones de casi 19 millones de hectáreas del presidente Cárdenas. Independientemente de la competencia por el récord agrarista, la calidad de la tierra entregada por el presidente Díaz Ordaz hacía evidente que el reparto de tierras aptas para el cultivo se había agotado; desde el punto de vista jurídico ya no había tierras productivas que pudieran afectarse; con ello se agotaba el efecto social redistributivo de la reforma agraria. Desde otra perspectiva, los casos de campesinos que se negaron a aceptar la tierra repartida por su mala calidad, o los que nunca acudieron a recibirla por su inutilidad, ilustra con tanto rigor como las cifras el agotamiento de la redistribución agraria.

Todavía en 1960 la mitad de los mexicanos vivía en localidades rurales con menos de 2,500 habitantes, y cerca de 55% de la población económicamente activa se dedicaba a labores agropecuarias. La población rural seguía siendo mayoría, pero ya no estaba en el centro de la sociedad. Había sido desplazada a sus márgenes para que el centro lo ocuparan las ciudades y las industrias, el progreso y la modernidad. Hasta en las artes se combatía con estruendo la “cortina de nopal”, el nacionalismo con fuerte sesgo rural, para reivindicar el internacionalismo cosmopolita, la calidad universal frente al desgaste de las expresiones formales del nacionalismo y los intereses agrupados alrededor de las escuelas mexicanas. Si eso pasaba en las artes, lo mismo sucedía en los debates y las discusiones que se daban alrededor del desarrollo y el proyecto nacional. En 1968, el movimiento estudiantil y su represión también movieron el eje del interés político un poco más lejos del México rural.

Por razones ajenas a la situación del campo, que ya resentía los efectos de la crisis en la producción agropecuaria, el presidente Luis Echeverría (1970-1976) adoptó una estrategia populista con imagen radical; su candidatura en el PRI fue forjada por la Confederación Nacional Campesina, por lo cual se comprometió a darle nuevo impulso y peso político al reparto agrario: propuso y promulgó una Ley Federal de Reforma Agraria y convirtió el Departamento de Asuntos Agrarios en la Secretaría de la Reforma Agraria, alentando expectativas y esperanzas. El resultado quedó lejos de la aspiración: generó una oleada de invasiones agrarias y heredó litigios judiciales que culminaron en otras administraciones con generosas indemnizaciones para los propietarios indebidamente afectados. La localización de tierras afectables para su reparto legal ya era muy difícil, casi imposible: aparte de que la propiedad privada se había fraccionado efectivamente, los propietarios habían aprendido derecho, tenían contactos y buenos abogados.

El Gobierno Federal recurrió a la compra de tierras particulares a precios comerciales, que tenía algunos antecedentes de excepción para cumplir con el rito y mito de mantener el reparto permanente en las administraciones de José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid (1982-1988). La discrecionalidad administrativa sustituyó a la ley y propició acusaciones de corrupción y favoritismo político; el efecto fue contraproducente: el reparto ya no solucionaba conflictos, sino que los generaba, transformando adhesiones en oposiciones. La incorporación subordinada estaba en riesgo por la frustración y el desencanto derivados de la negativa para atender solicitudes de dotación o la que provocaba la tortuosa entrega de poca y mala tierra, que a veces se adjudicaba a campesinos que no eran los solicitantes. Mientras tanto, la crisis en la producción agropecuaria se profundizaba.

Así, entre 1970 y 1976 el gobierno promovió la explotación colectiva en nuevas dotaciones, pero sobre todo en ejidos ya constituidos para elevar la productividad y remontar la crisis en la producción agropecuaria; los resultados de este nuevo esfuerzo gubernamental fueron muy pobres por la resistencia campesina. Desde las primeras colectivizaciones cardenistas la excesiva dependencia de la intervención estatal, el autoritarismo vertical en las decisiones tomadas por funcionarios, los pobres resultados económicos en los ejidos, su endeudamiento perpetuo, la desigualdad en los esfuerzos y remuneraciones de los ejidatarios, en fin, la estatización y burocratización más que la colectivización, provocaron esa resistencia que persiste: la colectivización todavía la perciben los campesinos como una expropiación. Los episodios colectivistas no lograron alterar el predominio de las parcelas individuales en el marco del ejido; el ejido, como instancia comunitaria, no funciona en muchos casos en que los ejidatarios actúan como particulares con una propiedad restringida; en otros casos, la organización comunitaria se distorsionó, sirvió de canal para el ascenso y control político o encubrimiento de prácticas ilegales de exclusión y acaparamiento de la tierra. Pero la orientación comunitaria a fin de cuentas permanece en la reforma agraria mexicana; es notable que en muchos casos la figura del ejido funcione como representación legítima, como un espacio para organizar tareas comunes y dirimir diferencias, como instancia democrática que sustenta a una comunidad; el ejido arraigó profundamente como forma de tenencia de la tierra, de organización social y de representación gremial de los campesinos dotados por la reforma agraria.

López Portillo, al amparo de la apertura política⁷⁰, permitió el registro de nuevos partidos, y en estrecho vínculo con ese proceso, surgieron nuevas organizaciones campesinas; todas se formaron alrededor de demandas agrarias y acabaron sumadas a la inercia que proporcionaba una base instantánea, activa y militante, en los solicitantes de tierra, pero que a la larga las condenaba a la marginalidad, a la representación de minorías cada vez más chicas y sin incidir en los procesos centrales del campo. El gobierno de López Portillo generó tardíamente, en los últimos dos años de su gobierno, dos proyectos que intentaban reactivar el crecimiento del sector agropecuario: la Ley de Fomento Agropecuario y el Sistema Alimentario Mexicano.

En la Ley de Fomento Agropecuario se dictaban medidas para promover la formación de empresas de escala sin modificar la tenencia de la tierra ni culminar con su reparto; por otra parte, la ley pretendía intensificar la intervención y dirección pública en todos los aspectos de la producción agropecuaria y la vida rural. Se autorizó la asociación en participación entre ejidatarios y propietarios particulares, el cultivo de tierras ganaderas sin perder la inafectabilidad, el arrendamiento obligado de tierras ociosas. Estas medidas fueron vistas como la formalización y protección legal del neolatifundio; voces elevadas dentro del gobierno, nunca el presidente, pero sí sus secretarios, habían expresado la voluntad y el compromiso de acabar con el reparto agrario en esa administración, e incluso se izaron banderas blancas en algunos estados para celebrar ese hecho, con poca memoria o mucha arrogancia. Esos anuncios habían creado temores o esperanzas, que la nueva Ley de Fomento pasó por alto rehuendo el problema del reparto agrario; paradójicamente, la omisión no produjo tranquilidad sino desconfianza, sospecha de encubrimiento de una intención oculta.

A partir de 1982 la crisis del campo se diluyó en la crisis económica general. El estancamiento de la producción rural, el descenso en la inversión pública, la erosión de la presencia pública, la permanencia de una intervención del gobierno sin recursos para cumplir propósitos, tocaron fondo entre 1982 y 1988. Otra paradoja contribuyó al descenso de la posición del campo en la agenda nacional: la continuidad de la apertura política y el fortalecimiento de los partidos como sus sujetos, que disminuyó, sin erradicar, el uso de los

⁷⁰ Sin permitir que el PRI perdiera su carácter hegemónico.

conflictos agrarios para negociar intereses y asuntos de otro tipo. La posición del campo declinó en el interés nacional por omisión, sin merecerlo.

Se calcula que el gasto y la inversión presupuestal directa representaron más de 20% del valor total de la producción agropecuaria en 1981; la transferencia fue más alta en realidad, ya que muchos de los productores marginales nada o muy poco recibieron del SAM; pero las élites y las vanguardias, que concentraron los subsidios, incrementaron sus ganancias en proporciones significativas, tal vez superiores a 30%. Es esquema de subsidios en que se tradujo el SAM, era económica y socialmente insostenible por caro e inequitativo, por superficial. Tuvo un año de gloria en 1981, pero el súbito descenso en los precios del petróleo, la devaluación y la crisis de 1982, que culminó en la expropiación de los bancos, lo hirieron de muerte. Con el cambio de gobierno a finales de 1982, el SAM, considerado como un exceso populista, se olvidó.

Conforme avanzaba el Siglo XX, los tiempos se alargaban y, de manera vaga y a veces confusa, se admitía y generalizaba la idea de que la producción agropecuaria no podría crecer lo suficiente para brindar bienestar y oportunidades a los campesinos y a su descendencia. El progreso se localizó en las ciudades y en las industrias, los nuevos polos del desarrollo. El lapso entre la solicitud y la entrega provisional de tierras, que en 1920 era de alrededor de 22 meses, entre 1947 y 1952 ya requería 124 meses o un poco más de 10 años. Entre 1982 y 1988, de las dos mil resoluciones firmadas por el presidente De la Madrid, 850 tenían más de 10 años de instauradas, entre ellas 208 con más de 30 años y una con 52. Los campesinos quedaban cautivos de los trámites administrativos por un largo lapso. Por su parte, el presidente en turno resolvía expedientes iniciados en administraciones anteriores. El prolongado proceso generó una inercia de continuidad.

El censo agropecuario de 1991, al parecer el mejor realizado en el aspecto técnico, ofrece la siguiente información sobre la propiedad particular; su extensión fue de 71.7 millones de hectáreas para 1'411,000 propietarios particulares con superficie promedio de 50.8 hectáreas. Ese promedio es superior al de los sujetos de la propiedad social: 34.4 hectáreas atendiendo a las resoluciones presidenciales y 29.3 hectáreas conforme al censo ejidal de 1991, pero la diferencia no es abismal; esa comparación sugiere que la equidad se logró con el reparto agrario. Sin embargo, la propiedad particular tiene una concentración aguda; conforme al censo agropecuario de 1991, 540,452 propietarios particulares con predios mayores a 5 hectáreas tenían 70'265,000 hectáreas, con una extensión promedio de 130 hectáreas; de ellos, 10,878 propietarios particulares de predios de más de 1,000 hectáreas, 0.8% del total, tenían 36'932,000 hectáreas, 51.6% de toda la propiedad particular, con un promedio de 3,400 hectáreas por propietario, casi todas ganaderas en las zonas áridas. En el otro extremo, 870,290 propietarios particulares con predios menores a 5 hectáreas juntan 1'415,000, con un promedio de 1.62 hectáreas cada uno. Esos pequeños propietarios particulares, 61.7% del total, son minifundistas, más de la mitad están en Puebla, Estado de México y Veracruz.

Los propietarios particulares son los minifundistas menos protegidos, que quedaron al margen de la incorporación subordinada que brinda protección y alguna representación a los sujetos de la propiedad social; sin un espacio institucional para su atención, los minifundistas particulares litigan en la jurisdicción local, en el oneroso terreno de los abogados y los notarios en pleitos sin fin. La incorporación subordinada también proporciona legitimidad revolucionaria⁷¹, mientras que los minifundistas particulares recibieron en herencia el reproche ideológico que se extendió a toda la propiedad particular; Los minifundistas particulares acaso también son los más pobres del país; no pocos de ellos, se estima que más de la mitad, aunque no pueda precisarse, son indígenas, herederos de las comunidades disueltas o ignoradas por la desamortización liberal del Siglo XIX.

En una encuesta realizada en 1997 por la Procuraduría Agraria⁷², "Tratos agrarios en ejidos certificados", se registra el camino de acceso a la parcela y a la calidad de ejidatarios, los sujetos de la propiedad social de nuestro tiempo; la mitad, 50.8%, recibió la tierra por relaciones de parentesco, por cesión o sucesión de otros ejidatarios; una cuarta parte, 25.3%, accedió a la tierra como resultado de una resolución del Estado como dotación o adjudicación; la otra cuarta parte, 23.9%, recibió la tierra mediante un pago por compra a otro ejidatario, o como compensación al ejido o a las autoridades ejidales. La propiedad social, con sus 103.3 millones de hectáreas, tenía el 59% de la propiedad rústica, mientras que la particular, con 71.7 millones de

⁷¹ Para ser considerado como defendible dentro del PRI.

⁷² Época en que Warman era secretario de la Reforma Agraria, cabeza del sector al cual pertenece la Procuraduría Agraria.

hectáreas, tenía el 41%, lo que significa que había casi hectárea y media de propiedad social por cada hectárea particular. El censo⁷³ registró casi 3'524,000 sujetos de propiedad social frente a 1'411,000 propietarios particulares, esto es, 2.5 ejidatarios o comuneros por cada propietario particular. Como se mencionó, cada ejidatario o comunero tenía en promedio 29.3 hectáreas frente a 50.8 de cada propietario particular. Respecto a la propiedad rústica, en 18 estados la propiedad social supera el promedio nacional de 59%, y en 14 estados la propiedad social tiene menos de 59% de la extensión rústica, menos que el promedio nacional.

PARTICIPACIÓN DE LA PROPIEDAD SOCIAL RÚSTICA EN EL TOTAL ESTATAL (%)

ESTADO	PARTICIPACIÓN (%)	ESTADO	PARTICIPACIÓN (%)
Guerrero	92	Morelos	92
Baja California	91	Oaxaca	91
Quintana Roo	88	Distrito Federal	87
Sinaloa	84	Nayarit	83
Campeche	76	Baja California Sur	76
Durango	74	Estado de México	73
San Luis Potosí	73	Chiapas	69
Tlaxcala	68	Hidalgo	67
Yucatán	63	Colima	63
Zacatecas	56	Querétaro	56
Michoacán	55	Tabasco	54
Aguascalientes	52	Puebla	49
Guanajuato	48	Jalisco	48
Jalisco	48	Veracruz	47
Coahuila	46	Chihuahua	43
Sonora	37	Tamaulipas	36
Nuevo León	36		

FUENTE. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos (PROCEDE), citado por WARMAN Arturo.

La Ley establece que la herencia o sucesión de la parcela y los derechos ejidales se deben transmitir a uno solo de los sucesores sin repartirse; la lógica del imperativo jurídico es impecable: hay que prevenir la fragmentación adicional de la propiedad agraria, la multiplicación del minifundio improductivo y empobrecedor; muchos campesinos pobres resisten este ordenamiento, acaso ellos mismos recibieron sólo una porción de la parcela de su padre y respetan una tradición bien establecida. La compleja y desigual posesión de las parcelas ejidales y la prevalencia del minifundio es, en cierta medida, el resultado de esa norma hereditaria.

La venta de parcelas era –y sigue siendo- un mecanismo de circulación importante. Los compradores fueron casi siempre ejidatarios del mismo ejido o de los vecinos, que podían disfrazar con éxito la transmisión, que era ilegal antes de 1992; 23.9%, de los ejidatarios de hoy pagaron por su parcela; casi la mitad de ellos, 11.3% del total, compraron directamente una parcela a otro ejidatario que se benefició con el importe recibido, y la otra mitad pagó por el reconocimiento de las autoridades ejidales a la asamblea para formalizar tratos imperfectos o complicados, o para recibir una parcela vacante por muerte o abandono. Cuando se trata de comprar no hay tierra más cara por hectárea que la de las parcelas ejidales pequeñas; tienen un mercado restringido pero permanentemente interesado en los vecinos que quieren ampliar su superficie porque tienen muchos hijos que aportan trabajo, tienen otra fuente de ingresos o algún familiar emigrado remite recursos, o simplemente tuvieron suerte y les fue un poco mejor. A esos compradores no les interesa cualquier tierra, sino la cercana, la que puede incorporarse a una familia o unidad constituida y funcionando.

Los precios y las condiciones de pago no siempre se corresponden en ese mercado restringido; precios prohibitivos y generosas condiciones para pagarlos, con plazos largos y a veces en especie, se pactan entre vecinos, entre gente cercana que participa en una comunidad cerrada; muchas de esas compraventas podrían interpretarse como una reasignación de bienes complementarios, como una transacción social que opera en muchas dimensiones, más parecida a los matrimonios o compadrazgos, aunque se expresen como operaciones mercantiles; pero incluso con esa interpretación, las ventas de parcelas generan desigualdad y concentración.

⁷³ WARMAN Arturo. Op. Citado.

Persiste el mito de que la compraventa de parcelas por los particulares acabará por aniquilar al ejido; son muy pocas las parcelas ejidales que tienen un atractivo comercial para la producción agropecuaria, son demasiado pequeñas y caras para la escala de una empresa. Hasta 1992, la compra era ilegal, por lo cual no se amparaba con escrituras o títulos.

El valor de la tierra representa una porción cada vez más baja en la inversión agropecuaria; ésta se destina en su mayor proporción a instalaciones, maquinaria, salarios, insumos, tecnología, empaque y comercialización. El descenso en la proporción que la tierra representa en la inversión agropecuaria genera una paradoja: cuando el ejidatario con buena tierra no tiene los recursos o apoyos para hacerla producir comercialmente, con frecuencia la renta barata, mucho más si aparte se le ofrece empleo, pero la vende muy cara porque es su único patrimonio y especula con su potencial mercantil. El desarrollo urbano sí ofrece atractivos económicos a la venta de parcelas ejidales que se transforman en lotes de colonias habitacionales que disuelven el ejido; esas transacciones al margen de la ley originaron los asentamientos urbano irregulares.

El campo no es el mejor lugar para vivir y trabajar en el México de fin del Siglo XX, ni de participar de manera justa y equitativa de la riqueza nacional o, más rigurosamente, de la modestia de la misma cuando se compara con los países ricos. El ingreso promedio por persona de todos los mexicanos representa alrededor de 15% del que se obtiene en las naciones desarrolladas. Este nivel clasifica a México internacionalmente como nación con ingreso medio y lo coloca por arriba de muchos más que se consideran con ingresos bajos. La desigualdad del campo mexicano frente a los países desarrollados, así como frente a los sectores industriales y servicios dentro del país, es abismal. Se agrava por la desigualdad que se presenta dentro del sector agropecuario, forestal y pesquero. Para ilustrar esta diferencia se puede señalar que la mayoría de quienes trabajan en la agricultura generan un ingreso promedio por cabeza de apenas la mitad del que obtienen quienes se dedican a la ganadería, pesca o las actividades forestales. Luego hay que considerar que hay agricultores ricos, muy ricos, que se quedan con una parte desproporcionada del valor de la producción agrícola. Las diferencias entre ejidos son muy grandes, como también lo son las que se presentan entre los integrantes de un mismo ejido.

La desigualdad es, en muchos sentidos, tema principal de este análisis: no había un sistema de seguridad social para mujeres y hombres del campo; no existía un seguro médico -como el que reciben los obreros o empleados urbanos- para quienes poseen una parcela, por lo cual tienen que recurrir a los servicios abiertos y generales de salud, todavía de muy estrecha cobertura y mala calidad, o enfrentarse a la enfermedad acudiendo a la medicina privada, sea “moderna” o tradicional. Peor todavía, jamás recibirán una pensión, jubilación o retiro por la vida de trabajo; tienen que hacer frente a la vejez, sus achaques y costos, sin apoyo del Estado, con sus propios recursos, con su patrimonio y su red de protección social: la familia, su ejido y su comunidad. De todos los hogares rurales, más de la mitad padecen pobreza, como también la sufre la cuarta parte de las familias que viven en condición semirural; en cambio, sólo 9% de las familias urbanas está afectado por la pobreza extrema. La dimensión de la pobreza en el campo es congruente con los datos de ingreso por persona y proporción del minifundio.

La pobreza es el problema más grande del campo mexicano, y también del país. Entre pobreza rural y la urbana hay semejanzas pero también muchas diferencias importantes. Los pobres de las ciudades están inmersos en un medio en el que existen los servicios, sobre todo médicos y educativos, y se presentan en ese medio las más altas oportunidades, las mejores que ofrece nuestra sociedad; el problema de los pobres de las ciudades, que no son pocos, es que no pueden acceder a los servicios y aprovecharlos plenamente, pero están ahí. En el campo no existen los servicios ni las oportunidades, quedan distantes, remotos sería más atinado decirlo, y para disfrutarlos hay que abandonar lo propio, hay que salir. Exagerar es riesgoso, pero puede ser útil para ilustrar: *la pobreza extrema urbana es circunstancial, en tanto que la del campo es estructural*. Ninguna de las dos se alivia sola, las dos son trascendentes e importantes, pero requieren enfoques y procesos distintos para moderarse o desaparecer.

Entre sus bienes, el más valioso para el campesino, y casi el único, es su tierra; se resiste a arriesgarla en aventuras tecnológicas o con créditos y financiamientos que puedan comprometerla; la conserva hasta su muerte, con pocos cambios o ninguno si fuera posible; es su seguro y su pensión, y es la herencia para sus hijos.

SEGUNDA PARTE

LA LEGISLACIÓN AGRARIA PARA EL CAMPO EN EL SIGLO XXI.

1. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CAMBIO.

En los últimos 20 años del Siglo XX se puso de manifiesto que una gran parte de las políticas públicas surgidas de la Constitución de 1917 y del modelo keynesiano, implantado en México después de la Segunda Guerra Mundial, entraban en crisis y requerían cambios radicales, crisis que se trasladó a la legislación. El campo, su esquema de propiedad y de producción, sufrieron la misma crisis que el resto de la economía y la sociedad del país, lo que se manifestó en la modificación radical del artículo 27 constitucional en lo concerniente a la propiedad agraria, y en la sustitución de la Ley Federal de Reforma Agraria por la nueva Ley Agraria, todo ello entre diciembre de 1991 y febrero de 1992 respectivamente. Para efectos prácticos, lo anterior vino a dar lugar a una nueva legislación agraria para el campo, con alcance al menos para el inicio del Siglo XXI, cuyos efectos en el desarrollo urbano es el objetivo de esta investigación.

Las razones, los supuestos, los objetivos y la organización pública en materia agraria se presentan en este capítulo en tres perspectivas: la económica de Luis Téllez K⁷⁴. – subsecretario de planeación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en el momento del cambio del marco jurídico para el campo -, la política y social de Arturo Warman⁷⁵ –primer Procurador Agrario surgido de la nueva legislación y, posteriormente entre 1995 y 1999, breve secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de la Reforma Agraria- y la jurídica de Martha Chávez Padrón⁷⁶.

2. LA PERSPECTIVA ECONÓMICA.

México cuenta con un territorio apto para una gran diversidad de actividades agrícolas, pecuarias y forestales. La dimensión total del país es de 195.8 millones de hectáreas. El 45% del territorio posee clima cálido-húmedo; 26% templado-húmedo; y 20% cálido-seco. 24 millones de hectáreas tienen potencial agrícola (12% del total) y 105 millones tienen potencial pecuario (54% del total). Asimismo, México cuenta con casi 50 millones de hectáreas de bosque cerrado –incluyendo las selvas, que representan 30% de dicha superficie-. La mayor parte de la agricultura mexicana se practica en tierras de temporal. En 5.5 millones de hectáreas existe irrigación, sin embargo, su disponibilidad es muy desigual a lo largo y ancho del territorio nacional. La distribución de lluvia en México está relacionada con la orografía y con las características propias de las latitudes y altitudes en que se encuentran localizadas las diferentes zonas en el territorio. Por esto, la distribución de la lluvia es irregular, tanto en el tiempo como en el espacio. Las sequías más serias de los últimos cuarenta años del Siglo XX ocurrieron en 1953, 1977, 1979 y 1988.

SUPERFICIE SEMBRADA EN 1991. (HECTÁREAS)

TIPO DE CULTIVO	TIERRAS DE RIEGO	TIERRAS DE TEMPORAL	TOTAL	PARTICIPACIÓN EN TIERRA CULTIVADA
Cíclicos	4'346,977	11'040,608	15'387,686	79.6%
Perennes	1'220,242	2'718,807	3'939,049	20.4%
Total nacional	5'567,219	13'759,415	19'326,634	
Participación sobre el total del territorio	2.8%	7.1%	9.9%	

En el norte y en el altiplano central, que representan más de la mitad del territorio, sólo se registra 19% del escurrimiento medio anual de agua. Allí, no obstante, se localizan las dos terceras partes de la población, más del 70% de la industria manufacturera y 40% de la superficie con agricultura de temporal. Por el contrario, en el sureste, en una superficie menor a la cuarta parte del total nacional, escurre 67% del volumen total de agua,

⁷⁴ TÉLLEZ K. Luis. La modernización del sector agropecuario y forestal. México, Fondo de Cultura Económica. 1994.

⁷⁵ WARMAN Arturo. Op. citado

⁷⁶ CHÁVEZ Padrón Martha. Op. citado

vive 24% de la población y la industria manufacturera, si se le compara con la existente en el resto del país, es incipiente. Por otra parte, más allá de los 2,000 metros sobre el nivel del mar, se localiza más de la cuarta parte de la población total y sólo se cuenta con 4% del escurrimiento medio anual de agua. En cambio, por debajo de los 500 metros se asienta un número similar de habitantes y el escurrimiento es de más de 50 por ciento.

En la década de 1981 a 1990, el producto interno bruto del sector agropecuario representó en promedio el 7.9% del total nacional. Dicha participación ha venido declinando paulatinamente, fenómeno que es inherente al proceso de desarrollo económico. La participación de la agricultura en el PIB total fue 4.5% en 1991, mientras que la del sector pecuario fue 2.4% y la del sector forestal 0.4%. La importancia relativa de la agricultura es prácticamente el doble que la de la ganadería y once veces mayor que la del sector forestal. La superficie dedicada a la agricultura es la mitad de aquella dedicada a la actividad forestal.

PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA EN EL PIB.

PAÍS	PARTICIPACIÓN (%)	PAÍS	PARTICIPACIÓN(%)
Canadá	1.6	Grecia	11.6
Estados Unidos	1.8	Irlanda	7.2
Japón	1.9	Italia	3.0
Australia	2.9	Luxemburgo	1.7
Nueva Zelanda	5.4	Holanda	4.1
Bélgica	1.7	Portugal	4.1
Dinamarca	3.5	España	4.0
Francia	2.8	Reino Unido	1.2
Alemania	1.1	México	4.5

Fuente OCDE

La población total de México, de acuerdo al XI Censo General de Población y Vivienda (1990), ascendió a 81 millones de habitantes, de los cuales 23 millones se localizaban en zonas rurales. La población económicamente activa (PEA) ascendió en 1990 a 24 millones de personas. De este total, 5.3 millones trabajaban en agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, representando el 22.1% del total nacional. Entre 1980 y 1990, la población total del país presentó una tasa media de crecimiento de 2.0% anual. En este mismo período, la población urbana tuvo una tasa media de crecimiento de 2.7% y la población rural de 0.3%, a pesar de que en zonas rurales la tasa de natalidad fue superior. La migración del campo hacia las ciudades ha sido una consecuencia del proceso de industrialización. Para Luis Téllez, es un fenómeno altamente deseable, en la medida que permite que la población del campo pueda ser absorbida por los sectores industrial y de servicios, y con ello alcanzar una mejoría sostenida en los niveles de vida. Este proceso debe ocurrir en forma gradual y equilibrada a nivel regional, para no incrementar los problemas inherentes a las grandes conglomeraciones urbanas; sin embargo, es condición indispensable para lograr la mejoría gradual de las condiciones de vida de la población en general.

POBLACIÓN RURAL Y URBANA

POBLACIÓN	1980		1990		TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO (%)
	ABSOLUTA	RELATIVA (%)	ABSOLUTA	RELATIVA (%)	
Rural	22'547,104	33.7	23'289,924	28.7	0.3
Urbana	44'299,729	66.3	57'959,721	71.3	2.7
TOTAL	66'846,833	100.0	81'249,645	100.0	2.0

En 1910, el sector primario de la economía aportaba 27.5% del producto. En 1995, 26% de la población económicamente activa del país se dedicaba a actividades agropecuarias y generaba un poco más de 7% del PIB total; en 1995 el PIB per capita del sector se situaba, en términos de los parámetros anteriores, en menos

de un tercio del PIB per capita nacional. Cabe destacar, sin embargo, que un número importante de jefes de familia rurales tenían fuentes de ingreso no agrícolas, derivadas de empleos temporales en el exterior o en otros sectores económicos dentro de México. En el estado de Michoacán, el ingreso no agrícola tenía un promedio de peso de 30% en el ingreso total de las unidades familiares rurales. En México existe una gran presión demográfica sobre el campo, ya que el 22% de la población rural vive de su producción; en Estados Unidos, alrededor de solo el 3% de la PEA se dedica al campo, mientras que en Canadá y en la Comunidad Europea este número se ubica alrededor del 4% y 6% respectivamente. A principios del siglo, la población rural representaba alrededor de 70% de la población total, porcentaje que disminuyó a cerca de 27% en 1990. Lo anterior hace pensar que el problema del campo no es precisamente su baja participación en el PIB, sino la gran cantidad de población que vive de esta actividad, lo que indica bajos niveles de productividad del sector y un desequilibrio en la distribución del ingreso.

PEA AGRÍCOLA COMO PORCENTAJE DE LA PEA TOTAL

PAÍS	PARTICIPACIÓN EN 1990 (%)
México	22.8
Estados Unidos	2.8
Canadá	3.6
Comunidad Europea	6.3

El 80% de las familias en el campo se consideran pobres. De acuerdo con la Encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares de 1984⁷⁷, 19% de la población total del país vivía en condiciones de pobreza extrema y, de este porcentaje, 70% habitaba en zonas rurales. Las familias que vivían en condiciones de extrema pobreza presentaban tasas de natalidad relativamente altas y menores niveles educativos; la mayoría dedicaba más del 60% de sus ingresos monetarios al consumo de alimentos. De acuerdo con la Encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares de 1984, el ingreso corriente total (monetario más no monetario) de la población rural equivale al 46.6% del correspondiente a la población urbana. El nivel de vida en el campo representa en promedio menos de la mitad del registrado en las ciudades.

Las principales características del sector ejidal desde la perspectiva de superficies sembradas, tamaño de los predios y cultivos principales eran las siguientes en 1997:

- Los ejidos tenían una distribución desigual a lo largo del país. Existían más de 29 mil ejidos y comunidades agrarias, de los cuales 44.78% estaban en 7 de las 32 entidades federativas de la República Mexicana (Veracruz, Michoacán, Chiapas, Oaxaca, Guanajuato, Jalisco y Tamaulipas). En contraste 8 entidades: Aguascalientes, las dos Baja Californias, Colima, el D. F., Morelos, Quintana Roo y Tlaxcala, en conjunto tenían solamente el 4.82%.
- A pesar del potencial para la diversificación de cultivos, existía una marcada orientación de la mayoría de los ejidos y comunidades al cultivo del maíz. Alrededor de 70% se dedicaban al cultivo de este producto.
- La mayoría de la superficie ejidal y comunal tiene vocación ganadera, sin embargo, la mayor parte realizaba actividades agrícolas. El 99% de los ejidos y comunidades del país se dedicaba a la agricultura como actividad primordial. Esto llevó a un uso inadecuado de los recursos.
- El 91.5% de los ejidos y comunidades estaba en zonas de temporal. La superficie ejidal y comunal de temporal dedicada a la agricultura era de 17 millones de hectáreas: 43% se concentraba en Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Destaca Oaxaca, con una participación de 15.2% del total nacional de temporal.
- La superficie con riego era de 3.3 millones de hectáreas, que constituían el 3.2% de la superficie ejidal y comunal nacional. De éstas, 50.4% (1.6 millones de hectáreas) se concentraba en Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Destaca especialmente Sinaloa, que contaba con 14.9% de la superficie ejidal con riego (casi medio millón de hectáreas).

⁷⁷ La Encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares de 1984 era la más cercana anterior a 1991, año en que se modificó el artículo 27 constitucional.

- Un poco más de la mitad de los ejidos y comunidades no disponían de agua potable entubada y alrededor de 80% no tenía caminos pavimentados. Uno de cada 5 ejidos y comunidades no tenía ni siquiera brecha, siendo sus caminos de herradura o simplemente veredas.
- Al interior de los ejidos y comunidades existían grandes diferencias en el nivel de ingresos derivados de las actividades agropecuarias. Estas diferencias iban desde aquellos que reciben anualmente el equivalente a menos de tres semanas de salario mínimo, hasta los que conseguían más de 142 semanas de este salario.
- El minifundismo en tierras ejidales era un fenómeno generalizado. Poco más de 58% de los ejidatarios tenía parcelas iguales o menores a 5 hectáreas; en algunas entidades del país llega a ser menor de 1.5 hectáreas.

El minifundismo está asociado, salvo contadas excepciones, a una agricultura pobre de subsistencia, basada principalmente en la siembra de maíz para el autoconsumo. En la mayor parte de los casos, el minifundio no asegura los niveles mínimos de supervivencia, por lo que el ejidatario tiene que recurrir a otras fuentes de ingreso, como laborar en otros predios o migrar a las ciudades en forma temporal. El problema del minifundio no sólo consiste en una desequilibrada distribución de la tierra, sino que obedece a otros factores de tipo estructural y de carácter macroeconómico, entre los que está la inseguridad en la tenencia de la tierra.

En México, la pobreza rural abarca a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, aunque el número de pequeños propietarios en esta situación es considerablemente menor. A menudo, los más pobres viven en zonas de temporal, suelo erosionado, accidentes geográficos pronunciados y ausencia de medios modernos de transporte y comunicación. Aunque el fenómeno de la pobreza no es privativo de los ejidos y comunidades, sí es cierto que en estas formas de tenencia de la tierra rural el problema es mayor. Una encuesta levantada en 1990 constató que el ingreso de los ejidatarios y comuneros era, en promedio, considerablemente menor al de los pequeños propietarios. El ingreso monetario de 74.1% de los ejidatarios y comuneros entrevistados resultó menor de un salario mínimo. En cambio, el porcentaje de pequeños propietarios con ingresos menores a dicho nivel fue de 33.6 por ciento. De acuerdo con el Censo Ejidal de 1988, algunas características tecnológicas del sector ejidal mexicano eran:

- El 54.4% del total no recibía ningún tipo de asistencia técnica.
- El 58% de los ejidos no contaban con tractores. En las pocas existencias de esta maquinaria había serias diferencias regionales en distribución: Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa y Zacatecas concentraban el 56% de las existencias de tractores.
- Sólo 37.8% de los ejidos contaba con al menos un tipo de instalación agropecuaria, como hornos o silos forrajeros, baños garrapaticidas y naves para cerdos y aves.
- Casi 90% de los ejidos carecía de algún tipo de instalación agroindustrial, como beneficiadoras de frutas y empacadoras, y las pocas que existían eran en su mayoría rudimentarias y de bajo nivel tecnológico de transformación.

Indudablemente necesario en el pasado para cumplir con los objetivos de justicia y equidad que el campo demandaba, bajo las circunstancias presentes en 1990 el marco jurídico agrario se había convertido en un factor que, en ocasiones, influía negativamente en la productividad y desarrollo del sector agropecuario, considera Luis Téllez. Al ser su objetivo fundamental la redistribución de la tierra, descuidaba aspectos de seguridad jurídica en su tenencia, tanto de ejidatarios como de pequeños propietarios. La tierra era, y sigue siendo, un recurso limitado y, por tanto, no es susceptible de permanente distribución. La inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como la prohibición de celebrar contratos de renta, aparcería, asociación y demás actos que tuvieran por objeto el uso por terceros de la tierra ejidal, dificultaban la capitalización y el incremento de la productividad y el bienestar de los ejidatarios y comuneros. Al estar prohibidas las transacciones con tierra, el ejidatario no podía elegir el tamaño óptimo de la planta productiva, el tamaño de su predio, de acuerdo con sus intereses productivos. Es decir, estaba limitado por la extensión agrícola que le había sido asignada sin tener la posibilidad legal de expansión, ya sea a través de la asociación, la renta, la aparcería o la adquisición de más extensiones.

Así, las razones económicas que explican la necesidad de modificar el artículo 27 constitucional fueron las siguientes:

- La prohibición de enajenar tierras ejidales no fue suficiente para evitarla. La venta se realizaba en términos desfavorables para ambas partes: al ser ilegales, el adquiriente no poseía con seguridad jurídica y el ejidatario que vendía no obtenía, por la misma razón, un precio justo⁷⁸; la falta de definición en los derechos de los ejidatarios sobre su parcela, así como las diversas causales de suspensión y cancelación de derechos agrarios (entre ellas la contratación del uso de sus parcelas), también influían en la inseguridad en la tenencia de la tierra de los ejidatarios.
- La inembargabilidad de las tierras ejidales, así como la prohibición de constituir garantías sobre la propiedad o el usufructo de las mismas, colocaban a los ejidos y comunidades, a los ejidatarios y comuneros en circunstancias desfavorables en el mercado de crédito; las restricciones al uso en tierras ejidales y comunales limitaba las posibilidades de asociación, y con ello la posibilidad de abatir el minifundio improductivo y canalizar recursos para su capitalización.
- La prohibición a las sociedades mercantiles de participar en el sector agropecuario, la inseguridad prevaleciente en las distintas formas de tenencia de la tierra, así como el reducido margen legal para el diseño de esquemas eficientes de contratación y asociación, inhibían la inversión por parte de los productores rurales, frenaban la canalización de recursos al sector agropecuario por parte de otros sectores de la economía, y limitaban el mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos, en perjuicio principalmente de los productores de bajos ingresos.

Si bien el marco jurídico derogado cumplió con el objetivo fundamental de la reforma agraria, es de justicia reconocer la coexistencia de otros problemas, tales como la inseguridad jurídica e incertidumbre en la tenencia de la tierra y en las relaciones contractuales, prevalecientes en las últimas décadas del Siglo XX, que impactaron negativamente en el desarrollo del sector rural. Así, al inicio de la década de los noventa era impostergable el fin de la etapa de reparto agrario, era necesario dar definitividad y certeza a la tenencia de la tierra de los ejidatarios y comuneros y seguridad a los pequeños propietarios, así como a los inversionistas de otros sectores de la economía, para que todos ellos participaran sin ninguna limitante en el proceso de modernización del campo mexicano. En efecto, los instrumentos jurídicos de la reforma agraria requerían un ajuste. Fueron rebasados por la realidad, determinada por fenómenos dinámicos que dieron lugar a nuevas necesidades. La reforma al artículo 27 constitucional aprobada en diciembre de 1991 y promulgada en la significativa fecha del 6 de enero de 1992⁷⁹, y la promulgación de su ley reglamentaria el 26 de febrero del mismo año, pueden considerarse parte del proceso de la reforma agraria, según el discurso oficial, o bien como el fin de la misma.

El reparto agrario sin duda había cumplido con sus funciones; fue un eficaz instrumento para llevar bienestar al campo mexicano. Sin embargo, en las condiciones demográficas y económicas prevalecientes en 1991, no se podía pensar en el reparto como instrumento ejecutor de los objetivos de justicia y libertad de la reforma agraria. La tierra es un recurso limitado y para entonces la población era cinco veces superior a la que había durante el período de gestación de dicha reforma. Adicionalmente, el desarrollo experimentado por el resto de los sectores de la economía, así como las condiciones predominantes en el ámbito mundial en el sector agropecuario, exigían la búsqueda de instrumentos más adecuados para satisfacer las necesidades de bienestar rural. Por su parte, la madurez que se suponía habían alcanzado los hombres del campo, especialmente los empresarios agroindustriales, y el requerimiento de poner en práctica instrumentos sofisticados de asociación y contratación para estar a la par del desarrollo de la agricultura a nivel mundial, hacían necesaria la flexibilización del régimen de tenencia ejidal, así como la reestructuración de las instituciones agrarias.

La reforma de 1992 al marco jurídico agrario terminó formalmente el sistema de redistribución de la tierra, garantiza la libertad de decisión y gestión de los ejidos y comunidades y de sus integrantes, concede definitividad a los derechos individuales de los ejidatarios comuneros y permite la propiedad rural a sociedades mercantiles y civiles. Los efectos esperados en 1991 por el Gobierno Federal de la reforma a la legislación agraria para el futuro fueron principalmente los siguientes:

-

⁷⁸ En opinión del postulante, coincidente con la de Arturo Warman, la venta de parcelas a empresarios agrícolas o ganaderos fue mínima antes de 1992; lo que sí se daba con amplitud, sobre todo en terrenos de riego, era la renta de parcelas para los mismos fines, y la venta de lotes para asentamientos humanos irregulares.

⁷⁹ Aniversario de la promulgación de la Ley Agraria de Venustiano Carranza en Veracruz.

- Un marco jurídico seguro y transparente ofrece condiciones adecuadas para el desempeño de las actividades de los productores, estimula la inversión y la canalización de recursos al campo de otros sectores de la economía, propicia la generación de empleos dignos para los trabajadores rurales y fomenta la conservación de los recursos naturales.
- Con la nueva legislación, tanto los ejidatarios y comuneros como los pequeños propietarios disponen de todos los instrumentos previstos por el marco jurídico general para asociarse entre sí o con terceros y celebrar los contratos que permitan un mejor aprovechamiento de sus tierras y elevar sus ingresos.
- La flexibilidad del régimen de propiedad ejidal y comunal facilitará su capitalización, al contar los productores con mayores posibilidades de acceso a los mercados financieros. La definición de derechos de propiedad y posesión, así como la determinación de someter la explotación de las tierras de uso común a la voluntad del ejido o comunidad y la de las parcelas a la voluntad de los ejidatarios que las poseen, ofrece múltiples oportunidades para el diseño de esquemas de asociación que permitan una explotación más eficiente de sus recursos, al tiempo que propicia un mayor cuidado de las condiciones del suelo.
- La posibilidad de comprometer el usufructo de las parcelas, que hasta hace poco se daba al margen de la ley en alrededor de 60% de los ejidos, incrementará los empleos y los ingresos de un número considerable de trabajadores y elevará el nivel productivo de muchos predios. Lo anterior, debido a la eliminación de las ineficiencias que provoca la realización de transacciones al margen de la ley⁸⁰.
- La movilidad de los factores de la producción es fundamental para lograr una asignación eficiente de recursos. La apertura comercial del sector reasignará los recursos hacia aquellas actividades en las que hay mayores ventajas comparativas. Por otro lado, la libertad de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de celebrar contratos entre sí y con terceros, facilitará la conjunción de esfuerzos en escalas que permitan el incremento de la productividad y rentabilidad de la actividad agropecuaria.

Para el Gobierno Federal el cambio realizado en la legislación agraria era fundamental para darle viabilidad económica al campo. En las condiciones prevalecientes en 1997, con esquemas determinados por el régimen legal anterior, muchos ejidos y comunidades hubieran enfrentado obstáculos prácticamente insuperables para ofrecer a sus integrantes condiciones de vida dignas. La racionalización de los mecanismos de tutela del Estado, para dar paso al ejercicio responsable de la libertad de los ejidatarios y comuneros, así como la creación de instituciones y sistemas de impartición de justicia agraria acordes con este tiempo, constituyen los requisitos necesarios de modernización, descentralización y desregulación a que aspira el ejido y la comunidad para ser productivos.

También para el Gobierno Federal, la apertura en materia contractual redundará en beneficio del campesino y de la producción nacional. Los contratos que en la práctica ocurrían y que estaban prohibidos por la ley, podrán gozar de todas las garantías. Gracias a esto, las partes obtendrán un mayor beneficio por la seguridad que ahora tendrán en sus transacciones. La autorización a las sociedades mercantiles y civiles para que puedan ser propietarias y administradoras de tierras rurales, ofrece a los productores rurales posibilidades adicionales de asociación. Así, podrán conjuntar esfuerzos a través de figuras que incrementen su capacidad organizacional, gerencial y financiera, a la vez que faciliten la compactación de tierras y el aprovechamiento de economías de escala. La formación de este tipo de sociedades incrementará los flujos de capital y nuevas tecnologías al campo, generando un aumento.

El Tratado de Libre Comercio para América del Norte, que entró en vigor el primero de enero de 1994, puso a prueba las expectativas del Gobierno Federal para el campo, esperadas como consecuencia de la nueva legislación agraria. En el apartado 2.11 de la segunda parte de este documento se analizará sobre el cumplimiento de estas expectativas.

⁸⁰ La nueva Ley Agraria permitió comprometer en garantía de créditos el usufructo de la tierra ejidal, pero no ha sido aprovechado el recurso, entre otras razones porque quien presta formalmente es una institución financiera, a la que le resulta sumamente complicado recuperar el monto prestado administrando el usufructo por el tiempo necesario. Lo que sí se ha dado a partir de 1992 es el arrendamiento legal de tierras ejidales, aunque muchas de esas operaciones no han sido debidamente notificadas al Registro agrario nacional.

3. LA PERSPECTIVA SOCIOPOLÍTICA.

La nueva Ley Agraria, complementada con la promulgación de una nueva Ley Federal de Aguas en el mismo año de 1992, replanteó la relación entre la propiedad social, sus sujetos, el gobierno y el mercado con propósitos orientados a la recapitalización del campo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina, pero sus efectos más significativos se dieron en la venta de terrenos en la periferia de las ciudades para la creación de espacios para el desarrollo urbano, en una negociación directa entre desarrolladores inmobiliarios y ejidatarios, al margen de la intervención de los tres ámbitos de gobierno, efectos apenas tocados en ambas leyes, y objeto de una tímida reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos en 1994, iniciándose un nuevo estado de confusión por los vacíos y contradicciones de las leyes citadas y otras vigentes, que son la materia de la presente investigación.

La confusión fue favorecida porque, en materia agraria, fue suspendida la subordinación de los campesinos a las decisiones administrativas o burocráticas del Gobierno Federal para terminar con una relación clientelar perversa, sin establecer disposiciones legales que facultaran a alguno de los tres ámbitos de gobierno para conducir la expansión urbana. Complementariamente, la intervención del gobierno en la economía rural, definitiva y agobiante, se pretendió restringir para sustituirla por una función de apoyo y subsidio frente a la competencia global.

A partir de la reforma la expedición de la nueva Ley Agraria, en 1992, se inició el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), al cargo del Registro Agrario Nacional (RAN) y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). La certificación se apoyó en un expediente individual para cada ejidatario o comunero. De ese proceso para dar certeza al núcleo agrario y a sus integrantes, así como proporcionar transparencia democrática a la gestión colectiva del ejido, se ha desprendido una información novedosa y precisa sobre los titulares de la propiedad social. Los datos del PROCEDE para 1997 muestran que la mitad de los sujetos de la propiedad social tiene más de 50 años de edad, y la mitad de ellos, o sea la cuarta parte del total, es mayor de 65 años. La mayoría son sucesores, hijos o nietos y excepcionalmente biznietos de quienes recibieron la dotación de tierra o su reconocimiento. La esperanza de vida de los mexicanos se ha incrementado para las distintas generaciones; en promedio hoy alcanza casi 75 años, más del doble que a principios de siglo. El envejecimiento de los titulares agrarios es un proceso natural, pero no es neutral en sus efectos sobre la sociedad y la producción rural⁸¹.

La edad crea obligaciones, condiciona decisiones e implica una manera de ver las cosas. Los riesgos que se aceptan o se corren están afectados por la edad. Estas obviedades valen en todas las sociedades y probablemente en todos los tiempos. En todas las actividades se pueden reconocer ciclos vinculados con la edad. Hay etapas en que la formación de un patrimonio es importante y se corren grandes riesgos para lograrlo. En la edad avanzada la conservación del patrimonio, del tamaño que fuere, importa tanto o más que su crecimiento. Las decisiones se inclinan hacia el lado conservador. La avanzada edad de los ejidatarios y comuneros de fines del Siglo XX los hace conservadores, resistentes a los grandes riesgos o innovaciones, defensores de la seguridad frente a la incertidumbre, de la tradición ante el progreso.

Otra sorpresa que brindó la información del PROCEDE es que casi 18% de los titulares de la propiedad ejidal son mujeres. Sorpresa porque la dotación de tierras estuvo siempre reservada a los varones, reconocidos legalmente como los jefes de familia. Sólo las viudas con hijos podían beneficiarse, como excepción, con dotaciones agrarias. A las mujeres se les reconoció más tarde el derecho de suceder o heredar a los ejidatarios. Se pensaba que la titularidad femenina era sólo temporal hasta que los hijos se hicieran cargo de la tierra, era un puente en la transición entre generaciones. Ese papel transitorio en la titularidad femenina persiste, pero también aparecen nuevas realidades, como la de las mujeres que encabezan unidades de producción agropecuarias como madres solteras o por emigración laboral de los varones. Se puede reconocer un proceso de traspaso de la agricultura a manos femeninas mientras los hombres buscan actividades remuneradas. La nueva participación de las mujeres en el campo apenas se empieza a reconocer, a la zaga de lo que hacen los propios campesinos. En 1998 se buscó a las mujeres que desempeñaban un cargo en el comisariado ejidal, el órgano de representación y dirección de los ejidos; se localizaron casi 8,000 mujeres con cargos en 5,120

⁸¹ Y, agrega el autor de esta investigación, tiene un efecto determinante en la cultura de la población ejidal que vive en el entorno de las ciudades.

ejidos, 17.4% del total. El papel de la mujer como propietaria de la tierra y cabeza de la unidad de producción es tema de hoy y, mucho más, del futuro.

Las demandas, corrientes y propuestas plurales que exigían la transformación de las relaciones en la producción rural fueron coincidiendo en una exigencia fundamental: la urgencia de reintegrar la conducción y ejecución de los procesos económicos a los productores rurales, a la sociedad civil como se dice, desmontando el complejo y extendido aparato de la intervención estatal, insuficiente e ineficiente, y por ello rebasada. La propuesta de transformación fue procesada por el Poder Ejecutivo, que conformó desde 1989 una intrincada red para consultar, incluir y moderar posiciones irreductibles: para negociar en suma. Desembocó en 1992 con la promulgación de la reforma al artículo 27 constitucional, en que se había sustentado la intervención del Estado en la vida rural y que regula la tenencia de la tierra. Los propósitos de la reforma de 1992 fueron:

- Otorgar certeza a la propiedad legal de la tierra rural en todas sus formas.
- Suspender el reparto de la tierra al considerar que el mismo había culminado y cumplido con sus propósitos.
- Otorgar a los ejidos y a las comunidades la propiedad sobre la tierra que les fue dotada o reconocida.
- Reconocer a los ejidos y comunidades como sociedades propietarias de tierra y establecer las normas para que las porciones de los socios puedan circular.
- Autorizar la cesión de derechos parcelarios y de uso común entre ejidatarios y vecindados de un mismo núcleo, sin requerir autorización de ninguna otra instancia, pero establecer que ningún ejidatario pueda tener derechos sobre más del 5% de la superficie del ejido o exceder los límites de la propiedad particular, para evitar la concentración excesiva en la propiedad social.
- Autorizar el cambio de dominio de tierras ejidales y su venta a personas ajenas al ejido, o para aportarlas a una sociedad, sujeta en este caso a la aprobación de la asamblea.
- Consagrar la libertad del ejido y de los ejidatarios para arrendar la tierra o trabajarla mediante cualquier forma de asociación.
- Prohibir el latifundio, la extensión que exceda los límites constitucionales de la propiedad privada individual, y ordenar la venta de los excedentes por el dueño o, en su defecto, por las autoridades.
- Permitir que la propiedad particular pueda ejercerse a través de sociedades mercantiles por acciones, con límites en su máxima superficie y en el número de socios.
- Crear unidades económicas viables para promover la circulación de la tierra y superar el minifundio.
- Suspender las facultades jurisdiccionales extraordinarias otorgadas al Poder Ejecutivo en materia agraria, reintegrándolas a la justicia ordinaria.

En la irrigación, piedra angular de la intervención gubernamental en la producción rural, en 1992 se aprobó una nueva Ley Federal de Aguas. La nueva ley, con mucho mayor aliento para el manejo del agua en todos sus usos, separa las concesiones del líquido de los derechos agrarios, que en muchas condiciones y circunstancias estaban confundidos, y en no pocas la confusión persiste. Las concesiones se volvieron transferibles para crear el mercado del agua; la titulación de las concesiones hidráulicas no siguió el mismo ritmo que la agraria, por lo que el mercado del agua está, a la fecha del presente estudio, todavía más distante. En ese incipiente mercado se jugarán en el futuro muchas de las oportunidades de la producción agropecuaria en la medida en que el agua, que hoy se desperdicia con insensatez, va a encarecerse como recurso escaso y competido; y también muchas oportunidades de abastecer de agua a los asentamientos humanos existentes y a los que se generen en el futuro. Los conflictos rurales del milenio que terminó fueron agrarios, los de que inicia serán hidráulicos.

Para 1997, los avances en la circulación de la tierra eran modestos, sobre todo si se comparan con las expectativas que crearon algunas declaraciones que anunciaron el flujo inmediato y avasallador del gran capital a partir de la reforma constitucional. No fue ésa la intención ni la expectativa de la reforma. La inversión estaba fluyendo más lentamente de lo deseable, las resistencias también se estaban presentando, pero quedaba claro de que no se trataba de que el temido gran capital se dirigiera a adquirir las tierras de la propiedad social. Los instrumentos para acelerar el monto de inversión para la producción agropecuaria ya no son de carácter legal agrario, son de otro tipo y tienen que ver con la rentabilidad y las políticas públicas. La reforma constitucional que concentró la atención y el debate no bastaba para reintegrar a los productores

rurales la conducción y ejecución del proceso productivo en ejercicio de su libertad. La reforma del aparato institucional y la asignación de los recursos públicos destinados al fomento de la producción agropecuaria son la otra cara del proceso de transformación. En ella se regatean intereses concretos e inmediatos, pesos y centavos por millones, por lo cual la lucha, más sorda y soterrada, acaso ha sido más dura en este frente. Los avances institucionales son tan significativos como los jurídicos y políticos, pero no son tan nítidos ni han sido continuos.

Cuando el país optó por la apertura comercial para sustituir al proteccionismo como uno de los ejes de la política económica del país, tímidamente con la adhesión al GATT con el presidente de la Madrid, firmemente con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte con Carlos Salinas, y los tratados con la Unión Europea y otros países con Ernesto Zedillo, la fijación de los precios internos de los productos agropecuarios escapó paulatinamente a la intervención gubernamental para ajustarse a los mercados y referentes internacionales. Sin la posibilidad de fijar los precios, la compra directa por el gobierno perdió sentido y propósito; por tanto se transformó la política comercial con el desmantelamiento del aparato público para la comercialización y el abasto. Primero se liquidaron los organismos especializados, como los del tabaco y el café, y más tarde el sistema CONASUPO, incluyendo la red de almacenamiento. En su lugar se formó una institución de Apoyo y Servicio a la Comercialización (ACERCA), para promover un contacto ordenado entre productores y compradores -que en muchos casos requirió subsidios-, como paso previo a la formación de un intercambio a futuros de productos físicos: maíz, sorgo y carne, para distinguirla de la de valores⁸².

Con el fin de la intervención pública en los mercados fue indispensable crear un sistema alternativo de apoyo a los productores, antes canalizado a través de los precios, para compensar deficiencias estructurales y desventajas en la competencia. En 1994 se creó el PROCAMPO, un apoyo directo a los productores de granos básicos con precios de garantía. El PROCAMPO se creó con dos objetivos: compensar a los productores comerciales por el descenso de los precios y otorgar apoyo a los productores de básicos que, por su baja producción, casi no concurrían al mercado y veían pasar los subsidios implícitos en los precios muy lejos, en las alturas. El PROCAMPO se concibió como un programa a largo plazo que permitiera además la capitalización al usarse como garantía. La crisis de 1994 debido a la baja en los precios del petróleo que aportan la tercera parte de los ingresos fiscales del país, y la reducción presupuestal que la siguió por mucho tiempo, afectaron al PROCAMPO. No se pudo mantener constante el pago por hectárea, que descendió respecto a sus montos iniciales, ni sirvió de garantía para la capitalización con las altas tasas de interés. También disminuyó su capacidad de compensar la baja en los precios en proceso de alineación con los internacionales, por lo cual dio sustento a las presiones para mantener los apoyos a la comercialización y a las rentas extraordinarias.

Para promover la capitalización, se creó en 1996 la Alianza para el Campo, que apoya la adquisición de bienes de capital: equipos para *fertirrigación*, maquinaria y aperos, implantación de pastos mejorados, entre otros, cubriendo directamente una parte de su costo. Aunque con algunos controles en los apoyos máximos y líneas dedicadas a los productores pequeños, es un programa regresivo que apoyó mucho más a los productores grandes. Relativamente pocos productores se apropiaron de la mayor proporción de los apoyos que se canalizaron a través de la irrigación -incluyendo los subsidios al consumo de energía eléctrica, acaso medio millón de cinco millones de propietarios rurales-; los precios de garantía o concertados que aprovecharon directamente no más del 10% de los productores; los subsidios a tipos de interés y carteras vencidas en el crédito de las instituciones públicas a menos del 15% de los productores. Las proporciones coinciden no sólo en su magnitud sino en sus receptores, por lo cual 10% de los productores rurales captaron la mayor proporción de los subsidios.

4. LA PERSPECTIVA JURÍDICA.

Las opiniones favorables sobre las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional y sobre la nueva Ley Agraria expuestas en los capítulos anteriores contrastan con las opiniones breves y hasta cierto punto opuestas desde la perspectiva jurídica, pues se afirma que dichas reformas no tuvieron su origen en un contexto

⁸² Finalmente no se dio el mercado de futuros de productos agrícolas y, a la fecha de esta investigación, ACERCA se limita a ser la agencia colocadora del subsidio al productor llamado PROCAMPO.

exclusivamente nacional como las anteriores legislaciones en la materia. Para esa perspectiva, el verdadero origen se revela en la LVIII asamblea del organismo patronal COPARMEX, en la que se declaró que el ejido sería incluido dentro de los trámites previos al Tratado Trilateral de Comercio⁸³, para que “todo el sector agropecuario, incluyendo el ejido, fuera negociable”. Escasamente un mes antes de la iniciativa de ley, el Ejecutivo Federal manifestó que habría “modificaciones por consenso a la legislación agraria para permitir la libertad de asociación en el agro y mejorar su operación, pero respetando el ejido; fluirán, mayormente, los recursos para apoyar la modernización del sector y punto por punto se analizarán los cultivos que, eventualmente, formarán parte del Tratado de Libre Comercio”. El día 7-XI-1991 el Ejecutivo Federal remitió su propuesta al Poder Legislativo y fundó su iniciativa en los “diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano”:

- Promover justicia y libertad para el campo.
- Proteger al ejido.
- Permitir que los campesinos sean sujetos de crédito.
- Revertir el minifundio y evitar el regreso del latifundio.
- Promover la capitalización del campo;
- Rapidez jurídica para resolver el rezago agrario.
- Comprometer recursos presupuestales crecientes al campo.
- Subsidiar parte del costo del seguro al ejidatario y ampliar su cobertura.
- Crear el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad; y
- Resolver la cartera vencida del Banural y aumentar los financiamientos al campo.

Los cambios de mayor trascendencia fueron, desde la perspectiva jurídica, las siguientes:

- Quedaron derogadas totalmente las acciones y procedimientos de la típica dotación de tierras⁸⁴.
- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos...” en una extensión “equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo(27). La ley reglamentaria regulará la estructura del capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades”.
- Los estados, el Distrito Federal y los municipios podrán adquirir “todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”.
- Reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidal y comunales; es decir, a aquellos que cuentan con una resolución presidencial. Anteriormente esta fracción era más amplia, pues con las reformas de 1933 se había reconocido la personalidad y capacidad jurídica de las organizaciones agrarias a través de “los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal”. Ahora se expresa que “la Ley protegerá la integridad de la tierra de los grupos indígenas”.
- Para el destino de la tierra ejidal o comunal, se reconoce en primer término los asentamientos humanos y en seguida las “actividades productivas; lo cual refleja la prioridad urbana que se le dio a los problemas de este tipo sobre los de producción agropecuaria”.
- Distingue dos casos diferentes para el usufructo de las tierras: la primera parte se refiere a la facultad de “los ejidatarios y comuneros” para asociarse “y otorgar el uso de sus tierras”, una segunda parte se refiere solamente a los ejidatarios y su facultad “para transmitir sus derechos parcelarios” y obtener “el dominio sobre su parcela”; pero en este supuesto no se incluyó a las comunidades agrarias.
- Un aspecto esencial de la reforma es el de establecer que, “con el fin de reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en un momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena no está condicionada a la obtención de dichos certificado.
- Esta definición se apoya en una expresión declarativa: “en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios”: pero el texto constitucional no señala la sanción que conlleva la violación de su declaratoria.

⁸³ Finalmente conocido como Tratado de Libre Comercio para América del Norte, o por sus siglas TLCAN

⁸⁴ Se mantuvo vigente la restitución de tierras a las comunidades.

- Para revertir el deterioro de los bosques y estimular su aprovechamiento racional, se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas.

La Ley Agraria de 1992 incorporó innovaciones, entre las destacan las siguientes:

- En relación de las lagunas legales de lo no previsto en la nueva Ley, se permite la aplicación supletoria de la legislación civil, mercantil y del Código Federal de Procedimientos Cíviles.
- Se introdujo la figura jurídica del vecindado.
- Los terrenos ejidales se perderán por prescripción y, en opinión de Chávez Padrón, inconstitucionalmente se extiende esta disposición a las comunidades agrarias.
- La aportación de bienes ejidales a sociedades rurales⁸⁵, las cuales podrán agrupar una extensión hasta 25 veces el equivalente de cualquier tipo de pequeña propiedad.
- La inafectabilidad forestal.
- La creación de la Procuraduría Agraria y de los tribunales agrarios, así como la nueva personalidad del Registro Agrario Nacional.
- La descentralización de la titulación de los terrenos nacionales⁸⁶.
- La intervención de notarios públicos para dar fe de los acuerdos de asambleas ejidales o comunales.
- Atención preferente al asentamiento humano de las tierras ejidales y comunales en relación al uso agrícola, pecuario y forestal.

⁸⁵ La Ley Agraria expresa sociedades mercantiles o civiles.

⁸⁶ Los terrenos baldíos son terrenos que no han salido del dominio de la Nación y no han sido ni deslindados ni medidos. Los terrenos nacionales son terrenos baldíos que ya han sido deslindados y medidos.

TERCERA PARTE

ESTADO DEL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO DE 1992 A 2007.

Si bien la modificación al artículo 27 constitucional se expidió en diciembre de 1991 y la nueva Ley Agraria en marzo de 1992, en virtud de que los procesos de creación de las instituciones –Tribunal Agrario, Procuraduría Agraria y Registro Agrario Nacional-, su integración y el establecimiento de los mecanismos de operación de las mismas requirieron tres años, los efectos en el desarrollo urbano se manifestaron a partir de 1995, año que coincidió con el inicio de un nuevo período presidencial, y con ello la oportunidad de diseñar políticas públicas sobre la materia. A esta oportunidad se sumó la inercia del aparato del Gobierno Federal y de los agentes económicos relacionados con el urbanismo, particularmente en la creación de espacios para el desarrollo urbano en la periferia de las ciudades y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana de origen ejidal, y factores jurídicos, económicos, políticos y sociales, especialmente el de la apertura del Tratado de Libre Comercio para América Latina un año antes, por su presencia hasta la fecha en que se redacta el presente documento.

La descripción de las expectativas de autoridades y agentes económicos en 1995 y la configuración del estado de cosas prevaleciente en materia de desarrollo urbano en el ámbito de la expansión del espacio ocupado por las ciudades al 2007 -estado del desarrollo urbano al 2006- resultante de un escenario complejo en que se conjugaron las modificaciones a la legislación agraria, la inercia del aparato del Gobierno Federal y de los agentes económicos y factores jurídicos, económicos, políticos y sociales complejos, así como la evaluación del estado del arte que se presenta en la cuarta parte, permiten fundamentar la hipótesis que se presenta en la quinta parte. Entre los factores jurídicos, económicos, políticos y sociales resulta importante la descripción de la formación de los mercados formales de terrenos en la periferia de las ciudades, en los que participaron los ejidos como corporaciones y los ejidatarios como individuos, por un lado, y los desarrolladores inmobiliarios por otro, en negociaciones en las que se presentó el choque de culturas –la campesina tendente a la desconfianza y la empresarial cortoplacista y, en no pocas ocasiones, rapaz-, frente a un Estado relativamente pasivo, participante activo solo en la gestión burocrática.

1.- PERSPECTIVAS EN 1995 SOBRE EL DESARROLLO URBANO, LA LEGISLACIÓN AGRARIA Y EL MERCADO DE SUELO EN LA FRONTERA CAMPO-CIUDAD.

En 1998 la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal –SEDESOL- publicó conjuntamente con el Colegio de México un libro denominado *Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio*⁸⁷, en realidad una memoria de las participaciones del titular de SEDESOL, del presidente del Colegio de México y de investigadores de esa institución en una reunión celebrada al parecer en 1995 con ese nombre –el libro no señala fecha-; del contenido del libro se destaca lo siguiente para efectos de esta investigación:

El Dr. Andrés Lira Gómez, presidente entonces del Colegio de México, expuso en la inauguración de la reunión que en el siglo actual –el Siglo XX-, a partir de la década de los cuarenta, el progreso económico y social que experimentó el país se tradujo en un acelerado proceso de urbanización. Las ciudades, al ofrecer numerosos y variados empleos, estimularon un masivo flujo migratorio de personas procedentes principalmente de las áreas rurales. Sin embargo, también desde entonces, la infraestructura pública fue insuficiente para hacer frente a las crecientes necesidades de un conglomerado que se asentó desordenadamente en las ciudades. Lo más grave fue que debido a la falta de planeación del crecimiento urbano, se deterioraron las condiciones naturales que en un principio habían sido razón para fundar los primeros poblamientos. La ciudad del futuro enfrentará nuevos retos que surgen del actual proceso de globalización de la economía. Para el Dr. Lira Gómez era imperativo que, en México, el sistema de ciudades que se llegue a conformar en el siguiente milenio debe constituir una condición progresiva de bienestar social,

⁸⁷ SEDESOL. *Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio*. México. El Colegio de México. 1998.

pero también debe crecer con un cierto orden, de manera que propicie la inversión productiva y permita abatir los costos de urbanización.

El Ing. Carlos Rojas Gutiérrez, Secretario de Desarrollo Social del Gobierno Federal, expresó que de uno de cada cinco personas en los cuarenta se pasó en 1995 a más de siete de cada diez mexicanos habitando en alguna ciudad. Esta evolución ha sido acelerada y su perspectiva es que continúe hasta bien entrado el Siglo XXI. El reto que esta realidad planteaba en 1995 exigía un ejercicio de reflexión como sociedad, para hacer frente a las problemáticas urbana y rural que actúan como vasos comunicantes y que, difícilmente, pueden ser entendidas la una sin la otra. Contar con suelo suficiente y adecuado para el crecimiento de las ciudades tiene una importancia capital en las acciones que se habían puesto en marcha para orientar los procesos de incorporación de manera ordenada y sustentable, además de regular sus usos. En este sentido, las cuatro grandes zonas metropolitanas, las 116 ciudades estratégicas y las 85 ciudades de prioridad estatal requerirían de 1995 al año 2000 de al rededor de 150 mil hectáreas, de las cuales el 65% serían de origen ejidal.

Gustavo Garza opinó sobre la planeación y gestión metropolitana al decir que en el transcurso del Siglo XX México experimentó un significativo desarrollo económico y una acelerada urbanización. En este proceso ocurrió un cambio radical en la estructura económica nacional, por el que el sector primario se convirtió en un mero apéndice del secundario y terciario, reduciendo su participación en el producto nacional al 5.8% en 1995. La expansión de la actividad industrial, comercial y de servicios es esencialmente urbana y, ante el considerable aumento de población total, sucede una gran multiplicación del número de ciudades y aumento del tamaño de las existentes.

Manuel Ángel Castillo se refirió a la migración interna como una influencia significativa en el fenómeno de poblamiento, y destacó con respecto a la movilidad de la población, que la política demográfica nacional y regional de los setenta reiteró el diagnóstico de los no deseables y acelerados niveles de concentración en unas pocas áreas metropolitanas frente al esquema de amplia dispersión rural; frente a ello, dicha política sugirió líneas de acción encaminadas a modificar los patrones migratorios prevalecientes, pero sin profundizar en instrumentos que garantizaran el efecto deseado. La segunda mitad del decenio de los ochenta y lo que iba de los noventa en la fecha de la reunión, fue escenario de un debate relacionado con el cambio urbano y la efectividad de las políticas públicas en la localización de las actividades económicas y de la población en el territorio de México, afirmó Castillo. Siguiendo propuestas teóricas –no necesariamente novedosas– se enfatizó en la importancia de impulsar el crecimiento de las llamadas “ciudades medias”, fuera por modelos que proponían una racionalización de la administración y prestación de los servicios⁸⁸, como por las ventajas de una aglomeración limitada, o bien por la confrontación con los modelos de rango-tamaño o de distribución geométrica de los factores productivos y de la población.

Continuó Manuel Ángel Castillo haciendo referencia a otro aspecto sobre el cual es necesario llamar la atención, que es el caso de las grandes zonas metropolitanas y, en particular, el caso de la Ciudad de México (ZMCM). Un hecho, dice Castillo, que se ha citado en forma reiterada es el vaciamiento de residentes en el centro de la ciudad y la disminución de población del Distrito Federal detectados en los dos últimos recuentos censales, así como en otras fuentes como la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica 1992. Hay un proceso aún no suficientemente caracterizado, continúa Castillo, que se refiere al comportamiento de las mayores zonas metropolitanas del país, y de las cuales destaca, por supuesto, la ZMCM; en parte tiene que ver con la continua conurbación de zonas de expansión en torno a los cinturones periféricos, pero más que todo se vincula con el fortalecimiento de relaciones con otras zonas metropolitanas circundantes más o menos próximas. Según Castillo, algunos autores hablan de que el crecimiento de las grandes zonas metropolitanas se ha desacelerado, y que los datos muestran una redistribución de la población urbana según regiones, que afecta particularmente a la región centro, y favorece, en mayor o menor medida, al resto del país. Sin embargo, también reconocen que el sistema urbano se ha vuelto más complejo, y que la región centro experimenta actualmente una desconcentración que en buena medida sucede dentro de sus límites.

De lo expuesto por los representantes del Colegio de México, se desprende que el proceso acelerado de urbanización observado de 1940 en adelante fue consecuencia del cambio de fincar el desarrollo económico en la agricultura para sustentarlo en la industrialización, sin que ellos ofrecieran explicación de cómo surgió

⁸⁸ Probablemente se refiera principalmente a los servicios educativos y de salud.

ese cambio, en contra de la opinión de Arturo Warman, expresada en el apartado 6.3 de la Parte I, para quien el proceso de urbanización fue resultado de una decisión deliberada del Gobierno Federal para sustentar el viraje en la política económica hacia la industrialización.

Si hay diversidad de opiniones sobre si el cambio de política económica surgió espontáneamente o fue por decisión del Gobierno Federal, en lo que hay coincidencia es en que lo que explica el proceso de urbanización es que la industrialización tenía que darse en las ciudades, que la industria necesitaba mano de obra que no existía en las ciudades, por lo que había que traerla del campo, y que la forma de atraerla era ofreciendo a los campesinos una mejor remuneración que la que les ofrecía la agricultura. Y evidentemente ni las ciudades estuvieron preparadas para recibir la avalancha de campesinos, ni los tres ámbitos de gobierno contaron ni con una legislación ni con instrumentos de política para reaccionar a ella.

La Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal –SEDESOL- formuló el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 ⁸⁹ orientado con las siguientes premisas:

- Interrelación del desarrollo económico y el urbano.
- Interrelación entre la planeación y la inversión.
- Eficiencia económica con equidad.
- Federalismo y descentralización.
- Participación social en el desarrollo urbano.
- Coordinación y concurrencia en la realización de los proyectos de largo alcance.
- Sustentabilidad del desarrollo urbano.

De esas premisas se desprendieron los objetivos generales del Programa:

- Propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y de las regiones.
- Inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las leyes y reglamentos y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, con apego a la autonomía estatal y la libertad municipal.

Entre los objetivos particulares relativos al desarrollo urbano ordenado y sustentable, se incluyó promover la ampliación de la oferta de suelo en las ciudades, combatir la especulación y alentar la concertación con los sectores social y privado para la incorporación de suelo al desarrollo urbano. Sobre este objetivo particular, el Programa consideró que la oferta de suelo urbano ha sido insuficiente e inadecuada para la demanda existente, por lo que la expansión de las ciudades se ha dado, en gran medida, mediante la invasión de terrenos ejidales y, en menor grado, de propiedad privada y de los tres órdenes de gobierno. Reconoció que, hasta 1992, el Gobierno Federal creó reservas territoriales por la vía de la expropiación, las cuales fueron en gran parte transferidas a los gobiernos de los estados, y en parte están en ese proceso. El Programa contiene la siguiente información estadística:

INCORPORACIÓN DE SUELO AL DESARROLLO URBANO (HECTÁREAS)

LAPSO	RESERVAS CONSTITUIDAS	RESERVAS TRANSFERIDAS	REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
1983-1988	16,386	14,993	18,500
1989-1994	13,617	10,334	65,893
TOTAL	30,003	25,327	84,393

A juicio de los autores del Programa, los factores determinantes en los altos costos del suelo urbano han sido el acaparamiento de predios y la especulación del intermediarismo inmobiliario, que conducen a que se realicen en promedio, dice el Programa, cinco transacciones antes de llegar al destinatario final. El Programa reitera lo afirmado por el titular de SEDESOL en la reunión citada en el apartado anterior, en el sentido de que para el lapso entre 1995 y 2000 se estimó que la demanda de suelo para satisfacer el crecimiento de la

⁸⁹ SEDESOL. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*. México, Secretaría de Desarrollo Social, 1996.

población sería de 150 mil hectáreas, de las cuales el 65% se consideró que serían de origen ejidal, por lo que se concluyó en que los ejidos continuarían siendo los principales suministradores de tierra para el crecimiento urbano, y se planteó la importancia de promover la incorporación de los ejidatarios en la derrama de plusvalías para desalentar las formas ilegales de incorporación de suelo al uso urbano, así como impulsar mecanismos de concertación de los tres órdenes de gobierno con los núcleos agrarios y los desarrolladores inmobiliarios, para detener la tendencia alcista de los precios de los terrenos de las periferias de las ciudades provocadas por la expectativa de la incorporación al usos urbano.

A pesar de las modificaciones al artículo 27 constitucional y de la expedición de la nueva Ley Agraria que abrieron otras vías para la sustracción de tierras del régimen ejidal y la oportunidad de participación a la inversión privada en la incorporación de suelo al desarrollo urbano, el Programa se refirió solo a las expropiaciones como única vía para el objeto, reconoció que corresponde a los gobiernos estatales y municipales promover las expropiaciones y, al afirmar que les corresponde participar conjuntamente en la constitución y administración de las reservas territoriales, indirectamente estableció que se mantendría el esquema seguido hasta 1994, que operó mediante el pago de indemnizaciones con recursos fiscales federales, y la transferencia de la propiedad de la tierra expropiada para su explotación urbana a los gobiernos estatales y municipales.

Como se confirma en el siguiente apartado, la voluntad del Gobierno Federal para conducir el proceso de urbanización del país se inició hasta 1971, haciendo énfasis en la regularización de la tierra y solo con tímidos esfuerzos en crear reservas territoriales para ordenar el crecimiento de las ciudades y evitar el aumento de los asentamientos irregulares; contrastan las 30 mil hectáreas de reservas territoriales y las 84 mil hectáreas expropiadas para la regularización de asentamientos producto de la venta ilegal de terrenos ejidales, con las 150 mil hectáreas que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 consideró necesarias para satisfacer el crecimiento de población en esos seis años, y con las estimaciones de necesidades de suelo del año 2000 al año 2020 basadas en las proyecciones de población de CONAPO.

Según esas proyecciones, la población nacional para el año 2020 será de 120 millones de habitantes, para un incremento con respecto al 2000 de 20 millones; si conservadoramente se acepta una densidad promedio de 130 habitantes por hectárea, que incluya vialidades, equipamiento urbano, industria y servicios, entre el 2000 y el 2020 se requerirán precisamente 150 mil hectáreas, misma cantidad que, según el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, se requerían para ese período. Y como caso particular de la política de descentralización, el crecimiento de las tres grandes metrópolis del país, según las proyecciones del CONAPO, y con la misma densidad de población, la ZMCM requerirá 25 mil hectáreas, Guadalajara 5 mil, Monterrey 8 mil y Puebla 3 mil, para un total de 41 mil en las cuatro grandes zonas metropolitanas, que absorberán el 27% del crecimiento de la población nacional entre el 2000 y el 2020.

Notable es que, ni en el libro que sirvió de soporte para el apartado anterior, ni el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, hacen mención alguna del marco jurídico del desarrollo urbano. Simplemente no había conciencia de la necesidad de revisarlo, pese a que en 1992 se había modificado radicalmente la legislación agraria y en 1993 y 1994 se habían hecho algunas modificaciones a la legislación urbana, ecológica, de aguas y de expropiación.

En enero de 1995, a escasos días de iniciado el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, el nuevo titular de la Procuraduría Agraria, solicitó a tres servidores públicos federales en reciente retiro relacionados con el desarrollo urbano –Francisco Covarrubias Gaytán, subsecretario de Desarrollo Urbano de 1983 a 1984 y de 1986 a 1988; Alberto Rébora Togno, director general de Suelo Urbano de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de 1983 a 1992; y el autor de esta investigación-, un diagnóstico de los programas de creación de reservas territoriales y de regularización de la tenencia de la tierra urbana, así como un pronóstico de ambos programas a la luz de la nueva legislación agraria. Como resultado de la petición del Procurador Agrario se formuló un documento que, por el relevo de ese funcionario poco antes de que se terminara, parecía destinado al archivo, pero afortunadamente la Facultad de Arquitectura de la UNAM lo publicó en

una presentación y tiraje modesto con el nombre de Programa de Reservas Territoriales 1995-2000⁹⁰. De dicho documento se extractan los siguientes párrafos de este apartado.

El diagnóstico

El fenómeno de la urbanización del país se inició en la década de los cuarenta. A lo largo de casi tres décadas el crecimiento urbano incorporó a grandes extensiones de tierras ejidales bajo normas que consideraban la urbanización de los ejidos como un suceso excepcional, que no contemplaban la necesidad de conciliar los intereses sociales en juego, y que se mantuvieron inalteradas en sus elementos esenciales hasta el cambio de la legislación agraria en 1992. Dichas normas tenían por objeto reafirmar las disposiciones agrarias, precisando las condiciones y requisitos a cubrir para no perjudicar a los núcleos agrarios con el crecimiento de las ciudades; sin embargo, no fueron suficientes para evitar la urbanización de sus tierras ni para proteger sus intereses. La incorporación de ejidos a la expansión urbana tuvo lugar a través de cuatro procedimientos: la expropiación, la permuta, la creación o ampliación de zonas de urbanización ejidal y la venta irregular de lotes en tierras ejidales. La utilización de estos procedimientos variaba según los aprovechamientos previstos para la tierra.

La formación del asentamiento irregular resultaba, y sigue resultando, de la ocupación de terrenos de la periferia de las ciudades por familias de bajos ingresos que provienen de la migración campo-ciudad, atraídas por la esperanza de mejores condiciones de vida en una vivienda precaria, producto de la autoconstrucción, terrenos en la mayor parte de los casos ejidales o comunales, todos sin servicios urbanos en sus inicios, sin seguridad jurídica, ocasionalmente invadidos pero generalmente vendidos ilegalmente a las familias pobres a precios y condiciones de pago accesibles para ellas –sin enganche, a 36 meses de plazo y los pagos mensuales equivalentes a entre el 5% y el 10% del ingreso familiar, según su nivel de ingreso-.

Las características de los lotes irregulares en cuanto a su tamaño y proporción, y en cuanto a la estructura urbana que los aloja, tienden a satisfacer, por un lado las necesidades de desdoblamiento de las familias que los compran, con visión campesina de mediano plazo, y por el otro el apetito de los propietarios originales de los terrenos, que buscan magnificar la superficie vendible. El proceso de ocupación y transformación de los asentamientos irregulares va impactando en los precios de los lotes libres de construcciones incrementándose, primero a medida en que quedan menos lotes por vender, luego por la introducción de los servicios y, para terminar, por el avance en la titulación de los lotes.

En complemento, en diciembre del 74 se modificó la Ley Federal de Reforma Agraria para facultar a la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra, en lo sucesivo la CORETT- como promotora y beneficiaria de expropiaciones agrarias que tuvieran por objeto la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Lo anterior hizo que el Instituto Nacional de la Vivienda y el Desarrollo de la Comunidad, en lo sucesivo el INDECO –entidad del Gobierno Federal cuyo objetivo era la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda-, y la CORETT compitieran por la hegemonía en la formulación y conducción de las políticas para incorporar terrenos rurales al desarrollo urbano.

De acuerdo con la información aparecida en el Diario Oficial de la Federación, en el lapso comprendido desde la creación de la CORETT hasta el fin del sexenio 1970-76, se expropiaron terrenos ejidales y comunales a su favor por 28 mil hectáreas. En contraste, para el mismo lapso se expropiaron a favor del INDECO una superficie global cercana a las 9,600 hectáreas para ser destinadas a la creación de reservas territoriales. Entre las acciones urbanas que se desarrollaron en esa época, destacan los proyectos de desarrollo económico, entendiendo como tales la creación o ampliación de unidades económicas capaces de generar beneficios para sus propietarios; hasta 1984 estos proyectos fueron de dos tipos: los industriales generados con inversión pública y privada, y los turísticos prácticamente con la sola inversión pública.

El sexenio 1982-88 se caracterizó por el refuerzo de la gestión gubernamental en materia de suelo urbano, a través de un Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano, así como por un

⁹⁰ COVARRUBIAS Francisco, RÉBORA Alberto y RAMÍREZ F. Eduardo. *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura, División de Estudios de Posgrado e Investigación, Especializaciones en vivienda y valuación inmobiliaria. 1995.

cuestionamiento vigoroso de la acción regularizadora de la CORETT. Esta reorientación de la acción gubernamental obedeció a dos factores principales: el crecimiento acelerado del precarismo urbano y la existencia de una percepción clara de sus causas y efectos, así como de la forma de erradicarlo, sintetizada en las declaraciones que hiciera Miguel de la Madrid, entonces candidato a la presidencia de la República: *"La premisa es la tierra; es necesario por un lado regularizar, pero por otra parte prevenir; la política de reservas territoriales es la solución de fondo y radical del problema, de otra manera nos vamos a pasar la vida regularizando"*.

La nueva administración federal asumió la necesidad de enfrentar los problemas del precarismo urbano a través de un sistema coordinado de actuación de los tres niveles de gobierno y de los sectores agrario y urbano gubernamentales. Planteó dos líneas básicas de actuación:

- Preventiva, a través de la constitución de reservas territoriales para generar en las principales ciudades del país una oferta suficiente y oportuna de tierra barata para los pobladores de más bajos ingresos.
- Correctiva por medio del mejoramiento urbano integrado, para simultáneamente dotar a los pobladores de servicios básicos, y regularizar la tenencia de la tierra al cargo del sector agrario, donde permanecía sectorizada la CORETT.

Para tales fines fueron modificadas las leyes generales de Asentamientos Humanos y de Bienes Nacionales; con la intención de establecer un sistema nacional de suelo coordinado, así como sus bases de operación, se modificó la Ley Federal de Reforma Agraria para permitir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en lo sucesivo SEDUE, recién creada al inicio de esa administración, actuar como promovente y beneficiaria de expropiaciones ejidales y comunales para la creación de reservas territoriales, reforzándose las instancias de coordinación entre sectores y niveles de gobierno, y se asignaron recursos fiscales para la pagar las indemnizaciones.

En este lapso se presentaron con mayor energía las inconformidades de los núcleos agrarios por los bajos montos de indemnización, lo que ocasionó que en los primeros tres años de esa administración no se pudieran ejecutar expropiaciones, o aquellas ejecutadas fueron motivo de amparos interpuestos por los núcleos agrarios. Y además, se empezaron a considerar como proyectos de desarrollo económico a los megaproyectos turísticos promovidos por los inversionistas privados con el apoyo del gobierno federal, y los efectos de las inconformidades se hicieron extensivos a los proyectos de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

Si bien la Ley Federal de Reforma Agraria establecía que el monto de la indemnización por la expropiación de terrenos ejidales y comunales debería determinarse atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en "función del destino final", hasta 1985, en la práctica, el monto de la indemnización se determinaba considerando el valor comercial de los terrenos expropiados en función de su aprovechamiento agrícola o pecuario, mas dos lotes tipo urbanizados y el 20% de las utilidades que generara la reserva territorial, que era la componente verdaderamente significativa que nunca recibían los ejidatarios o comuneros afectados; en la práctica, lo dispuesto por dicha Ley dio lugar a muy bajos montos de indemnización y explica las severas inconformidades de los núcleos agrarios afectados, como fue el caso del llamado megaproyecto turístico de Huatulco, en el Estado de Oaxaca.

Aun cuando el esquema que se presenta a continuación se diseñó en 1985 teóricamente para las expropiaciones de terrenos ejidales destinados a la creación de unidades económicas, de hecho se hizo extensivo a la mayor parte de las expropiaciones que tuvieron como destino la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda. Así, la determinación del monto de indemnización resultaba de un modelo que buscaba, por una parte maximizar dicho monto en beneficio del núcleo agrario, pero sin rebasar un límite que pusiera en riesgo la factibilidad financiera del proyecto, ni generara expectativas difíciles de cumplir en proyectos similares en otras partes del país, y por otra parte se establecían las aportaciones que debería hacer el promovente por costos imputables al proyecto, no considerados en él, para evitar que los asumieran el gobierno estatal o el gobierno municipal, como eran la construcción de infraestructura periférica en la mayoría de los casos, y la creación de reservas territoriales para vivienda de la población de apoyo en el caso de proyectos de desarrollo económico.

A lo largo del período gubernamental 1982-1988, como resultado de un efecto demostración generado por algunos estados pioneros que solicitaron y finiquitaron expropiaciones para la constitución de reservas territoriales, fueron solicitadas expropiaciones prácticamente por todos los gobernadores, lo cual, aunado al pago de indemnizaciones más elevadas a partir de 1985, y a la utilización de los nuevos instrumentos de concertación, permitieron avances significativos del programa. En lo que se refiere a la regularización, el apoyo político al programa se mantuvo al considerar prioritario otorgar seguridad jurídica a los colonos asentados. Ello trajo como consecuencias algunos avances en el programa de regularización, aunque de ninguna manera pudieron alcanzarse las metas programadas.

La actuación gubernamental en materia de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano en el sexenio 1982-88 puede considerarse como el primer intento coordinado de los tres niveles de gobierno para dar respuesta al problema de la incorporación de terrenos ejidales al desarrollo urbano. En el sexenio 1982-88 fueron expropiadas 14 mil hectáreas para la constitución de reservas territoriales, superficie que, con las adquisiciones de predios de otros regímenes de propiedad, llegó a la cifra redonda de 17 mil hectáreas. En contrapartida, en números redondos fueron expropiadas 19 mil hectáreas para la regularización de la tenencia de la tierra, lográndose por primera vez prácticamente igualar las cifras de ambos programas⁹¹.

Al término del sexenio 1982-88, como respuesta a una iniciativa de Confederación Nacional Campesina que pretendía crear empresas inmobiliarias campesinas para hacer justicia a los ejidatarios y refuncionalizar el papel del sector agrario bajo un nuevo enfoque empresarial de manejo de las reservas territoriales, fue acordada la constitución de una Comisión Intersecretarial de Reservas Territoriales y de Regularización de la Tenencia de la Tierra. Dicha comisión, que nunca se instaló -integrada por la SEDUE, la Secretaría de la Reforma Agraria, en lo sucesivo SRA, y la Secretaría de Programación y Presupuesto-, tenía como fin establecer una instancia superior de coordinación para que los gobiernos locales dispusieran de tierra, la administraran a través de empresas estatales y municipales, y se hicieran partícipe a los núcleos agrarios afectados por expropiaciones de los beneficios que genera el desarrollo urbano.

En complemento, comenzaron a ponderarse seriamente una serie de reformas radicales, orgánicas y legales, pues se consideraba que “se había logrado avanzar al límite del marco institucional vigente”. Dichas gestiones culminaron cuando el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional elaboró el programa de gobierno para la campaña presidencial del sexenio 1988-94, el cual incorporó las políticas, estrategias y acciones promovidas por SEDUE, entre las cuales destacaban:

- La asociación del gobierno con los ejidatarios para la constitución de reservas territoriales;
- La modificación de la legislación agraria o la expedición de una nueva ley federal expropiatoria, para la agilización de los trámites;
- La imposición de sanciones al tráfico ilegal con terrenos ejidales.
- La resectorización de la CORETT en la SEDUE para su posterior liquidación, transfiriendo sus funciones y recursos a los gobiernos de los estados.

Como consecuencia de lo anterior, a finales de 1988 el titular de la SRA solicitó al Secretario de Programación y Presupuesto la liquidación de la CORETT y su transferencia a los gobiernos de los estados, liquidación que no fue realizada a lo largo del sexenio 1988-1994. Los tres primeros años de ese sexenio se caracterizaron por la reversión de las tendencias que apuntaban al término del sexenio anterior, el agotamiento del Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano y el surgimiento de la vinculación de las actividades de la CORETT con el Programa Nacional de Solidaridad. Se estima que esta reversión obedeció a los siguientes factores:

- Al señalamiento de nuevas prioridades a la SEDUE, en particular la cuestión ambiental;
- A la creación del Programa Nacional de Solidaridad, que centralizó la coordinación de una parte significativa de los programas sociales del gobierno;
- A la reorientación radical de las políticas y programas de gobierno bajo el nuevo enfoque de "liberalismo social" del régimen.

⁹¹ Cifras cercanas a las incluidas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. Ver apartado 1.2. de esta Tercera Parte.

En lo que se refiere a la SEDUE, se promovió un Programa Nacional de Suelo, Mejoramiento de la Vivienda y Servicios Básicos para instrumentar en el ámbito urbano el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular. Dicho programa planteaba tres líneas básicas de acción: el mejoramiento urbano integrado, la constitución de reservas territoriales y la saturación de baldíos⁹². Preveía el deslinde de funciones entre los sectores agrario y urbano, la resectorización y descentralización de la CORETT a los gobiernos de los estados, pagos de indemnizaciones realistas a los ejidatarios y el establecimiento de fórmulas de asociación con los núcleos agrarios, la asignación de recursos fiscales y crediticios, así como la reestructuración de los mecanismos federales de asignación del gasto y el crédito para los servicios básicos a través del Convenio Único de Desarrollo, y el refuerzo de los mecanismos de control para un aprovechamiento transparente de las reservas territoriales.

Como resultado del conjunto de circunstancias y esquema aludidos, los logros del programa de suelo de la SEDUE quedaron por debajo de las expectativas que se generaron al inicio del sexenio 1988-94. En forma inversa la CORETT, aparentemente condenada a extinguirse en el sexenio anterior, resurgió y se desarrolló vertiginosamente. Dicho comportamiento soslayaba la opinión muy difundida entre los servidores públicos de la SEDUE de que la regularización por sí sola, sin generar oferta legal de tierra y sin imponer controles y sanciones a la venta ilegal de lotes, reproduciría la irregularidad. En ese sentido CORETT impulsó un Programa Trienal de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, que partía de la premisa de que en 1988 existían en el país 2.1 millones de familias asentadas en terrenos ejidales, de las cuales habían sido tituladas, entre 1975 y 1988, 280 mil; que 870 mil no era posible regularizar al corto plazo, lo cual daba una carga real de trabajo de un millón de lotes a regularizar.

El programa se proponía abatir el rezago en 3 años, para posteriormente transferir las tareas de regularización a los gobiernos de los estados, en los escasos asentamientos humanos que quedaran, y encauzar el crecimiento de las ciudades mediante reservas territoriales. Y fue de esta forma como se inició el programa CORETT-SOLIDARIDAD, el programa social probablemente más exitoso del Gobierno Federal en la primera mitad del sexenio, que permitió entregar del orden de un millón de títulos. El éxito del programa desde luego se sustentó, en complemento al decidido apoyo presidencial, en medidas de orden práctico adoptadas por el sector agrario, tendentes a evitar la oposición por parte de los afectados por las expropiaciones y a fomentar la colaboración de los gobiernos de los estados. Destacaron el pago de mayores indemnizaciones y el otorgamiento de facilidades y concesiones a líderes y ejidatarios en expropiaciones conflictivas.

En opinión de servidores públicos de la SEDUE, estas medidas y estos resultados retroalimentaron la venta ilegal de predios ejidales y retrotrajeron la acción gubernamental en materia de regularización a los tradicionales esquemas centralistas. En este lapso se realizaron dos grandes modificaciones: la reforma de la legislación agraria y la transformación de la SEDUE en la actual Secretaría de Desarrollo Social, en lo sucesivo SEDESOL. Para cuando la SEDUE se transformó en SEDESOL, la CORETT había expropiado a lo largo de su existencia del orden de 65 mil hectáreas, y se habían entregado 1.25 millones de títulos.

En el mes de junio de 1991 se hizo del conocimiento público que se estaba analizando la reforma al artículo 27 constitucional y la expedición de una nueva ley agraria. El anuncio de las reformas que, se decía, preveían en lo fundamental la posibilidad de privatización del ejido y la extinción de la tutela gubernamental sobre los ejidatarios para darles la libertad de disponer libremente de su propiedad y liberar en consecuencia las fuerzas productivas del campo, generó un amplio debate nacional. Se produjeron diversas manifestaciones encontradas, entre ellas el rechazo de la Confederación Nacional Campesina, al vaticinio de que se generaría el "...caos, la concentración de la tierra en unas cuantas manos y el refugio en las ciudades de grandes masas de campesinos que habrían de ser expulsados del campo", y la crítica de la oposición de izquierda que sostuvo se "*...fortalecería el latifundismo, lo cual constituía una contrarreforma agraria.*"

En lo que se refiere al impacto urbano y ambiental de la reforma propuesta, se generaron diversas declaraciones: se auguraba la apropiación inminente del ejido por los especuladores inmobiliarios, el rebase de la capacidad gubernamental de regulación urbana y de prestación de los servicios básicos, y se preconizaba la necesidad de ampliar el debate legislativo, hasta ese momento con una tónica exclusivamente agraria.

⁹² Entendiendo el término terrenos baldíos como terrenos libres de construcciones, y no el concepto que la daba antes la Ley Federal de Reforma Agraria y ahora le da la Ley Agraria.

Apenas aprobadas las modificaciones al artículo 27 constitucional en diciembre de 1991 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1992, el debate se centró en la discusión en la cámara sobre la nueva Ley Agraria.

En lo que se refiere a las implicaciones urbanas y ecológicas de la nueva Ley Agraria, pronto quedó claro que, aunque era justificado considerar sus previsible efectos negativos, la solución al problema urbano ambiental no radicaba en la ley que se discutía, sino en la legislación urbana y ecológica, y tal como se hizo notar en algún momento de los debates, "no venía a cuento el regular la materia urbana en la Ley Agraria, sino establecer las correspondencias pertinentes". Sin embargo la Ley Agraria, en su artículo 87, determina: "Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano, deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos". Ello trajo como consecuencia que, en el artículo 38 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se estableciera que "el aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a los dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios".

Debe reconocerse que la reforma del régimen agrario constituye un hecho histórico, se dijo, "...de subversión inteligente de una estructura caduca y el inicio del fin de un enclave", y que corresponde al sector urbano gubernamental la última palabra en la adecuación y desarrollo de las instituciones responsables de la incorporación del ejido al desarrollo urbano, a lo que se abocó la SEDESOL, aunque de forma limitada, con la reforma de la Ley General de Asentamientos Humanos en el año de 1993. Apenas promulgados los nuevos textos legales, en aras de una malentendida libertad de los núcleos agrarios para disponer de su tierra, la prensa nacional comenzó a consignar noticias alarmantes sobre las repercusiones urbanas de las reformas a la legislación agraria.

Como resultado de iniciativas antiguas y con base en la recién reformada legislación agraria, la SEDESOL puso en marcha, dentro del programa de ciudades medias, un subprograma denominado Fraccionamientos Solidaridad, que pretendía ofertar lotes a precios bajos a la población con ingresos menores a 2.5 veces salario mínimo, con urbanización progresiva y a través de esquemas de asociación con los ejidatarios, en los que el apoyo federal se canalizaba a la dotación de infraestructura, así como a garantizar la solvencia financiera de las operaciones. De las gestiones iniciadas de tiempo atrás, la SEDESOL pudo concretar en 1995, en términos de la nueva legislación agraria, el primer ejemplo de asociación entre ejidatarios, gobierno local e inversionistas para el desarrollo urbano e industrial en la importante ciudad fronteriza de San Luis Río Colorado, Son. -proyecto que se quedó en eso-, ejemplo que no ha podido repetirse a la fecha -1995- en ninguna otra localidad del país.

Como resultado de las reformas a la legislación agraria, nuevas instituciones fueron creadas al interior del sector agrario, como el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario; en particular se integró el Programa Nacional de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos -PROCEDE- que no es una institución, sino un programa conjunto del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática -INEGI- y del Registro Agrario Nacional -RAN-, responsable, por conducto del INEGI, del inventario, delimitación y cartografía de las propiedades ejidales y comunales en sus poligonales envolventes y en las que delimitan en su interior los diferentes destinos y propietarios -parcelas, terrenos de usos común y solares urbanos-, quedando al cargo del RAN los registros y certificaciones correspondientes.

Con la nueva Ley Agraria se mantiene jurídicamente abierta la vía de la expropiación concertada, pero ahora ya no aparece BANOBRAS como promovente obligado cuando la causa de utilidad pública argumentada es la creación de una empresa de indudable beneficio para la comunidad, y teóricamente cualquier inversionista privado puede directamente asumir el papel de promovente de la expropiación, aun cuando la SRA ha establecido informalmente el criterio de que ningún particular puede actuar como promovente, obligándolos a solicitar la intervención del gobierno del estado que corresponda para cubrir ese papel. Desde antes de la expedición de la nueva Ley Agraria, la figura de la expropiación ha sido objeto de reiterados rechazos por los

ejidatarios y comuneros, con instrumentos legales –el amparo- y por medio de manifestaciones políticas mas o menos violentas, al considerarla un abuso de la autoridad en su perjuicio.

Otro cambio importante es que ahora la Ley Agraria establece que el monto de la indemnización debe ser establecido por la CABIN en función del valor comercial del terreno expropiado –con excepción de la expropiación a favor de la CORETT-, sin definir criterios para interpretar este concepto, lo que da origen, en sus extremos, a que el valor comercial, entendido como el reflejo de las operaciones de compra-venta de terrenos, resulte excedido para la factibilidad financiera del proyecto, o que a la inversa resulte muy bajo en comparación con su potencial de desarrollo, derivado de las inversiones que se realicen y de los beneficios que genere el proyecto. En resumen, la Ley Agraria abre la posibilidad de incorporar al desarrollo urbano tierra proveniente del régimen ejidal mediante diversos mecanismos, particularmente para la creación de reservas territoriales, siendo las más importantes las siguientes:

- La adquisición de tierras parceladas en las que se adopte el dominio pleno.
- La aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil o civil, únicamente por ejidatarios o con la participación de terceros de los sectores privado, público o social.
- La expropiación.
- La donación.

El procedimiento mas aceptado por los ejidatarios es el de la venta de parcelas una vez que éstas han sido pasadas al dominio pleno, procedimiento que permite, por una parte a los ejidatarios recibir una contraprestación prácticamente inmediata por la enajenación de sus terrenos, y por la otra al inversionista público o privado desarrollar el proyecto bajo su absoluto control. El procedimiento en forma esquemática implica lo siguiente:

- a) Que los ejidatarios cuenten con sus certificados de derechos parcelarios. En caso contrario, la Ley Agraria admite la posibilidad de que la asamblea del ejido elabore los planos para la delimitación de las tierras al interior del ejido –mediante la contratación de servicios profesionales-, conforme a las normas técnicas que para el efecto emita el Registro Agrario Nacional, en lo sucesivo el RAN, –en la práctica el INEGI-.
- b) Cuando la mayor parte de las parcelas hayan sido delimitadas y asignadas la asamblea del ejido, con las formalidades previstas en los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria, podrá autorizar que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas en el momento en que cada parcelario lo estime pertinente, de lo cual se desprende que lo pueden hacer todos simultáneamente, o cada uno cuando así lo decida.
- c) Para adoptar el dominio pleno, los ejidatarios interesados deben solicitar al RAN que sus parcelas sean dadas de baja de dicho registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que a su vez debe ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad de la localidad que corresponda, quedando así ya sujetas las parcelas a las disposiciones del derecho común.
- d) Para la primera enajenación de las parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, gozarán del derecho de tanto, en el orden que se señala, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población ejidal, derecho de tanto que deberán ejercer dentro de un término de 30 días naturales contados a partir de la notificación.
- e) Si bien no con toda precisión en la Ley Agraria, pero si en la Ley General de Asentamientos Humanos, el gobierno del estado y del municipio que corresponda tienen el derecho de preferencia para adquirir los terrenos de un ejido que se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población.
- f) Conforme al artículo 86, la primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante, y deberá hacerse cuando menos al *precio de referencia* que establezca la CABIN o cualquier institución de crédito. Nuevamente la definición de *precio de referencia* es dispersa según el gremio de valuadores o la institución que establezca la norma, pero el efecto es menos negativo que en el caso de las expropiaciones, porque en esta operación es *precio de referencia* es un *precio piso*, abajo del cual el ejidatario no puede vender en términos de la Ley Agraria, aunque en realidad el ejidatario no vendería por abajo del *precio de referencia* por pura lógica económica.

Otra de las vertientes utilizables en la incorporación a proyectos de desarrollo urbano de tierra proveniente del régimen ejidal, específicamente de las tierras de uso común, es la establecida en el artículo 75 de la Ley Agraria: en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al siguiente procedimiento:

- a) Al igual que para la enajenación de parcelas que hayan pasado a dominio pleno, la aportación de terrenos de uso común a sociedades civiles o mercantiles requiere de que el ejido cuente con los certificados de derechos sobre tierras de uso común.
- b) La aportación de la tierra deberá ser resuelta por la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta Ley.
- c) El proyecto de desarrollo y de escritura social respectivos serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que habrá de analizar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, del aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y de la equidad en los términos y condiciones que se propongan. Esta opinión deberá ser emitida en un término no mayor a treinta días hábiles, para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente.
- d) En la asamblea que resuelva la aportación de las tierras a la sociedad, se determinará si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población ejidal o a los ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas.
- e) El valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras, deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la CABIN o cualquier institución de crédito.
- f) La asamblea del ejido, convocada y celebrada como ya se señaló en el primer punto de este procedimiento, tomará la decisión de aportar las tierras de uso común considerando la opinión emitida por la Procuraduría Agraria, pero sin que ésta se constituya en una limitante. Incluso el citado Artículo 75, en su fracción II, admite la posibilidad de que el ejido pueda recurrir a los servicios profesionales que considere pertinentes a fin de fundamentar su resolución.
- g) Cuando participen socios ajenos al ejido, éste o los ejidatarios, en su caso, tendrán el derecho irrenunciable de designar un comisario de la sociedad mercantil o civil que se constituya para el desarrollo del proyecto, que informe directamente a la asamblea del ejido, con las funciones que sobre la vigilancia de las sociedades prevé la Ley General de Sociedades Mercantiles. “Si el ejido o los ejidatarios no designaren comisario, la Procuraduría Agraria, bajo su responsabilidad, deberá hacerlo”.
- h) Otros aspectos importantes que deben de considerarse, ya en la operación de la sociedad civil o mercantil que se constituya, son los siguientes:
 - Las sociedades que conforme a este artículo se constituyan, deberán ajustarse a las disposiciones previstas en el Título Sexto de la Ley Agraria.
 - En caso de liquidación de la sociedad, el núcleo de población ejidal y los ejidatarios, de acuerdo a su participación en el capital social, y bajo la estricta vigilancia de la Procuraduría Agraria, tendrán preferencia, respecto de los demás socios, para recibir tierra en pago de los que les corresponda en el haber social.
 - En todo caso, el ejido o los ejidatarios, según corresponda, tendrán derecho de preferencia para la adquisición de aquellas tierras que aportaron al patrimonio de la sociedad, en el caso de liquidación de la misma y si en esa circunstancia hubiera recursos por repartir entre los socios.

Los caminos expuestos para sustraer las tierras ejidales del régimen agrario generan alternativas para la participación de entidades públicas y privadas en proyectos de desarrollo urbano que incorporen terrenos ejidales, produciéndose diversas posibilidades de figuras de sociedades mercantiles y civiles. De hecho, esta complementariedad viene a resolver añejos problemas; sin embargo, deben preverse instrumentos de orientación e información dirigidos a evitar la miniparcelación y asentamientos en áreas no urbanizables; y las ventas a terceros de terrenos provenientes del régimen social que pretendan cambiar a su arbitrio el uso del suelo, sin satisfacer los requerimientos que establece el marco normativo de la legislación local en asentamientos humanos. La inscripción del uso del suelo a que estuvieran afectos estos terrenos, podría inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y en el RAN, el uso a que estuvieran afectos dichos terrenos.

Por otra parte, la Ley Agraria también prevé que la mancha urbana alcance al asentamiento humano del ejido, por lo que establece que la asamblea tendrá competencia exclusiva para el señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización, atendiendo a las normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Social y considerando la intervención de las autoridades municipales correspondientes. Y por su parte, el artículo 39 de la Ley General de Asentamientos Humanos señala: "Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva, deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenido en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.

Existen otros aspectos en que la asamblea tiene competencia exclusiva y los cuales podrían incidir en aspectos urbanos, siendo conveniente establecer la comunicación respectiva entre la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y los gobiernos locales, tales como:

- División del ejido o su fusión con otros ejidos.
- Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;
- Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.

Las modificaciones al artículo 27 constitucional y la expedición de la nueva Ley Agraria en 1992 tuvieron, entre otros, el propósito de promover proyectos de desarrollo agropecuario, minero, urbano, industrial y turístico en terrenos ejidales y comunales, adecuando el contenido de su articulado a objetivos sociales y económicos bien definidos, los que reconocen que la dinámica de la sociedad tiende a asignar a los gobiernos Federal, estatales y municipales el carácter de promotores, orientadores y controladores del desarrollo, y demandan que la responsabilidad de identificar, evaluar y concretar los proyectos puntuales descansa predominantemente en los agentes económicos de los sectores privado y social, asignándoseles un papel protagónico de mayor importancia.

A tres años de expedida la nueva Ley Agraria –1995-, y reconociendo que el crecimiento de las ciudades se dará predominantemente en terrenos ejidales, por ser de esta naturaleza jurídica los terrenos que las rodean, la acción de los gobiernos Federal, estatales y municipales y la respuesta de la sociedad se caracteriza por lo siguiente en el ámbito urbano:

- El sector agrario del Gobierno Federal, en particular la Procuraduría Agraria y el RAN, desarrolló normas técnicas y procedimientos, estableció registros electrónicos, abrió oficinas en el país, realizó labores de difusión de las vías que permite la nueva Ley Agraria para incorporar terrenos ejidales a proyectos de desarrollo, especialmente a los gobiernos de los estados y a los desarrolladores de vivienda.
- Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social activó su Programa de Cien Ciudades Medias, que se materializó principalmente en la formulación o actualización de los programas de desarrollo urbano en esas ciudades, y estableció bases para el financiamiento de obras de infraestructura.
- La renovación constitucional de poderes y la rotación consecuente de servidores públicos de nivel medio y superior en los gobiernos de estados y municipios, han establecido condiciones para que los funcionarios que tienen a su cargo los programas de desarrollo urbano desconozcan las oportunidades que proporciona la Ley Agraria para incorporar tierras ejidales a dichos programas. Es por ello que la respuesta de los gobiernos estatales y municipales, en lo general, no ha tenido la consistencia deseada.
- Algunos inversionistas privados, muy pocos, han realizado las negociaciones con los núcleos agrarios y las gestiones ante las autoridades pertinentes para adquirir parcelas con dominio pleno, y menos aún han constituido sociedades con la aportación de terrenos ejidales de uso común, con seguridad jurídica; otros inversionistas, más que los anteriores pero tampoco muchos, han realizado las negociaciones con los núcleos agrarios, obteniendo algunos documentos y hecho pagos a los ejidatarios sin hacer ninguna gestión ante las autoridades pertinentes, colocando a esas operaciones en condiciones de riesgo de nulidad.
- La gran mayoría de los inversionistas privados ignoran las oportunidades que les brinda la Ley Agraria para incorporar terrenos ejidales a proyectos.

Los núcleos ejidales, con terrenos en la periferia de las ciudades, han tenido diferentes conductas, cuyos prototipos son los siguientes:

- Los que antes de 1992 ya habían empezado a vender irregularmente lotes a familias, han continuado con la práctica; sin embargo, los que conservan "reservas vírgenes" de dimensiones considerables, tienden a comportarse conforme al siguiente prototipo.
- Los que cuentan con terrenos grandes "pegados" a la mancha urbana, o francamente dentro de ella, son los que han sido más asediados por los inversionistas privados en las modalidades ya descritas. Algunos han sido hábiles en las negociaciones y las han concretado por la solución que les brinda la mayor y más rápida contraprestación, sin importarles la situación jurídica en que queda la operación; otros han aceptado sujetarse a los procedimientos para dar validez jurídica a la operación, con una marcada preferencia a la venta de parcelas ya pasadas al dominio pleno, en virtud de que reciben el monto de la contraprestación en un plazo relativamente corto en comparación con el requerido para que se generen utilidades retirables de las sociedades civiles o mercantiles que se constituyan con la aportación de terrenos de uso común.
- Los que tienen problemas jurídicos por traslapes de resoluciones, amparos interpuestos, expropiaciones en trámite, comisariados ejidales en ejercicio mayor a tres años o cualquier problema de naturaleza jurídica o de armonía social, tienden a las ventas irregulares, bien sea en lotes unifamiliares o en lotes de gran dimensión.

En resumen, la experiencia de estos tres años se puede caracterizar por un choque de culturas:

- La campesina, que se desenvuelve en un marco de desconfianza, de difícil armonía al interior de los núcleos, proclive al cacicazgo y a la influencia de agentes externos que pretenden dirigirlos por intereses económicos o políticos, y en el caso de los ejidatarios ancianos aferrados a la parcela con una visión patrimonialista de la propiedad, en contraste con los hijos de esos ejidatarios en ejidos ubicados en la periferia de las ciudades, que encuentran su medio de vida en las ciudades y, por tanto, ya no tienen razones económicas para mantener el apego a la tierra.
- La empresarial, en busca de beneficios en el más corto plazo posible, con un sentido "pragmático" para las negociaciones y de las gestiones, por lo que sus "soluciones" no son siempre estrictamente apegadas a derecho.
- La burocrática en los tres ámbitos de gobierno, que oscila entre el extremo eficiente y eficaz, al extremo corrupto e irresponsable, pasando por el arrastre de actitudes contrarias a los objetivos que persigue la nueva Ley Agraria.

La población de México es predominantemente urbana; el crecimiento de su población pasará entre 1994 y el año 2000 de 89.6 millones a 98.9 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento del 1.5%; cerca del 80% de este crecimiento se producirá en las ciudades, es decir, del orden de 7.4 millones de habitantes; 1'430,000 familias requerirán 18,000 hectáreas para satisfacer sus necesidades habitacionales. Es decir, solamente para satisfacer la demanda de vivienda que se generará con el crecimiento poblacional entre 1994 y el año 2000 se requerirán 18,000 hectáreas, tierra que, ya urbanizada, provocará el crecimiento de las ciudades, principalmente medias, y muchas de ellas se encuentran rodeadas parcial o totalmente de terrenos ejidales y comunales, que de no preverse un crecimiento ordenado, se incorporarán al desarrollo urbano a través de modelos de irregularidad, con repercusiones en la racionalidad de la traza urbana, en la elevación de los costos de inversión en infraestructura -principalmente por sus condiciones topográficas-, con riesgos en la duración de las construcciones por las características del suelo, en la afectación de reservas ecológicas y arqueológicas, o francamente por ubicarse en zonas industriales con actividades que puedan ocasionar intoxicaciones o explosiones.

Históricamente, las áreas urbanas se han constituido por la incorporación de tierra rural; en ocasiones mediante procesos formales en las áreas que corresponden en forma lógica al crecimiento de las ciudades; en otros, mediante procesos de irregularidad, que se han manifestado en el poblamiento de áreas de fuerte pendiente, salitrosas, inundables, o que han ocupado áreas de alta productividad agrícola. Las reformas constitucionales que dieron lugar a la nueva Ley Agraria establecen principios y propósitos que son concordantes con la legislación urbana, y en particular con la Ley General de Asentamientos Humanos, recientemente modificada por el Congreso de la Unión -1995-.

Sin embargo, es necesario establecer procedimientos de coordinación y un marco reglamentario que evite la discrecionalidad administrativa y que oriente a los actores en los procesos. El problema fundamental es el cambio del régimen agrario al régimen privado que se requiere para, entre 2000 y 2020 disponer de cerca de 130,000 hectáreas para satisfacer las necesidades de vivienda, tanto los rezagos como los incrementos en la

demanda que se generen por el crecimiento poblacional, pero también para satisfacer las necesidades del desarrollo económico y, muy especialmente, para la regularización de los asentamientos humanos que se encuentran en terrenos ejidales. Ante esta dinámica, se presentan tres caminos diferentes: la integración de reservas territoriales, la incorporación de áreas o predios públicos y privados que se incorporan a través de fraccionamientos, conjuntos habitacionales, etc., y las áreas que se suman a través de la irregularidad.

Estas acciones deben ser congruentes con los planes o programas de desarrollo urbano y los propósitos del desarrollo sustentable, para lo cual la Ley Agraria otorga a los estados y municipios el derecho de preferencia, al menos con claridad en los casos de las parcelas para las que se haya adoptado el dominio pleno; además, es posible también que los ejidos fideicomitan sus tierras de uso común o sus parcelas ya pasadas a dominio pleno, de suerte que con fideicomisos en los que participen los gobiernos estatales y municipales se puedan desarrollar proyectos en los terrenos fideicomitados, con lo cual se garantiza a los ejidatarios una contraprestación adecuada por la enajenación de sus terrenos, y a la sociedad un desarrollo urbano racional. Esto implica, por una parte contar con los planes de desarrollo urbano debidamente actualizados, y establecer los mecanismos a través de los cuales los núcleos de población podrán beneficiarse de la urbanización; aspecto que podría ser determinado por la reglamentación del citado artículo.

Asimismo, es necesario que esta orientación y las acciones de fomento eviten los asentamientos irregulares, ya que ahora se cuenta con una legislación en términos de complementariedad y puede lograr que el proceso se inicie sanamente, sin problemas para el propietario original, sin problemas para el colono, sin problemas para la sociedad. De aquí la importancia de que los instrumentos operativos sectoriales, como la Procuraduría Agraria y el RAN y, en su caso, los gobiernos de las entidades federativas, pudieran sistematizar el intercambio de información para evitar asentamientos en áreas no deseables.

Uno de los problemas que merece la mayor atención, es el poblamiento en áreas determinadas como NO urbanizables por la imposibilidad de dotarlas de servicios, por el costo de éstos, porque están sujetos a un riesgo, por su valor ecológico, arqueológico o productivo. La propia Ley Agraria establece en su Artículo 88: "Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contravenga a lo dispuesto en la declaratoria respectiva".

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos determina que, para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para protección ecológica de los centros de población. Para muchos expertos es fundamental crear nuevas fórmulas para preservar las áreas de alta productividad agrícola, creándose así un conflicto en la frontera campo-ciudad, que tiene matices sociales, económicos y políticos. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente establece las áreas naturales protegidas, y aquí la importancia de generar un nuevo concepto para su incorporación en la Ley de "áreas de preservación agro-ecológicas", aplicable a la producción y conservación de las áreas agrícolas y pecuarias de alto rendimiento, a fin de evitar los usos inadecuados del suelo, propiciar la productividad agrícola y lograr principios de desarrollo sustentable.

Los nuevos caminos que la Ley Agraria abre para la incorporación de terrenos ejidales a proyectos de desarrollo, pueden conducir a que los núcleos agrarios propietarios de terrenos aptos para el desarrollo urbano opten por cancelar la venta irregular de lotes unifamiliares, sustituyéndola por la venta o la aportación de grandes superficies de terreno a desarrolladores públicos y privados. De concretarse esta posibilidad, las familias de menores ingresos que carecen de vivienda encontrarían la solución a su problema en los asentamientos irregulares de alto riesgo físico, o pudiéndose llegar a generar una presión social que pudiera resolverse con invasiones a predios baldíos, privados o ejidales, e incluso con invasiones a plazas públicas o mercados.

2. PERSPECTIVAS EN EL INICIO DEL SIGLO XXI SOBRE EL DESARROLLO URBANO.

Los aspectos más relevantes de la perspectiva de 1995 fueron el pronóstico de 150 mil hectáreas de necesidades de suelo para el desarrollo urbano entre 1995 y el 2000, que dicha tierra sería incorporada al desarrollo urbano por la vía de la expropiación mediante inversión de la SEDESOL⁹³, y que se haría partícipe a los ejidatarios de las plusvalías por el cambio del suelo de rural a urbano.

En 1995 se estableció el Programa de Incorporación de Suelo Ejidal al Desarrollo Urbano⁹⁴, conocido por PISO, con el propósito de coordinar las acciones de las secretarías de la Reforma Agraria y de Desarrollo Social del Gobierno Federal para generar la oferta de suelo barato y legal para la vivienda y el desarrollo urbano hasta alcanzar las 150,921 hectáreas previstas como necesarias para el efecto en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, así como propiciar la participación de los núcleos agrarios en los beneficios de la aportación de tierras a los proyectos urbanos a través de las inmobiliarias ejidales, de las cuales serían socios los ejidos o los ejidatarios, según los definiera la asamblea ejidal, así como inversionistas privados y los municipios. El Programa PISO informó de los siguientes resultados expresados en hectáreas

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
REQUERIMIENTOS	6,000	15,000	21,000	22,000	20,000	21,000	105,000
DESARROLLO URBANO							
Expropiaciones concertadas	1,890	6,704	1,542	1,374	2,773	2,773	17,056
Compra de parcelas	0	3,081	7,190	13,031	17,497	10,533	51,332
Inmobiliarias ejidales	0	0	3,638	841	1,827	88	6,394
Subtotal desarrollo urbano	1,890	9,785	12,370	15,246	22,097	13,394	74,782
REGULARIZACIÓN							
Expropiaciones para regularización	4,601	5,210	5,773	4,892	2,435	2,542	25,453
Expropiaciones para áreas libres para CORETT	0	0	0	0	0	523	523
Subtotal de CORETT	4,601	5,210	5,773	4,892	2,435	3,065	25,976
TOTAL	6,491	14,995	18,143	20,138	24,532	16,459	100,758

El informe de PISO no es explícito si en la adquisición de suelo registrada para el desarrollo urbano se incluye la adquirida directamente por los desarrolladores inmobiliarios, o por lo menos el registro no es preciso, sobre todo en los años 2001 y 2002. Así mismo, queda la duda si los requerimientos de suelo eran por 150 mil hectáreas como lo afirmó el titular de SEDESOL en la Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio⁹⁵, citada en el apartado 1.1 de esta Tercera Parte, y previstas formalmente en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000⁹⁶, o las 105 mil consignadas en el informe de PISO. Por último, queda la duda si el pronóstico de requerimientos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, según el lenguaje oficial, incluyen la regularización de la tenencia de la tierra ya ocupada por asentamientos humanos.

Pero lo más importante que se desprende del informe de PISO es que las tierras ejidales expropiadas apenas alcanzaron el 23% del total destinado al desarrollo urbano, el 69% fue por la vía de la compra de parcelas en dominio pleno, y solo el 8% fueron tierras aportadas a las llamadas inmobiliarias ejidales, lo cual confirma lo expuesto en el apartado 1.3 del capítulo anterior de que la vía de la venta de parcelas es lo que mejor satisface a los ejidatarios, porque les permite negociar el precio con los desarrolladores y así capturar plusvalías sin la intervención *generosa* de órganos de gobierno, que a la larga les puede resultar onerosa, así como obtener la contraprestación en un plazo relativamente corto desde el inicio de las negociaciones –de 8 a 12 meses para agotar los trámites impuestos por la Ley Agraria-, y no esperar a que se generen utilidades –sí es que se generan- con la comercialización de los productos inmobiliarios. Además, confirma que la SEDESOL cuenta

⁹³ La Secretaría de Desarrollo Social -SEDESOL- es la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología -SEDUE-.

⁹⁴ PISO. Informe de incorporación de suelo por modalidades 1995-2000.

⁹⁵ SEDESOL. Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio. México. El Colegio de México. 1998.

⁹⁶ SEDESOL. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. México, Secretaría de Desarrollo Social, 1996.

cada vez con menores recursos para crear reservas territoriales, si se acepta que su participación fue por la vía de las expropiaciones y una pequeña parte mediante la creación de inmobiliarias ejidales.

La vía de las inmobiliarias ejidales, que también pueden constituirse con la venta de las parcelas a dichas sociedades recibiendo a cambio acciones como pago en especie, fue y sigue siendo popular entre académicos y servidores públicos que estiman que es la mejor forma de que los ejidatarios capturen el máximo de plusvalías, pero el monto de los beneficios y los plazos para recibirlos está condicionado a los resultados de la operación de la inmobiliaria, que están sujetos a los riesgos característicos de este tipo de negocios, independientemente que sea administrada con el mayor rigor de honestidad y eficiencia por los socios privados, o por una administración profesional pública o privada, si los ejidatarios solo son socios.

En la Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio citada anteriormente, se enfatizó sobre varios aspectos que vale la pena revisar a la luz de lo que se conoce ahora, al inicio del Siglo XXI:

- *La importancia de impulsar el crecimiento de las llamadas “ciudades medias”, sea por modelos que proponen una racionalización de la administración y prestación de los servicios⁹⁷, como por las ventajas de una aglomeración limitada, o bien por la confrontación con los modelos de rango-tamaño o de distribución geométrica de los factores productivos y de la población.*

Según proyecciones del CONAPO publicadas en 2003, el crecimiento de la población entre el 2004 y el 2006 se alojará en un 14% en localidades menores a 15 mil habitantes y en un 16% en ciudades de entre 15 y 50 mil habitantes, en tanto que para el período de 2016 a 2018, los porcentajes serán de 6% y 24 % respectivamente. En las localidades de más de 50 mil habitantes se alojará el 70% restante en ambos períodos. Las ciudades de más de 50 mil habitantes irán capturando en el tiempo una mayor parte del crecimiento de la población, según el CONAPO, pero por una fuerte disminución de la nueva población en las localidades menores de 15 mil habitantes.

- *El comportamiento de las mayores zonas metropolitanas del país, de las cuales destaca, por supuesto, la ZMCM, para la que se ha citado en forma reiterada el vaciamiento de residentes en el centro de la ciudad y la disminución de población del Distrito Federal detectados en los dos últimos recuentos censales; en parte tiene que ver con la continua conurbación de zonas de expansión en torno a los cinturones periféricos, pero mas que todo se vincula con el fortalecimiento de relaciones con otras zonas metropolitanas circundantes mas o menos próximas⁹⁸.*

Según proyecciones del CONAPO, el Distrito Federal pasará de 8.81 millones de habitantes en el 2000 a 8.77 en el 2020, pero la ZMCM pasará de 18.92 a 22.23, la de Guadalajara de 3.81 a 4.55, la de Monterrey de 3.31 a 4.35 y la de Puebla de 2.25 a 2.63 del 2000 al 2020 respectivamente. Como se mencionó en el apartado 1.2 del capítulo anterior, la ZMCM requerirá 25 mil hectáreas, Guadalajara 5 mil, Monterrey 8 mil y Puebla 3 mil, para un total de 41 mil en las cuatro grandes zonas metropolitanas, que absorberán el 27% del crecimiento de la población nacional entre el 2000 y el 2020. En síntesis, de acuerdo con el CONAPO, las cuatro mas grandes zonas metropolitanas del país mantendrán su participación en la captura de la nueva población, pero no las ciudades que las encabezan y les dan nombre.

- *El crecimiento de las grandes zonas metropolitanas se ha desacelerado; los datos muestran una redistribución de la población urbana según regiones, que afecta particularmente a la región centro del país, y favorece, en mayor o menor medida, al resto del país. Sin embargo, también se reconoce que el sistema urbano se ha vuelto más complejo, y que la región centro experimenta actualmente una desconcentración que en buena medida sucede dentro de sus límites.*

Configurando arbitrariamente el centro del país para efectos de este trabajo con los estados de Querétaro, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y el Distrito Federal, su población pasaría, según el CONAPO, de 34 millones en 2000 a 40.5 millones en 2020, el 50% de ese crecimiento solo en la ZMCM, con una tasa anual promedio de 0.9%, igual que para el país en su conjunto; en 2000, el centro del país así configurado representaba el 34% de la población nacional, y se espera que represente el mismo 34% en el 2020; el crecimiento esperado para el centro del país representa el 33% del crecimiento

⁹⁷ Probablemente se refiera principalmente a los servicios educativos y de salud.

⁹⁸ Por ejemplo, el Gobierno del Estado de Hidalgo viene desarrollando un proyecto de 14 mil hectáreas en el Valle de Tizayuca, precisamente para alojar ordenadamente cerca de un millón de habitantes de los 3.3 millones que espera el CONAPO crezca la ZMCM, con vivienda y servicios para todos los estratos de la población y con parques industriales para la generación de los 300 mil empleos que requieren las familias que lleguen a habitar ahí.

esperado para todo el país. Es decir, de acuerdo con el CONAPO, la zona centro del país mantendrá su participación en la población del país, con una tasa anual promedio de crecimiento poblacional igual que para el resto del país.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006⁹⁹, elaborado por la SEDESOL, inicia su presentación colocando a México como país en el contexto de la globalidad: afirma que México es la undécima nación mas poblada de la tierra y se encuentra entre los primeros 15 países por su producción industrial; hace frontera al norte con la economía mas poderosa del mundo y cuenta con 11 mil kilómetros de costa que le abre las puertas al comercio con los países de las cuencas del Pacífico y del Atlántico, aprovechando que México es una de las naciones que ha logrado una mayor apertura económica.

En la ubicación descrita, el Programa continúa afirmando que las ciudades juegan un rol estratégico, porque en ellas viven la mayoría de los mexicanos -65 millones, consigna- y alojan la mayoría de los activos productivos, culturales y sociales, y por ello son el principal espacio de interacción del país con el mundo. Así, el Programa considera que el principal reto en el Siglo XXI es lograr que los procesos simultáneos de urbanización e internacionalización favorezcan a las familias; es por ello que el mundo globalizado, que coloca a las ciudades en un ambiente de gran competencia, conduce a cambios profundos en su infraestructura, en el empleo y en la estructura demográfica y familiar, así como genere la necesidad de establecer redes de ciudades que se complementen.

El Programa atribuye a la SEDESOL las funciones y atribuciones para, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, determinar los requerimientos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda y regular los mecanismos para satisfacerlo, así como realizar las acciones e inversiones respectivas, atendiendo a una política de desarrollo territorial que considere:

- Una localización eficiente de largo plazo, basada en la internalización de los costos sociales y la construcción de un buen mercado que pueda manejar, de manera apropiada, las externalidades ambientales y estimar beneficios futuros, no solo los presentes.
- Una eficiencia distributiva que busque ofrecer a toda la población acceso al conocimiento, a una vida cultural estimulante, a la tecnología y a la ciudad moderna.
- Una igualdad ambiental que garantice a toda la población el acceso presente y futuro de los valores ambientales, no solo para producir valores ambientales.
- Un desarrollo endógeno que reconozca la fortaleza del territorio y sus oportunidades.
- Un desarrollo que reconcilie los objetivos de eficiencia económica, cohesión social y equilibrio ecológico.
- Un desarrollo basado en la rendición de cuentas y el fortalecimiento de los mecanismos de gobernabilidad territorial.
- El impulso al desarrollo nacional mediante la activación de las potencialidades de cada región.
- La reducción de las desigualdades entre áreas, no mediante subsidios o inversiones no redituables, sino a través del incremento de su nivel de competitividad.
- El fortalecimiento de los mecanismos de gobernabilidad territorial a través del principio de subsidiaridad.

En lo tocante al ordenamiento territorial, el Programa lo define como la política que permite maximizar la eficiencia económica del territorio, garantizando al mismo tiempo su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad, como una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, pretende hacer compatibles y complementarias las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales.

Los terrenos ejidales no pueden enajenarse en dominio pleno en tanto permanecen dentro de ese régimen; sin embargo, si pueden venderse los derechos ejidales de las parcelas, de suerte que un particular puede adquirir con la parcela la condición de ejidatario, pero también un ejidatario puede comprar mas parcelas, sin mas límite que la superficie total de ellas no exceda del 5% de la superficie total del ejido. Se forma así un mercado de terrenos ejidales legalmente válido, principalmente en el medio rural, equiparable al mercado de

⁹⁹ SEDESOL. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*. México, Secretaría de Desarrollo Social, 2001.

terrenos rurales de la pequeña propiedad, pero no igual, porque los agentes económicos que participan en esos dos mercados tienen muy diferente capacidad económica, y porque los terrenos ejidales mantienen su condición de inembargables. Sin embargo, los precios que alcanzan los terrenos rurales de propiedad ejidal y de la pequeña propiedad dedicados a la agricultura o al pastoreo tienden a ser iguales, oscilando entre los tres centavos de dólar por metro cuadrado para terrenos de bajo índice de agostadero, hasta los cincuenta centavos de dólar por metro cuadrado para terrenos de riego rodado o de humedad¹⁰⁰.

Cuando la expansión de la ciudad se acerca a los terrenos rurales y adquieren con ello vocación urbana, alcanzan condiciones para su incorporación a proyectos inmobiliarios con seguridad jurídica en la propiedad – por tanto la incorporación de los terrenos ejidales requieren el paso previo a dominio pleno-, y con ello, independientemente de su calidad agropecuaria, los precios de los terrenos con superficies entre 20 y 50 hectáreas llegan a venderse por los propietarios ejidales o pequeños propietarios particulares a precios de entre 8 y 10 dólares el metro cuadrado. Ese rango de precios es casi una constante en las ciudades grandes y medianas del país, y resulta del precio que puede pagar el desarrollador o inversionista de un proyecto puntual aislado de vivienda de interés social por un terreno de 20 a 50 hectáreas, y obtener una ganancia aceptable.

Las negociaciones se inician con expectativas mayores del propietario original de la tierra –generalmente un solo ejido-, que sólo acepta el precio una vez que se convence de que no encontrará un comprador que pague un mayor precio, dadas las limitaciones del mercado del producto final que, en la gran mayoría de los casos, es vivienda de interés social. En la incorporación de los terrenos de un solo ejido parcelado y/o de un conjunto de pequeños propietarios a un proyecto puntual urbano, *en que cada ejidatario y pequeño propietario es dueño de una parcela o de un lote, y con ello tiene capacidad legal de aceptar o no la negociación, el precio que se ofrece y se pacta es igual para todo el terreno del ejido y para todos los pequeños propietarios involucrados en el desarrollo inmobiliario proyectado, independientemente del potencial económico del uso de suelo que le corresponde a cada parcela o a cada lote en el proyecto de ordenamiento de usos.*

La estrategia de negociación descrita se apoya en considerar que uno de los factores de mayor impacto en la generación de plusvalía de una porción de la tierra incorporada a la creación de espacios para el desarrollo urbano es el uso del suelo asignado, porque de él depende la densidad económica del proyecto puntual que se puede desarrollar en esa porción de suelo, y por tanto el precio de incorporación al proyecto puntual. Así, por ejemplo, si el uso del suelo es de corredor urbano con usos comerciales, el precio será alto; será bajo si el uso es de lotes para pobres y será nulo si es para áreas de protección ecológica. El precio parejo se fija atendiendo –no sujetando- a la rentabilidad *de todo el proyecto del desarrollo inmobiliario*, independientemente de la ubicación relativa, topografía y condiciones del subsuelo de cada parcela ejidal y de cada lote de pequeña propiedad, y *se negocia antes de que los ejidatarios y pequeños propietarios conozcan la distribución de usos del suelo*. Esta estrategia permite la distribución de usos de suelo en atención a la eficiencia funcional y a la racionalidad económica del proyecto, evitando que cada ejidatario y pequeño propietario quiera negociar un precio particular en función de la rentabilidad del uso del suelo asignado a su parcela o lote.

Si la estrategia de negociación fuera con la base de tratar individualmente, y con precio distinto, con cada ejidatario y pequeño propietario, y para buena suerte de un ejidatario o pequeño propietario el uso urbano de suelo que se le asigne en el proyecto es de alta densidad económica, y *lo sabe antes de vender o aportar*, estará gustoso de negociar, pero en condiciones ventajosas de precio para él; en cambio, si el uso urbano del suelo que se le asigna es de baja o nula densidad económica, y *además sabe que a otros propietarios les tocaron mejores usos*, entonces se negará a negociar. Así, *con la estrategia de negociar en bloque y con un mismo precio con todos los ejidatarios y pequeños propietarios, las plusvalías de los usos urbanos del suelo de alta densidad económica en relación al precio promedio global sirven para cubrir a los usos urbanos de baja o nula densidad económica*. Es decir, el *precio parejo* para toda la tierra y la *asignación inequitativa de usos urbanos del suelo* dentro del proyecto implica el uso de subsidios cruzados, o el *traslado de plusvalías de las porciones del terreno de usos urbanos de suelo de elevada densidad económica a las porciones con usos de baja o nula densidad económica*.

¹⁰⁰ RAMÍREZ F. Eduardo. *La propiedad del suelo y los mecanismos para su incorporación al desarrollo urbano*. En: La política de constitución de reservas territoriales en los estados de Colima, Jalisco y Michoacán. Universidad de Guadalajara y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Guadalajara, 1997.

La plusvalía de los terrenos rurales con vocación urbana se explica, en una primera etapa, por la posibilidad de alojar un proyecto inmobiliario ante la evidencia de las necesidades de expansión urbana, generalmente derivados del crecimiento demográfico, biológico y social; al final del proceso de incorporación de los terrenos al proyecto inmobiliario, es la superación de riesgos la que genera plusvalía, porque conduce a la seguridad jurídica de la propiedad, a la autorización de los usos urbanos del suelo y a la colaboración de los tres ámbitos de gobierno para asegurar la introducción de la infraestructura urbana básica. La plusvalía, hasta antes de las obras de urbanización, queda en su mayor parte en poder del propietario original de la tierra, y una menor en poder del inversionista, al que corresponde gestionar –en su caso- el cambio de régimen de propiedad ejidal a propiedad particular, la autorización gubernamental de usos urbanos del suelo, y la seguridad de la colaboración del gobierno para la introducción de la infraestructura urbana básica, y por ello queda en su poder la plusvalía generada por la garantía de que el proyecto podrá desarrollarse.

La plusvalía para el inversionista en grandes superficies de terreno, sin infraestructura pero con seguridad jurídica y autorización de urbanizar, alcanza un mínimo del 35% si el terreno está cerca de una ciudad importante, pero puede llegar al 100% en el caso de terrenos destinados a proyectos turísticos de gran envergadura, plusvalía del inversionista que es proporcionalmente pequeña en comparación con la plusvalía de más de 2,000% que obtienen los propietarios originales -ejidos, ejidatarios y pequeños propietarios-.

El pago por la compra de sus tierras a ejidatarios y pequeños propietarios se hace hasta que se han satisfecho todos los trámites de cambio de régimen de propiedad- en su caso-, se tiene certeza jurídica en la operación por realizar y se han agotado los tiempos para que alguien ejerza el derecho del tanto y los gobiernos estatal y municipal agoten el tiempo para ejercer su derecho de preferencia. Por tanto, *el tiempo que transcurre entre el pago por la compra de tierra a ejidatarios y pequeños propietarios -una vez satisfechas las gestiones que garanticen la seguridad jurídica- y la aportación de la misma a un proyecto urbano, es del orden de tres meses.*

Si bien la expropiación es cada vez menos usada como vía para incorporar terrenos ejidales al desarrollo urbano, es necesario considerarla, porque en ocasiones las condiciones legales de un ejido resultan tan complicadas, que una gestión de adopción del dominio pleno o de aportación de terrenos de uso común resultaría, o muy tardada, o francamente imposible. En el caso de optarse por la expropiación, que es un acto soberano del Estado, los propietarios -ejidatarios o particulares- solo pueden lograr la reversión acudiendo al amparo, bien argumentando la no acreditación de la causa de utilidad pública, o que los terrenos expropiados no son los únicos que la satisfacen o controvertir el monto de la indemnización. Si la causa de utilidad pública está bien sustentada, se acredita que los terrenos expropiados son los únicos que la satisfacen y el avalúo está bien motivado y fundado, lo esperable es que el amparo no se conceda y queden firmes la expropiación y la indemnización pero, en los hechos, es frecuente que los afectados actúen políticamente y logren revertir la expropiación o incrementar la indemnización con manifestaciones y movimientos sociales.

Para evitar los conflictos políticos y sociales, y con ello la cancelación del proyecto, cuando por circunstancias jurídicas no son posibles las otras vías descritas, la opción de la expropiación se ejerce mediante negociación previa con los propietarios, principalmente en lo tocante al monto de la indemnización con la estrategia descrita en el párrafo anterior, lo que se llama una expropiación concertada, que en términos de ejercicio de gobierno se trata de una claudicación, pero que en términos prácticos permite que el proyecto se lleve a cabo.

En julio de 2002, el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad de la UNAM y el Lincoln Institute of Land Policy celebraron el Segundo Seminario Internacional sobre Reformas al Suelo Urbano, Ma. Mercedes Maldonado Copello presentó el trabajo denominado El nuevo régimen jurídico del suelo urbano en Colombia. A continuación se transcribe el texto resumido de los comentarios, reiterativos en alguna medida con lo expuesto en apartados anteriores, pero que se justifica para que no se pierda la coherencia de la argumentación en ambos casos¹⁰¹.

¹⁰¹ RAMÍREZ F. Eduardo. *Formación de precios y plusvalías en la expansión urbana sobre terrenos rurales*. Conferencia dictada en el Seminario Internacional sobre Mercados de Suelo, organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México y por el Lincoln Institute of Land Policy. en junio de 2001.

La exposición se inició mencionando que México y Colombia son dos países hispanoamericanos con grandes similitudes, pero también tienen grandes diferencias que se han venido marcando a través de los años de vida independiente, entre otras cosas porque la vecindad de México con Estados Unidos ha venido acercando la forma de desarrollar las ciudades mexicanas copiando muchos de sus patrones, en tanto que Colombia, por lo menos así lo pone de manifiesto el trabajo presentado, se apoya más en la experiencia europea. Y todo ello en el ambiente de globalidad, que en mucho condiciona nuestras conductas y nuestras formas de razonar, para bien y para mal. Comentó la ponente que el nuevo marco jurídico del suelo urbano en Colombia es demasiado extenso y detallado, y subrayó que en él se hace énfasis en las plusvalías y en el combate a la especulación inmobiliaria, especialmente del suelo.

Según se desprende del texto entregado por Ma. Mercedes, en Colombia la expropiación procede en los siguientes casos:

- Cuando habiéndose aprobado el plan de ordenamiento territorial de una ciudad, en el que se establezcan las porciones de la ciudad que están sometidas a desarrollo prioritario, los terrenos que no sean desarrollados en los plazos previstos por la Ley serán sometidos a venta forzosa por subasta pública, o expropiados.
- Para prevenir la elevación excesiva de precios.
- Por el carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con la ayuda de la expropiación.
- Por la prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana.

Para la expropiación, el consejo municipal que corresponda es el que determina la autoridad o entidad que debe realizar el procedimiento administrativo de expropiación, el cual podrá ser controvertido ante lo Contencioso Administrativo únicamente en lo tocante al monto de la indemnización. Para determinar el monto de la indemnización, la Constitución colombiana establece que se tendrán en cuenta los intereses del propietario y la comunidad, por tanto *al valor comercial se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía, o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituya el motivo de utilidad pública*, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación de la plusvalía. La Ley en Colombia define al valor comercial de un inmueble como el precio más probable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan al bien. Para México en la actualidad, el ahora INDAABIN define al valor comercial como la cantidad más alta, expresada en términos monetarios, mediante la cual se intercambiaría un bien en el mercado corriente de bienes, entre un comprador y un vendedor que actúan sin presiones ni ventajas de uno u otro, en un mercado abierto y competido, en las circunstancias prevalecientes en la fecha del avalúo y en un plazo razonable de exposición.

Según lo expuesto por la ponente, para el marco jurídico del suelo de Colombia las plusvalías tienen su origen en los siguientes factores, que pueden aparecer solos o combinados:

- Demanda de espacios urbanos por el crecimiento de la población.
- Determinación de la autoridad para crear los espacios urbanos demandados, y asignación de usos del suelo y normas para la ocupación de área, densidad de población e intensidad de construcción.
- Factibilidad o dotación de infraestructura urbana.

En México, las plusvalías tienen su origen en los siguientes factores, que pueden aparecer solos o combinados. Por tanto, el origen de las plusvalías depende de acciones y hechos de diferentes actores:

- Demanda de espacios urbanos por el crecimiento de la población.
- Seguridad jurídica de la propiedad y del cumplimiento de la normatividad urbana y ecológica.
- Determinación de la autoridad para crear los espacios urbanos demandados, y asignar usos del suelo y normas para la ocupación de área, densidad de población e intensidad de construcción.
- Decisión de promotores inmobiliarios de emprender proyectos y de invertir dinero para desarrollarlos.
- Factibilidad o dotación de infraestructura urbana.

En México, a los factores anteriores es necesario agregar la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra, particularmente importante si se recuerda que la mayoría de los terrenos en los que pueden crearse espacios urbanos son ejidales o comunales, y porque aún los de propiedad particular presentan riesgos de conflictos. Por tanto, el origen de las plusvalías en México y en Colombia depende de acciones y hechos de diferentes actores:

- Las políticas económicas de los gobiernos del país correspondiente -nacional para Colombia, federal para México- generan corrientes migratorias al interior y hacia el exterior del país, que sumadas a las políticas de salud pública que favorecen o limitan el crecimiento demográfico natural, determinan indirectamente las tendencias de crecimiento de las ciudades y las dimensiones en que se presenta la demanda de espacios urbanos, y con ello, indirectamente establecen bases para la generación de plusvalías.
- La decisión de la autoridad local responsable de crear o aprobar determinados espacios urbanos en determinados terrenos, con determinados usos del suelo y normas para su aprovechamiento, y facilitar la introducción o dotar de la infraestructura necesaria, directamente genera plusvalías en esos terrenos; si la autoridad local dota de la infraestructura a los terrenos determinados, la inversión pública, de la sociedad, puede ser hecha a fondo perdido -sin recuperación posible-, o ser recuperada por el cobro de derechos a los desarrolladores inmobiliarios, pero en cualquier caso es una decisión de la autoridad responsable, indirectamente aprobada por la sociedad a través del poder legislativo, que genera plusvalías.
- Si no hubiera terreno no podría haber plusvalía. El propietario del terreno, independientemente de la forma en que haya llegado a ser éste de su propiedad, aporta todo o parte del patrimonio familiar o del patrimonio común -en el caso de sociedades civiles o mercantiles, ejidos y comunidades- para desarrollar un proyecto que satisfaga una demanda de la sociedad, que va a beneficiar a familias, empresarios y a los tres ámbitos de gobierno por la generación de impuestos. Es cierto que el papel del propietario del terreno es relativamente pasivo si es la autoridad la que decide crear un espacio para el desarrollo urbano en su terreno, pero aun así difícilmente aceptaría de buen grado perder la plusvalía para que todos los demás actores del proyecto se beneficien al recibirla; y en el caso de que, por iniciativa del propietario, se genere un espacio urbano para el que la autoridad se limite a autorizarlo, con mayoría de razón el propietario del terreno pelearía por la plusvalía.
- Si no hubiera desarrollador inmobiliario no podría haber plusvalía. El papel del desarrollador inmobiliario es el de propiciar, promover y conjuntar todos los elementos descritos -la demanda de productos inmobiliarios generada por la dinámica demográfica, las decisiones de la autoridad en materia de usos del suelo y de infraestructura y la incorporación del terreno al desarrollo inmobiliario por cualquiera de las vías que permitan las leyes con la aceptación del propietario-, mas la obtención del financiamiento. Sin la participación del desarrollador inmobiliario no habría plusvalía.

Un ejemplo que pone de manifiesto la actitud de los agentes económicos involucrados en el desarrollo de un proyecto, necesario para la sociedad y la economía urbanas, es el de la adquisición de los terrenos requeridos para el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México en el Lago de Texcoco, según se dijo precisamente esos terrenos en particular por razones aeronáuticas, ecológicas y urbanas, adquisición que se pretendió hacer por la vía de la expropiación, ya con la nueva Ley Agraria que obligaba a la entonces CABIN a determinar el monto de la indemnización con base en el valor comercial de los terrenos expropiados; precisamente el criterio de la CABIN para entender el valor comercial de los terrenos fue el de ignorar las plusvalías que generaría el nuevo aeropuerto, y solo reconocer el valor comercial agrícola con *prudentes* incrementos para reconocer las ventajas existentes por la cercanía de los terrenos con la mancha urbana.

Al aplicar este criterio en la determinación de la indemnización a terrenos salitrosos de mala calidad agrícola y considerados no urbanizables en el Plan de Ordenamiento Territorial del Valle de México -no oficial-, las indemnizaciones resultaron de 72 centavos de dólar para los terrenos de temporal y dos dólares con cincuenta centavos para los de riego, precios muy elevados para la mala calidad agrícola de los terrenos, pero muy por debajo del valor comercial de terrenos rurales a los que se les reconoce las plusvalías generadas por su vocación urbana -situación sentida por los propietarios de los terrenos de Texcoco-, por lo que se generó la protesta y la acción legal de los ejidatarios en contra de la expropiación -aunque en las manifestaciones los grupos radicales que se apoderaron del liderazgo del movimiento de oposición argumentaron conceptos patrimonialistas e ideologías campesinistas-, situación que condujo a la cancelación del proyecto del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México en Texcoco en octubre de 2001.

El problema es sencillo de plantear, pero de difícil solución:

- O los campesinos propietarios de la tierra son unos especuladores desalmados que buscan aprovecharse del esfuerzo de la sociedad para ampliar los espacios urbanos, elevar el nivel de competitividad de las ciudades en el contexto de la globalidad y generar muchos empleos en beneficio de familias urbanas.
- O los campesinos propietarios de la tierra son víctimas de los apetitos especulativos del gobierno y de los desarrolladores privados que quieren pagarles poco por sus terrenos –su único patrimonio- para hacer los grandes negocios.
- O los campesinos propietarios de la tierra, el gobierno –en tanto representante de la sociedad- y los inversionistas deben jugar como agentes económicos bien informados de las plusvalías, y buscar la medida en que las partes pueden compartirlas.

Siendo la tierra la materia prima para la creación de los espacios en los que se realizarán las actividades que caracterizan la vida de las ciudades y de los centros de población de todos tamaños, el crecimiento demográfico urbano determina la formación de diversos mercados asociados a procesos de incorporación de terrenos rurales al desarrollo urbano, además del descrito en el apartado anterior; de la mayor importancia es el mercado irregular, que se da tanto en el interior como en el exterior de las ciudades. Cuando la presión demográfica urbana alcanza niveles elevados en términos de habitantes por unidad de superficie, y ante lo inaccesible de la oferta formal de vivienda para segmentos considerables de la población, ya sea por falta de ingresos suficientes o por la imposibilidad de demostrar cualquier nivel de ingreso, se generan asentamientos humanos jurídicamente irregulares, producto de invasiones por grupos sociales, o de venta ilegal de lotes en terrenos rurales sin servicios y de grandes dimensiones, al interior o colindantes a las manchas urbanas, en condiciones de precariedad jurídica¹⁰².

En los asentamientos irregulares se genera un mercado real que tiene por objeto el comercio del *derecho jurídicamente precario a ocupar un terreno* –otorgado sin sustento jurídico por los vendedores- para viviendas generalmente de autoconstrucción, pero también industrias, derecho sujeto al pago de un *precio de supuesta venta del terreno* y a la satisfacción de una serie de condiciones impuestas por los líderes de la invasión o por los vendedores ilegales, que encarecen en el tiempo el costo del terreno y agregan inseguridad personal, además de la jurídica, al derecho de ocupación. A la inseguridad personal en los asentamientos humanos irregulares se suman con frecuencia los riesgos de inundaciones, deslizamientos de tierra o rocas y vecindad con instalaciones tóxicas o explosivas en los terrenos del asentamiento irregular, y en ocasiones la imposibilidad de llevarle los servicios urbanos.

Los precios de los terrenos en los asentamientos humanos irregulares los fijan los líderes de la invasión o de la venta ilegal atendiendo al nivel económico de las familias –generalmente de bajos ingresos, sin empleo formal, y por ende no sujetas de crédito- que serán los compradores potenciales –nivel económico que depende de las características de los terrenos, de su ubicación relativa y de su contexto físico y socioeconómico- así como a las condiciones de pago, generalmente a plazos no mayores de tres años, sin enganche, sin escapatorias o por inflación y sin intereses. El resultado es que los precios se fijan para que los pagos parciales lleguen a ser entre el 5% y el 10% del promedio de ingreso familiar de los posibles compradores, porcentaje establecido por el método de prueba y error, a fin de dejarles espacio para la autoconstrucción y la satisfacción de las necesidades básicas.

Si se acepta que el ingreso familiar de los posibles compradores de terrenos irregulares es de 200 dólares al mes, el pago mensual sería de entre 10 y 20 dólares al mes; en 36 meses, el pago total sería de entre 360 y 720 dólares, y si el lote fuera de 60 metros cuadrados, el precio unitario sería de entre 6 y 12 dólares el metro cuadrado vendible; pero la eficiencia de superficie vendible en relación a la superficie bruta es cercano al 70% –calles angostas, manzanas en cruz, cero espacios para servicios públicos, etc.-, por tanto el precio unitario referido a la superficie bruta sería de entre 4 y 8 dólares por metro cuadrado aproximadamente.

¹⁰² RAMÍREZ F. Eduardo. *Formación de precios y plusvalías en la expansión urbana sobre terrenos rurales*. Conferencia dictada en el Seminario Internacional sobre Mercados de Suelo, organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México y por el Lincoln Institute of Land Policy. en junio de 2001.

Así, el precio de la tierra en bruto en el mercado irregular, de entre 4 y 8 dólares por metro cuadrado, compite en orden de magnitud con el precio de la tierra en bruto a los desarrolladores, de entre 8 y 10 dólares por metro cuadrado, pero con la diferencia significativa de que el mercado irregular paga el precio a lo largo de tres años contados a partir de que se concreta la venta, que también toma su tiempo, en tanto que los desarrolladores generalmente pagan de contado, o cuando mucho en dos pagos, el primero después de agotados los trámites de certificación de derechos ejidales, paso a dominio pleno e inscripción de los títulos en dominio pleno de las parcelas en el registro público de la propiedad, y el segundo, o el único, cuando se han agotado los derechos del tanto y de preferencia y se eleva a escritura pública el contrato de compraventa con el desarrollador. En las condiciones descritas, la competencia en el mercado de venta de lotes irregulares es entre asentamientos, en el marco de la llamada *economía informal*, ya que cada uno de ellos está administrado por una empresa ilegal que actúa como *productora y comercializadora de los terrenos*. Sin embargo, al ser la venta de tierra ejidal a desarrolladores más atractiva que la venta en el mercado irregular, sí es que la tierra es atractiva para los desarrolladores, conduce a pensar que el mercado irregular del futuro será en terrenos no aptos para desarrollos inmobiliarios.

En la medida en que el asentamiento jurídicamente irregular se va consolidando -con la introducción de servicios urbanos y la construcción de casas de mejor calidad-, van adquiriendo fuerza los grupos sociales integrados por los adquirentes del derecho precario de ocupación, se va estableciendo un orden social y se va generando un mercado secundario de derechos de ocupación y de arrendamiento de terrenos, de casas y otros tipos de edificios, mercado jurídicamente precario pero más confiable en tanto se va liberando de arbitrariedades o francos atracos de los desarrolladores irregulares originales, que son comunes en el principio. Es así que los precios de los inmuebles en los asentamientos humanos irregulares, conforme estos se van consolidando, evolucionan al alza atendiendo a una mayor seguridad personal en la ocupación, a un mejor entorno urbano y social y a los ahorros en tiempo y esfuerzo que representan para las familias de ingresos bajos y poco tiempo disponible el encontrar terrenos aptos para la autoconstrucción, o edificaciones modestas para una ocupación inmediata, pero sin alcanzar los precios de un mercado formal de terrenos por la precariedad jurídica, que se refleja en la imposibilidad de comprometer esos inmuebles para la obtención de créditos bancarios.

El mercado irregular secundario de inmuebles adquiere características cercanas a la competencia perfecta, pese a su precariedad jurídica. La regularización jurídica de los asentamientos humanos irregulares altera radical e inmediatamente el mercado de terrenos desocupados o con construcciones deleznable ubicadas en ellos, pues el solo hecho de contar con un documento que proporcione seguridad jurídica a la propiedad del terreno produce una elevación considerable en su precio, aun cuando, en lo inmediato, se mantenga pobre el entorno urbano y social. En el mediano plazo, la seguridad jurídica en lo que era un asentamiento humano irregular propicia un cambio en el entorno urbano y social, y por ende una nueva elevación de precios, pero en un mercado ya incorporado al resto del mercado de terrenos de la ciudad. Es necesario señalar que la regularización jurídica de lo que era un asentamiento humano irregular no resuelve por sí misma, en los casos que los tengan, los riesgos de inundaciones, de deslizamientos de tierras o rocas y de vecindad con instalaciones tóxicas o explosivas, ni necesariamente propician que se hagan llegar los servicios urbanos en condiciones económicas, eficientes y suficientes, riesgos y condiciones que inciden en la formación de los precios.

Las características de los lotes irregulares en la periferia de las ciudades, en cuanto a su tamaño y proporción y en cuanto a la estructura urbana que los aloja, tienden a satisfacer, por un lado las necesidades de desdoblamiento de las familias que los compran, con visión campesina y de mediano plazo, y por otro el apetito de los propietarios originales de los terrenos, que buscan magnificar la superficie vendible. El proceso de ocupación y transformación de los asentamientos irregulares va impactando en los precios de los lotes libres de construcciones incrementándose, primero a medida que quedan menos lotes sin vender, luego la introducción de los servicios y para terminar, el avance de la regularización¹⁰³.

La regularización de la tenencia de la tierra urbana de origen ejidal o comunal a cargo de la CORETT es resultado de un proceso que, a grandes rasgos, implica lo siguiente:

¹⁰³ RAMÍREZ F. Eduardo. *Orígenes, medición, mecanismos de captura y aplicación de plusvalías*. En: Los pobres de la ciudad y la tierra. México, El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy. 2000.

- a) Identificación de los asentamientos humanos aptos para la regularización, generalmente porque así lo manifiesta la solicitud de los habitantes o porque así lo solicitan las autoridades estatales o municipales.
- b) Levantamiento topográfico del asentamiento, tanto de la poligonal envolvente como de todos y cada uno de los lotes -generalmente la mayoría ocupados por viviendas, algunos por actividades de pequeña industria y comercio y algunos libres de construcciones-, en un esfuerzo de deslinde frecuentemente plagado de conflictos por la forma irregular en que fueron vendidos.
- c) Levantamiento del censo de las familias ocupantes y de sus características socioeconómicas, especialmente de su nivel de ingresos.
- d) Elaboración de los trabajos técnico-informativos del ejido o comunidad, consistente en la actualización del censo de derechosos y del plano cartográfico de las poligonales que delimitan el ejido o comunidad, para ubicar en ellas al asentamiento irregular y precisar la poligonal de la superficie por expropiar.
- e) Obtención del dictamen técnico de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, que debe ser favorable a la regularización desde la perspectiva del ordenamiento urbano.
- f) Elaboración del avalúo de la CABIN¹⁰⁴ para determinar el monto de la indemnización en los términos del artículo 94 de la Ley Agraria, que implica que dicho monto resulta de descontar a los ingresos esperados por la titulación de los solares el costo de los trabajos de la CORETT, ingresos que son determinados a partir de que la CABIN determine la cantidad que la CORETT debe cobrar a los colonos asentados por la titulación de los solares en función del nivel de ingresos de moda de las familias asentadas, importe que resulta de entre el 5% y el 10% del ingreso familiar de moda, según sea dicho ingreso y de acuerdo con el grado de consolidación del asentamiento.
- g) Elaboración por la Secretaría de Reforma Agraria del proyecto de decreto expropiatorio, obtención de los refrendos de los titulares de las dependencias involucradas del Gobierno Federal, autorización del titular del Ejecutivo Federal y publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.
- h) Salvados los riesgos de interposición inmediata de amparo por el núcleo agrario afectado por la expropiación, depósito del monto de la indemnización en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).
- i) Cumplido el proceso expropiatorio, procede la ejecución del decreto y se inicia la promoción de la titulación entre las familias asentadas, en un proceso cuya velocidad resulta del interés de las familias para iniciar los trámites de la titulación pero, sobre todo, de la capacidad de las familias y de las condiciones de pago que establezca la CORETT -generalmente sin enganche y a los mismos 36 meses con que originalmente compraron los solares-.

El proceso de regularización de lotes urbanos de origen ejidal o comunal implica la adquisición por la vía del derecho público -la expropiación- de los terrenos que ocupa el asentamiento, para llevar a cabo la titulación de los lotes con los riesgos, trabajos y costos que conlleva; reúne objetivos de mejoramiento de condiciones de vida de las familias asentadas y de ordenamiento urbano para toda la ciudad; por ello la regularización es, indudablemente justificada, causa de utilidad pública aceptada en el artículo 93 de la Ley Agraria. El proceso de regularización dura alrededor de diez años a partir de la expropiación, para alcanzar una titulación del 90% de los lotes; el 10% restante nunca se titula. Es de señalarse que actualmente -2004- algunos bancos se resisten a otorgar créditos aceptando como garantía a los inmuebles ubicados en lotes regularizados de origen ejidal o comunal, por el riesgo que tienen de colocarse en situación subjudice en caso de promoverse un amparo -en un futuro indeterminado- por el núcleo agrario afectado solicitando la anulación del acto expropiatorio. Es de recordarse que los derechos agrarios son imprescriptibles. Complementarios a la titulación de solares, la acción de gobierno, generalmente municipal, se complementa con el ordenamiento de la traza urbana en la medida de lo posible, la introducción progresiva de los servicios: fuerza eléctrica, agua potable, alcantarillado, pavimentación y alumbrado público, en ese orden.

Existen asentamientos irregulares sobre terrenos de propiedad pública y de propiedad particular, pero son poco significativos en superficie ocupada y familias establecidas, y generalmente son producto de invasiones sin consentimiento de los propietarios. El proceso de regularización de este tipo de asentamientos queda a cargo del Gobierno Federal, del gobierno del estado o del gobierno municipal según cada caso y, tratándose

¹⁰⁴ En agosto de 2004 la CABIN -Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales- cambió su designación por INDAABIN -Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales-.

de un terreno de propiedad particular, puede presentarse la demanda del particular en contra de la autoridad, reclamando daños y perjuicios por no haber protegido su propiedad.

La regularización de los asentamientos solo puede ser una acción de gobierno: en el caso de propiedad pública es necesario la desincorporación de los terrenos del dominio público o privado, según sea el caso; de ser de origen terrenos ejidales o comunales, la adquisición de los terrenos que ocupa el asentamiento irregular solo puede ser mediante expropiación por el Gobierno Federal a favor de la CORETT; y en el caso de propiedad particular, mediante expropiación por el gobierno del estado o del municipio, según la legislación local, por lo siguiente:

- Ni los propietarios originales -ejidatarios, comuneros o particulares-, ni las familias asentadas tienen interés y recursos para llevar a cabo el proceso de regularización.
- Ningún particular está interesado en comprarles el terreno a los propietarios originales para llevar a cabo el proceso de regularización y, en el hipotético caso de que hubiera un particular comprador, éste no pagaría más a los propietarios que lo que recaudaría de las familias asentadas por el servicio de titulación, menos los costos inherentes y la utilidad.
- Por ello, por un lado resulta obligada la compra del terreno por regularizar, y por otro para dicho terreno no existe más comprador –por la vía de la expropiación- que el Gobierno Federal para que la CORETT actúe, o el gobierno estatal o municipal que corresponda.

En resumen, cada asentamiento irregular en particular corresponde a un mercado monopólico y simultáneamente monopsónico, en el que se resuelve el monopolio con la expropiación, y el monopsonio conduce al precio determinado racionalmente como lo señala el artículo 94 de la Ley Agraria para esta causa de utilidad pública, que viene a ser su valor comercial.

El periódico Reforma, en su edición del 8 de septiembre de 2003, recopiló información de 22 grandes proyectos cancelados por inconformidad social entre 1992 y 2003, 14 de ellos proyectos de desarrollos inmobiliarios, de los cuales se presenta un cuadro analítico de la información consignada por el Reforma¹⁰⁵.

AÑO	PROYECTO	DESCRIPCIÓN
1992	Fábrica en Oacalco, municipio de Yautepec, Mor.	Antiguo ingenio azucarero, fuera de operación, que se pretendió vender como terreno y adaptar las construcciones para estudios cinematográficos. Los extrabajadores del ingenio se opusieron y al 2003 sigue sin uso.
1993	Balneario El Tescal, municipio de Jiutepec, Mor.	El balneario era de propiedad ejidal, pero en 1993, por mala administración, estaba en mala posición financiera, por lo que se vendió a una empresa privada, pero los ejidatarios se opusieron y demandaron en juicio la nulidad de la operación; en 2002 los ejidatarios recuperaron legalmente el balneario, pero ahora no tienen ni capital ni organización para restablecer la operación.
1995	Club de Golf Tepozteco, Municipio de Tepoztlán, Mor.	En terrenos de los llamados ranchos en el Siglo XIX -islas de propiedad particular en medio de tierras comunales- que se consolidaron en el siglo XX en una propiedad de 200 hectáreas, se pretendió desarrollar desde 1960 un proyecto basado en un campo de golf, con fraccionamiento residencial de lujo y un hotel de cinco estrellas. El proyecto fue cambiando de manos, y en 1994 volvió a impulsarse, obtuvo la aprobación de impacto ambiental, el cambio de uso de suelo de rural a urbano, y estuvo a punto de lograrse la solución legal y social al conflicto con los comuneros, que demandaban la propiedad de los terrenos. Argumentando la defensa de la propiedad de los terrenos y la preservación de usos y costumbres de la comunidad, un grupo radical encabezó un movimiento violento que canceló el proyecto. Al 2003, los comuneros dirigidos por ese grupo ganaron en primera instancia el juicio ante el Tribunal Agrario.

¹⁰⁵ RAMÍREZ R. Eduardo. *Incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano*. En La política de constitución de reservas territoriales en los estados de Colima, Jalisco y Michoacán. Universidad de Guadalajara y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Guadalajara, 1997.

AÑO	PROYECTO	DESCRIPCIÓN
1995	Fraccionamiento La Quinta Piedra, municipio de Tepoztlán, Mor.	Familiares del Presidente de la República –de 1988 a 1994- promovieron la construcción de un fraccionamiento residencial de lujo en una superficie de 10 hectáreas, en la que se alcanzó a construir la casa club, el helipuerto, una cancha de tenis y la alberca. Los ejidatarios invadieron el terreno y promovieron un juicio restitutorio de la propiedad, que fue fallado a favor de los ejidatarios a fines de 2003.
1996	Tren elevado de Bellas Artes a Santa Mónica, AMCM.	Los gobiernos del D. F. y del Edo. de México convinieron en 1993 en la construcción de un tren elevado de 30 kilómetros de longitud que correría sobre vialidades existentes del Palacio de las Bellas Artes al fraccionamiento Santa Mónica, en el municipio de Tlalnepantla, Edo. de México, para lo cual en 1993 se concesionó su construcción y operación a una importante empresa mexicana – TRIBASA, en quiebra desde 2002-. Después de transcurridos tres años para solventar gestiones burocráticas y consolidar las fuentes financieras, en 1996 las organizaciones vecinales del área de la colonia Polanco en el D.F., y de Naucalpan y Tlalnepantla en el Edo. de Méx., se opusieron al proyecto argumentando la pérdida de plusvalía de sus inmuebles por la proliferación del comercio callejero y de la delincuencia alrededor de las estaciones. En 2003 los gobiernos citados cancelaron el proyecto del tren elevado y optaron por promover la construcción de un tren a nivel de banqueta, de la Estación Buenavista en el D.F. a Huehuetoca en el Edo. de Méx., sobre el derecho de vía del ferrocarril de la época porfiriana.
1997	Desarrollo turístico Cerro de las Flores, municipio de Muna, Yuc.	El proyecto de 250 hectáreas, promovido por un empresario coreano residente en Estados Unidos, estaba en un terreno cercano a la zona arqueológica de Uxmal, y consistía en un hotel de cinco estrellas, campo de golf, áreas comerciales, albercas, juegos mecánicos y zoológico. Los terrenos son de propiedad ejidal, y la mayoría de los ejidatarios se opusieron al proyecto argumentando que un extranjero pretendía apropiarse de Uxmal –se infiere de la zona arqueológica- y dañar el medio ambiente, por lo que el empresario canceló el proyecto.
1997	Desarrollos turísticos Tres Vidas e Isla Papagayo, municipio de Acapulco, Gro.	En 1993 el gobierno del Estado de Guerrero vendió al Grupo Monterrey (sic) 144 hectáreas, las que desde 1997 al menos 100 familias las invadieron reclamándolas como suyas; el predio Plan de Amates, de 51 hectáreas, fue vendido al mismo grupo y, desde 1996, 80 ejidatarios se posesionaron de ese predio; el terreno Lomas de Chapultepec, de 1,500 hectáreas, está en pleito entre los ejidatarios y el mismo grupo empresarial. Los proyectos no avanzan.
1997	Fuente de abastecimiento de agua al ZMCM en el municipio de Temascaltepec. Edo. de México.	Desde 1997 los habitantes de Temascaltepec han impedido que la Comisión Nacional del Agua tome el agua de dos ríos que atraviesan el municipio, y termine la cuarta etapa del Sistema Cutzamala, con la que se pretendía llevar cinco metros cúbicos por segundo al Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La oposición de los habitantes de Temascaltepec, a los que se han unido campesinos de los estados de Guerrero y Michoacán que también se verían afectados, ha conducido a la suspensión definitiva del acuafero que se alimentaría del Cutzamala.
2000	Pista de pruebas de General Motors, municipios de Tepecuacuilco y Mártir de Cuilapan, Gro.	La empresa General Motors proyectó en los municipios de Tepecuacuilco y Mártir de Cuilapan, Gro., la construcción de una pista de pruebas para determinar los estándares de operación de sus automóviles, con una inversión de 200 millones de dólares y la generación de diez mil empleos, aprovechando la altura sobre el nivel del mar y la temperatura promedio, pero los indígenas nahuats que militan en el Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia lograron cancelar el proyecto, argumentando que borraría las costumbres y tradiciones de sus pueblos.

AÑO	PROYECTO	DESCRIPCIÓN
2002	Nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México, municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Edo. de Méx.	El proyecto se pretendió desarrollar en 5,300 hectáreas del vaso del antiguo Lago de Texcoco, que incluía las áreas requeridas para las pistas y demás instalaciones aeroportuarias, hoteles y centros comerciales, así como las obras de mitigación y compensación ecológica; estas últimas obras representaban el 40% de la superficie del terreno. Las tierras eran de temporal en un 90%, y además salitrosas y por ello improductivas desde el punto de vista agropecuario, y las 5,300 habían sido declaradas no aptas para el desarrollo urbano con mucha anterioridad al proyecto aeroportuario. La inconformidad aparentemente surgió por los bajos montos de indemnización por la expropiación de las tierras -72 centavos de dólar por metro cuadrado en las tierras de temporal y 2.50 dólares por metro cuadrado en las de riego-. El movimiento de oposición se politizó y el proyecto se canceló.
2002	Ciclovía de 17 kilómetros por el centro de Guadalajara, Jal.	Se alcanzaron a invertir 150 mil dólares -10% del presupuesto total- de la ciclovía proyectada para atravesar cuatro zonas de Guadalajara, antes de que los vecinos de una colonia lograran la aprobación de un recurso presentado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y el proyecto se canceló.
2002	Paso a desnivel, Guadalajara, Jal.	El proyecto del paso a desnivel -presupuestado en cinco millones de dólares- en el cruce de la Avenida Circunvalación y Calzada Independencia, fue rechazado por los vecinos que exigieron un túnel, con una inversión considerablemente mayor, por lo que el municipio canceló el proyecto.
2002	Libramiento sur, Piedras Negras, Coah.	Con una inversión de cinco millones de dólares se proyectó el libramiento sur de Piedras Negras, Coah., que fue suspendido por los ejidatarios afectados por la liberación de los derechos de vía, con el argumento de que a los propietarios particulares se les pagó a tres dólares el metro cuadrado y a ellos solo se les ofreció entre 30 centavos de dólar y un dólar. La obra se reanudó pero se desconocen los resultados de las negociaciones.
2003	Ampliación del aeropuerto de Chetumal, Q.R.	Los ejidatarios argumentaron, para impedir la construcción de la ampliación del aeropuerto, que las 229 hectáreas que ya ocupa el aeropuerto desde 1942 son de su propiedad porque nunca les pagaron la indemnización, por lo que reclaman 70 millones de dólares, a 30 dólares el metro cuadrado.

México, hasta 1982, se mantuvo cerrado al comercio internacional; a partir de ese año, coincidente con la terminación del período de gobierno de José López Portillo -autoproclamado último presidente con ideología de la Revolución Mexicana- el gobierno federal inició tímidas negociaciones para abrir la economía mexicana, proceso que culminó con el (TLC), con Estados Unidos y Canadá, cuya vigencia inició el 1° de enero de 1994. A fines de 2002, cerca de cumplir los diez años de vida del TLC, cuestionado sobre si sus efectos han sido buenos o malos para la economía y la sociedad mexicanas, sobre todo por la cercana anulación de los aranceles de importación de la gran mayoría de los productos agropecuarios frente a un aumento en los subsidios del gobierno a los productores del campo en Estados Unidos, el expresidente Carlos Salinas, en cuyo gobierno se firmó el TLC, hizo declaraciones que han dado pauta para analizar los efectos de la globalidad en nuestro país. De la entrevista a Carlos Salinas que el diario Reforma publicó en su edición del 9 de diciembre del 2002, se destaca la siguiente declaración del entrevistado en relación con el TLC:

- Salinas expresó su opinión en el sentido que el juicio sobre el TLC, además de ponderarlo por sus efectos en las exportaciones, en la inversión y en algunos otros aspectos, debe considerarlo como el instrumento que sacó a México de la crisis de 1995; la afirmación no es mía -dice Salinas-, es de Joseph Stiglitz, el premio Nobel de economía, quien afirmó con claridad que lo que sacó a México de la crisis económica no fue el apoyo financiero que le dio Estados Unidos, avalado por el Fondo Monetario Internacional, sino las exportaciones a ese país y las inversiones asociadas a esas exportaciones; fue oportuno, además señaló Salinas, porque el TLC inició su vigencia en el momento en que la economía de Estados Unidos entró en la expansión económica mas larga de su historia.
- Los entrevistadores de Salinas le citaron una opinión reiteradamente vertida por otro Carlos, Carlos Slim -considerado por la revista Forbes como el empresario mexicano más rico del país-, compartida por muchos estudiosos de la economía, en el sentido que es necesario estimular el mercado interno para que la economía del país se reactive. Salinas respondió que ambas componentes de la demanda no son

incompatibles; por ello -agregó- le parece acertado lo planteado por el presidente Fox al considerar que, mientras exista una recesión en los mercados internacionales, hay que instrumentar mecanismos para alentar la producción doméstica. Lo que no hay que olvidar -agrega Salinas- es que, en la globalidad, los mercados de exportación hacen que crezca el mercado doméstico; el TLC creó alrededor de 2.5 millones de empleos en México, y esos empleos fortalecieron el mercado interno.

Los efectos de la globalidad y la presencia de una mas de las recurrentes crisis económicas que se presentan al cambio del gobierno federal, colocaron a la industria, a la banca y al comercio frente al TLC en condiciones poco fáciles como se observa en la descripción siguiente:

- Según una nota anónima¹⁰⁶, la industria mexicana de maquiladoras sufrió una desinversión de 25% en 2002, a consecuencia de que más de 200 de ellas dejaron el país. Entre las causas de esta situación destacan el sostenimiento durante tres años de un tipo de cambio desfavorable, la desaceleración de la economía de Estados Unidos y el exceso de regulación en los dos últimos años, que hizo más onerosa esta rama de actividad económica. En 2002, las 3,450 empresas maquiladoras establecidas en el país, 8.2% menos de las que llegó a haber en el sexenio de Ernesto Zedillo, la mejor época de la industria, daban trabajo a 1.1 millones de personas, 200 mil menos de las que había en el año 2000¹⁰⁷.
- Al cambiar las normas de la contabilidad bancaria, se incrementaron notablemente los requerimientos de capitalización de los bancos que operan en el país, dejando fuera de la jugada a los inversionistas mexicanos, lo que explica las fusiones y las ventas de bancos nacionales a bancos extranjeros¹⁰⁸.
- Es particularmente crítica la discusión sobre la participación de capital privado, especialmente extranjero y mas puntualmente de Estados Unidos, en las industrias estatales de energía -PEMEX y CFE-, ante los requerimientos de inversión para satisfacer la demanda de energéticos con tarifas y precios que permitan la competitividad de la industria nacional, manufacturera y de transformación, y ante las limitaciones presupuestales del Gobierno Federal y de los propios organismos.
- La presencia de cadenas comerciales extranjeras de autoservicio y la compra de algunas nacionales por cadenas extranjeras ofrecen una fuerte competencia a las nacionales que han logrado sobrevivir conservando esa naturaleza.
- Las grandes constructoras mexicanas están desapareciendo, y las pocas que quedan, ya muy disminuidas, tienen que asociarse o volverse subcontratistas de constructoras o fabricantes extranjeros, según sea una obra con mucho o poco equipo. Las pequeñas constructoras logran sobrevivir porque su mercado no es atractivo para las grandes constructoras extranjeras. Lo mismo sucede con las consultoras nacionales.
- Los recortes de personal en las grandes empresas hace tiempo que empezaron y es fecha que no terminan -2004-. Las estadísticas de empleo no distinguen entre los que tienen un empleo subordinado, con salario fijo y prestaciones, de los que tienen un empleo informal o un autoempleo, formal o informal, así que la única forma de medir el número de empleos subordinados, con salario fijo y prestaciones, es por medio del número de asegurados del IMSS y de ISSSTE, y esos números son menores a los de años anteriores. A fines de 2004 apenas se ha rebasado en 200 mil asegurados los 12.3 millones que había en diciembre de 2000.

Pero entonces, ¿cuál es la realidad?, ¿sirvió el TLC, como afirmó Salinas, para sacar a México de la crisis, o está sirviendo para hundirlo aún mas? .De los Indicadores Económicos que publica el Banco de México se obtienen las participaciones de los grandes agregados económicos en el PIB, que permiten tener una respuesta a la pregunta anterior:

¹⁰⁶ EXCELSIOR. Sección Financiera del 26 de diciembre de 2002.

¹⁰⁷ Para fines de 2004 la industria maquiladora presentaba una consistente recuperación y una significativa recuperación de los empleos perdidos.

¹⁰⁸ Antes del TLC, se consideraba cartera vencida a los créditos con mora de tres meses o más, y solo por el importe de los abonos no cubiertos; ahora la cartera vencida incluye a todo el saldo del crédito con un solo abono sin pagar.

TASAS PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (%)

SEXENIO	TOTAL	AGRÍCOLA	MANUFACTURA	COMERCIO	SERVICIOS
64-70	6.84	3.18	9.06	6.90	6.55
70-76	6.16	0.54	(0.04)	15.71	10.47
76-82	6.15	6.75	17.57	(0.03)	7.79
82-88	0.18	0.47	0.56	(0.01)	1.78
88-94	3.20	0.83	3.46	3.33	1.78
94-00	5.11	1.75	5.57	1.55	2.24

Las tasas de crecimiento del PIB en los sexenios 70-76 y 76-82 reflejan una administración desordenada de la economía del país -y quizá de las estadísticas-, influida por decisiones de política social -especialmente en el sector agrícola, como lo refiere Arturo Warman: demagógica en el sexenio 70-76 y con el propósito de restablecer la autosuficiencia alimentaria en el sexenio siguiente-. Las tasas del sexenio 82-88 reflejan los efectos de la mala administración de los dos sexenios anteriores; las del siguiente sexenio expresan los signos de la recuperación sustentada en el esfuerzo del sexenio anterior y en la incipiente apertura de la economía al comercio internacional; y en las tasas del último sexenio se manifiestan los impactos benéficos del TLC en la economía, después de la brusca caída de 1995, con tasas negativas en ese año. La perspectiva de seis sexenios deja claro que, en el conjunto de la economía nacional, el TLC fue beneficioso para sacar al país de la crisis, pero manteniendo claros desequilibrios sectoriales, con una clara ventaja para el sector manufacturero.

En el cuadro siguiente puede verse el comportamiento del producto interno bruto y del comercio exterior del sector agropecuario, en los índices correspondientes en pesos constantes con base en 1989:

AÑO	PIB	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES
1989	100.00	100.00	100.00
1990	107.28	121.95	104.24
1991	111.60	137.80	103.64
1992	114.75	154.88	107.88
1993	117.27	156.10	125.45
1994	123.38	185.98	145.45
1995	114.66	163.41	190.30
1996	122.93	212.80	227.88
1997	131.12	257.93	252.73
1998	126.80	259.15	263.64

Como puede observarse, de 1989 a 1993, último año antes del tratado, el PIB creció apenas 17%, y entre 1989 y 1998 subió a 27%, en tanto que las importaciones y las exportaciones crecieron 56% y 25% y 160% y 163% respectivamente en los mismos lapsos. De 1989 a 1998 el PIB creció a una tasa promedio anual del 2.7%; si se considera como base de cálculo el lapso entre 1995 y 1998, la tasa sube a 3.4%, pero si la base es el lapso entre 1994 y 1998, entonces la tasa resulta de solo 0.7%. Si se observa el comportamiento de las importaciones y las exportaciones, las primeras tienen un crecimiento sostenido, en cambio las exportaciones crecieron lentamente hasta 1992, y aceleraron significativamente su crecimiento a partir de 1993, a mayor velocidad que las importaciones, de suerte que en el lapso 1989 a 1998 la variación acumulada fue muy similar para ambas operaciones. Es interesante observar que en 1995, en tanto las importaciones y el PIB tuvieron una caída significativa, las exportaciones continuaron creciendo.

Este simple juego numérico parece corroborar que el TLC indudablemente benefició a las actividades de importación y exportación, y tuvo también un impacto positivo en la producción del campo en una perspectiva general, pero los efectos en ramas de producción específicas, como el caso de la producción de huevo o de carne de cerdo citadas en párrafos anteriores, el impacto fue claramente negativo.

Si se observa la participación de los principales componentes de la oferta y demanda agregada en el país en el cuadro siguiente, en los años 1991 a 1994 las exportaciones tuvieron una sensible menor participación en el PIB que las importaciones, pero a partir de 1995 las exportaciones crecieron más aceleradamente que las

importaciones, por lo que las diferencias entre ellas fueron haciéndose menores, hasta ser prácticamente iguales en los últimos dos años. La participación del consumo privado tuvo una caída violenta en 1994, pero en el resto de los años analizados mantuvo una participación estable; en cambio, la participación del consumo gubernamental, que se mantuvo estable hasta 1997, incluido el año crítico de 1995, se desplomó severamente en 1998. La participación de la inversión fija creció en 1990, se cayó en 1995, pero en el resto del lapso mantiene una participación estable; se habla mucho de grandes inversiones extranjeras en México, pero resulta que no hay un incremento significativo en la formación de capital fijo, de lo cual se desprende que lo que hubo fue inversión extranjera para compra de capacidad instalada.

PARTICIPACIÓN EN EL PIB					
AÑO	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES	CONSUMO PRIVADO	CONSUMO GOBIERNO	FORMACIÓN DE CAPITAL FIJO
1989	14.75%	14.84%	70.14%	13.04%	15.65%
1990	16.76%	14.42%	71.08%	12.66%	17.52%
1991	18.21%	13.78%	72.36%	12.09%	18.69%
1992	19.91%	13.95%	73.82%	12.85%	19.28%
1993	19.63%	15.87%	71.32%	13.04%	18.40%
1994	22.23%	17.49%	49.71%	12.10%	19.31%
1995	21.02%	24.63%	68.94%	13.96%	14.90%
1996	25.53%	27.51%	67.59%	12.51%	17.63%
1997	29.01%	28.60%	68.31%	11.87%	19.62%
1998	30.14%	30.85%	70.07%	7.66%	20.57%

Agréguese lo que se desprende del cuadro anterior, en el que se observa que de 1989 a 1992 las importaciones crecieron consistentemente mientras las exportaciones permanecían relativamente estancadas, produciéndose con ello un déficit en la balanza comercial que se manifestó en la balanza de pagos, déficit que hubo de ser compensado en alguna forma que no fuera nueva deuda, porque estaba prohibida por el FMI, y esa forma fue la inversión extranjera en papeles financieros, especialmente los tesobonos. Es lo mismo que hace Estados Unidos, que tiene un eterno déficit en la balanza comercial que compensa con las inversiones extranjeras en papeles de deuda o depósitos en bancos, no porque pague intereses elevados, sino porque los ahorradores tienen confianza en que su dinero está seguro.

En tanto se equilibraba la balanza comercial, la apuesta del presidente Salinas y de Pedro Aspe, su secretario de Hacienda, fue atraer las inversiones extranjeras en efectivo con base en la confianza en la economía y en las instituciones mexicanas, confianza que se perdió por el levantamiento en Chiapas, por los asesinatos de Luis Donald Colosio –candidato a la presidencia de la república por el partido Revolucionario Institucional- y de Francisco Ruiz Massieu –alto directivo del mismo partido en el poder-, y por la torpe renuncia de Jorge Carpizo –secretario de Gobernación- y posterior retiro de la misma. Según Salinas, en la entrevista que ha servido de base a estos comentarios, en noviembre de 1994 no había una continua salida de capitales y teníamos un desliz del peso; él considera que las devaluaciones pueden ser administradas, y que tal vez lo que era conveniente en aquella fecha y en aquellas circunstancias era abrir la banda de flotación; pero le parece que una apertura de la banda requería de una política económica consistente que la sostuviera, y ésta requiere de un horizonte razonablemente largo, que no lo da una administración a la que le quedaban cuatro meses para terminar, pero si lo podía dar una administración que está por entrar; él cree que si el gobierno que se inició en diciembre de 1994 hubiera planteado un programa integral, una apertura ordenada de la banda de flotación, tal vez hubiera sido mejor que el manejo desordenado que se hizo de la información, y que fue lo que provocó la devaluación violenta de diciembre de 1995.

Para los inversionistas extranjeros –especialmente para los inversionistas de Estados Unidos- la América Hispana con los 750 millones de habitantes que se espera alcance para el año 2020, se constituye en el segundo mercado más grande del mundo, después de la China Continental; para los países industrializados ambos mercados son interesantes porque la enorme mayoría de sus habitantes son consumidores de primera vez, principalmente de bienes de consumo duradero, por lo que esperan de ellos una mayor avidez de compra y una menor exigencia en calidad y avance tecnológico¹⁰⁹.

¹⁰⁹ RAMÍREZ F. Eduardo. *Valuación, apreciación o prognosis inmobiliaria: la internacionalización de los negocios inmobiliarios en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura. 2003.

Además, la celebración de tratados de libre comercio propicia la división del trabajo entre los países en términos de sus ventajas competitivas, ventajas que dependen de las ubicaciones físicas de la producción, del consumo y de la infraestructura existente; de los costos de producción y distribución, del marco jurídico, del ambiente político y social, de la normatividad urbana y ambiental y de la carga fiscal; estos son, entre otros, los factores de decisión para que un inversionista extranjero inicie un proyecto en un país hispanoamericano, proyecto que necesariamente incluye una componente inmobiliaria; todos esos factores se resumen en cuatro preguntas: ¿se puede?, ¿a qué costo?, ¿cuál es el riesgo? y ¿cuál será la rentabilidad?.

Para estar en condiciones de atender en el futuro el enorme mercado de bienes de consumo que son y serán los países hispanoamericanos, principalmente los más grandes y desarrollados entre los que se encuentra México, y así aprovechar las ventajas del libre comercio, las empresas multinacionales necesitan de bienes inmuebles de todo tipo para instalar sus unidades económicas, oficinas para sus administraciones y casas para su personal.

En un seminario celebrado en la Ciudad de México (sept/96), promovido por el extinto Fondo Bancario de Protección al Ahorro -FOBAPROA-, los representantes de un despacho de abogados de Estados Unidos, que actúa desde hace muchos años como consultor de inversionistas de su país en negociaciones con empresarios mexicanos, expuso recomendaciones de lo que, a su juicio, deben de considerar quienes pretendan hacer negocios, especialmente inmobiliarios, con inversionistas de Estados Unidos, Europa y Japón. De entre ellas destacan las siguientes:

- El inversionista extranjero busca primero, y sobre todo, un precio ético del inmueble y una seguridad en la inversión propuesta. Por ello el inversionista extranjero espera un documento de promoción amplio y detallado, que le permita formular sus juicios y tomar sus decisiones.
- Entre otras cosas, el contenido del documento debe de abundar en aspectos tales como proformas de ingresos, la descripción del inmueble y de su entorno urbano y social, los permisos y licencias que se requieren para su aprovechamiento, la situación jurídica del inmueble, en su caso los costos de inversión y de operación y las cargas fiscales.

Las inversiones extranjeras en México en negocios inmobiliarios datan, cuando menos, de fines del Siglo XIX; existe, pues, una amplia experiencia sobre el particular, y de ella se pueden extraer circunstancias y condiciones que se traducen en riesgos para el inversionista, de entre las cuales destacan las siguientes:

- El marco jurídico de la propiedad inmueble en México es sumamente complejo y genera situaciones que conducen a la pérdida de la inversión en casos extremos no poco frecuentes, o a elevar los costos o a reducir potenciales. Las recientes modificaciones a la legislación agraria abren ciertamente vertientes de regularización para inmuebles relacionados con ella, pero continúan existiendo un gran número de inmuebles asentados en terrenos ejidales y comunales y prevalecen las irregularidades en la ocupación de bienes del dominio de la Federación, dando origen a inmuebles que no pueden entrar al mercado con seguridad jurídica. A ello se suman los riesgos por las restricciones que se derivan del cambio del régimen agrario por la vía de la expropiación, de las debilidades registrales municipales, de las inscripciones ad-perpetuum, de las inmatriculaciones o usucapiones, de la protección a vestigios arqueológicos, etc.
- La normatividad en materia urbana y ecológica es difusa en buena parte del país, fuertemente influida por movimientos políticos y sociales, aplicada frecuentemente por personal poco capacitado, ejercida a veces por autoridades con peligrosa discrecionalidad y, sobre todo, normatividad no respetada por un número significativo de agentes económicos mexicanos. Frente a ello, se presenta una tendencia clara y creciente de los grupos sociales para exigir su cumplimiento, de suerte que el inversionista se encontrará, después de comprar, cada vez con mayor frecuencia si no está bien informado, con irregularidades no resueltas y con la obligación de resolverlas de acuerdo con la normatividad, cargando con los costos de regularización o de reducción del proyecto; es lo que ahora se conoce como pasivos ecológicos, y que por analogía se puede extender el término a pasivos urbanos.
- Las condiciones físicas de nuestro territorio, en muchas regiones, se caracterizan por fenómenos naturales que se presentan de improviso -como sismos, huracanes, inundaciones, etc.- y por la existencia de accidentes geológicos o instalaciones peligrosas, fenómenos y accidentes que sorprenden al inversionista mal informado con costos o francas imposibilidades para el desarrollo de sus proyectos.

Pese a estas experiencias, que pueden incluirse en ese genérico que en el lenguaje coloquial actual en el medio financiero se llama *riesgo-país*, la realidad es que los inversionistas extranjeros siguen llegando a México, pero no al ritmo deseado. El caso es que, en tanto no incrementemos nuestro ahorro interno, necesitamos atraer inversiones para generar empleos.

Desde otra perspectiva, en los países desarrollados se generan nuevos conceptos urbanos y nuevos productos inmobiliarios, que han influido en buena medida en los mercados inmobiliarios de los países hispanoamericanos, influencia que será mayor y más acelerada por efecto de la internacionalización de los negocios inmobiliarios. En una adaptación libre de parte del contenido del estudio denominado Memorias de la abundancia, de Hans Magnus Enzenberger¹¹⁰, se expresan las motivaciones que ahora son claras en los países desarrollados y que serán las motivaciones del futuro en los mercados inmobiliarios de los países hispanoamericanos:

El tiempo. El proceso de urbanización se ha venido manifestando en el crecimiento de las ciudades más que en el aumento en el número de ellas, lo que hace que el movimiento de sus habitantes para ir de su casa a su centro de trabajo o de estudio, o para comprar o acudir a un centro de diversión, se convierta en una de las mayores complicaciones para autoridades, automovilistas y prestadores y usuarios del servicio de transporte, que son los mismos que trabajan, estudian, compran o se divierten. El tiempo de los habitantes de las ciudades se vuelve un bien escaso, porque muchos de ellos gastan cuatro o cinco horas al día en sus traslados, que sumadas a las que se requieren para cumplir su jornada de trabajo, el tiempo que les queda libre para el descanso y la vida familiar se reduce notablemente. Así, los horarios de las jornadas de trabajo y del tiempo libre de los habitantes de una ciudad, las distancias y la eficiencia de los medios de transporte conducen al concepto de *sitio de conveniencia*, que es el lugar para trabajar, estudiar, comprar o divertirse que se encuentra cerca o en el camino de su trabajo a la vivienda, y en el cual es conveniente instalar un centro satisfactor de necesidades de las familias.

La atención. El crecimiento de las ciudades condujo al encarecimiento de la tierra urbana, de ahí a la arquitectura monumental con megaedificios capaces de alojar al mayor número posible de viviendas, comercios, centros de diversión etc., en los que los individuos y las familias tienden a convertirse en cosas, con una clara tendencia a la deshumanización. La reacción se caracteriza ahora por abrir oportunidades a conceptos arquitectónicos de dimensiones menores, que permitan a los individuos ser identificados como personas por quienes los atienden, e incluso uno de los argumentos que empieza a ser usado con mayor frecuencia en los reclamos publicitarios es, precisamente, el de la atención personalizada.

El espacio. En la búsqueda de la identidad, de sentirse personas, los individuos también ansían sentir el contacto con la naturaleza, de suerte que otra tendencia que tiene ya tiempo de hacerse presente, pero que ahora se hace más patente, es el de abandonar los barrios tradicionales de las grandes ciudades para crear microurbes periféricas en las que los individuos y las familias encuentran su centro de trabajo o de estudio, su centro de abasto y sus lugares de diversión. En esta tendencia se llegan también a definir formas diferentes de realizar el trabajo con apoyo en las nuevas tecnologías, sobre todo para tareas caracterizadas por el esfuerzo intelectual, de suerte que la mayor parte del trabajo se hace desde el hogar, y el traslado a las oficinas es solamente para reuniones de planeación y control, con lo que se reducen considerablemente los espacios necesarios para las oficinas, y su ubicación tiene más que ver con la convivencia de sus directivos que con la relación con los clientes para cierto tipo de negocios. La robotización indudablemente es otro factor que hace más clara la tendencia a reducir espacios, tanto en fábricas como en oficinas y centros comerciales, al reducir el número de trabajadores necesarios para producir algo o prestar algún servicio, y reducir el tamaño de las máquinas y los equipos; los cambios en la estructura de las plantillas de trabajadores y empleados por los cambios tecnológicos generan corrientes migratorias, propiciando la obsolescencia de algunos edificios y generando nuevas demandas de espacios en otras zonas de una ciudad determinada o de otra ciudad.

La tranquilidad. Más que el bienestar de los habitantes, en el crecimiento de las ciudades el criterio que ha gobernado su planeación ha sido el de abrir espacios a los medios de transporte, a las industrias y a los comercios considerándolos esenciales para la vida humana moderna, creando ambientes ruidosos con

¹¹⁰ MAGNUS Enzenberger Hans, Revista NEXOS no. 232, México, abril de 1997.

aglomeraciones de vehículos y de personas, con lo que se establecen condiciones para que los habitantes de las ciudades grandes y medianas vivan en un continuo estado de tensión emocional, acentuado por los aspectos ya mencionados del tiempo como factor escaso, la deshumanización y los espacios reducidos. La solución de las microurbes periféricas ayuda también a satisfacer la necesidad de la tranquilidad.

La ecología. Desde que se inició la domesticación de la agricultura al término de la Edad de Piedra y hasta la segunda mitad del Siglo XX, el desarrollo económico de la humanidad se ha dado con cargo a la ecología. Especialmente en ese Siglo XX es que el desarrollo tecnológico y los procesos de urbanización e industrialización se han dado con sacrificio de la ecología. De ello han venido tomando conciencia las autoridades y los grupos sociales, quienes actúan cada vez con mayor energía, las primeras creando el marco técnico-jurídico y los aparatos administrativos para corregir, en la medida de lo posible, los daños existentes y evitar que se continúen provocando con los nuevos proyectos, y las segundas ejerciendo lo que se ha dado en llamar la contraloría social, vigilando y exigiendo el cumplimiento de las normas a las autoridades y a los agentes económicos. La ubicación, el destino, el tamaño y la solución tecnológica de los inmuebles del futuro estarán fuertemente influidos por los factores ecológicos.

La seguridad. Los seres humanos, desde la prehistoria, han buscado vivir en sociedad, entre otras razones en busca de la seguridad física, para protegerse así mismos y a sus bienes de todo tipo de agresiones. La vida moderna ha venido transformando las características de las agresiones, pero éstas prevalecen y por ellos las familias sienten la necesidad de protegerse en donde viven, donde trabajan, donde estudian, donde compran y donde se divierten. Para los habitantes de las ciudades hispanoamericanas no les es extraño observar la forma en que algunos edificios se van convirtiendo en verdaderas fortalezas, y como otros nuevos se proyectan y se venden ofreciendo que el concepto arquitectónico, y hasta la tecnología de las instalaciones, están pensados en función de la seguridad de sus habitantes.

Los campesinos realizaron actos de protesta en contra del TLC, ante la inminente anulación, prácticamente general los días 20 y 21 de noviembre del 2002, así como las amenazas del Consejo Agrario Permanente de bloquear puertos marítimos y fronterizos a partir de enero de 2003, para que el Gobierno Federal se comprometiera a proteger a los campesinos del país. El 26 de diciembre de 2002, el citado Consejo lanzó un ultimátum al Gobierno Federal para conformar conjuntamente un acuerdo nacional para el campo, pues de lo contrario cumplirían las amenazas lanzadas con anterioridad⁴⁴

Según cifras expuestas por José Luis Calva, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM en entrevista sin fecha de realización,⁴⁶ el valor bruto del producto agropecuario por trabajador en México en 2001 fue de 3.8 miles de dólares, en tanto que el de Estados Unidos fue de 67.9 miles de dólares y el de Canadá de 54.1 miles de dólares. Lo anterior se explica -afirmó Calva- porque la enorme brecha de productividad con Estados Unidos es resultado de las cuantiosas inversiones en investigación y en innovación tecnológica realizadas en ese país, y en sus políticas internas de precios y subsidios que, al garantizar la rentabilidad de las granjas, han favorecido su capitalización y tecnificación continuas. Así -continúa Calva-, mientras en Estados Unidos existen 1.6 tractores por trabajador agropecuario y 1.8 en Canadá, en México hay dos tractores por cada 100 trabajadores. Para el 2003, el Congreso de nuestro país aprobó un presupuesto de 42 mil millones de pesos para todos los programas del sector agropecuario, incluidos los subsidios, que resulta irrisoria en comparación con los 18 mil millones de dólares anuales que el gobierno de Estados Unidos aplicará únicamente para subsidiar a sus productores agropecuarios.

En su colaboración del 23 de diciembre de 2002⁴⁷, Everardo Elizondo, subgobemador del Banco de México, expuso que la apertura al comercio exterior de la economía mexicana empezó en 1985; para cuando se firmó el TLC, los aranceles para los impuestos de importación se habían reducido drásticamente, y casi habían desaparecido los permisos previos de importación. Sorprende en consecuencia, escribe Elizondo, la desmemoria reciente de algunos de los protagonistas principales del movimiento aperturista de los ochenta, y el surgimiento en nuestro medio de voces proteccionistas las que, parafraseando a F. Bastiat (que quién sabe

⁴⁴ DIARIO EXCELSIOR, sección A del 27 de diciembre de 2002

⁴⁶ ROJAS CRUZ MANUEL y OCHOA ARTURO. Diario EXCELSIOR, sección A del 26 de diciembre de 2002.

⁴⁷ ELIZONDO EVERARDO. Colaboración publicada en la sección de Negocios del diario REFORMA en su edición del 23 de diciembre de 2002.

quién sea), exigen privilegios para unos cuantos, en tanto que el comercio irrestricto ofrece libertad para todos.

El TLC estableció cinco velocidades de desgravación⁴⁸, que son las siguientes:

Código A. Desgravación inmediata. Los bienes comprendidos en la fracción arancelaria correspondiente quedarán libres de arancel a partir del inicio de la vigencia del TLC (01 01 94).

Código B. Desgravación en cinco etapas anuales iguales, comenzando a partir del 01 01 94.

Código C. Desgravación en diez etapas anuales iguales, comenzando a partir del 01 01 94.

Código C+. Desgravación en quince etapas anuales iguales, comenzando a partir del 01 01 94.

Código D. Código aplicable a los bienes que se encontraban libres de arancel cuando se llevó a cabo la negociación.

Es muy amplia la relación de fracciones arancelarias aplicables a los bienes agropecuarios, por lo que solo se muestran ejemplos ilustrativos de bienes procedentes de Estados Unidos.

BIEN	CÓDIGO	BIEN	CÓDIGO
Carne de bovino fresca, refrigerada o congelada	D	Carne de porcino (nota i), ovino y caprino fresca, refrigerada o congelada.	C
Carne caballar, asnal o mular fresca, refrigerada o congelada.	B	Despojos comestibles de bovino, porcino, ovino, caprino, caballar, asnal o mular frescos, refrigerados o congelados.	C
Carne y despojos comestibles de aves frescos, refrigerados o congelados.	C (nota ii)	Tocino sin partes magras y grasa sin fundir de cerdo o de aves, frescos, refrigerados, congelados o en salmuera, secos o ahumados.	Nota iii
Pescado fresco o refrigerado, con exclusión de filetes.	A, C y D (nota iv)	Pescado congelado, con exclusión de filetes.	A, C y D (nota iv))
Pescado seco, salado o en salmuera; harina polvo o pellets aptos para consumo humano.	A, C y D (nota iv)	Crustáceos, incluso pelados, vivos, frescos, refrigerados, congelados, secos, salados o en salmuera; harina, polvo o pellets aptos para consumo humano.	A, C y D (nota iv)
Moluscos, incluso separados de sus valvas, vivos, frescos, refrigerados, congelados, secos, salados o en salmuera.	Nota v	Leche y crema sin concentrar y sin azúcar u otros edulcorantes.	C (nota vi)
Leche y crema concentradas y con azúcar u otros edulcorantes.	C (nota vi)	Suero de mantequilla, leche y crema cuajadas, yogur, kefir y demás leches y cremas fermentadas o acidificadas, con adición de azúcar u otros edulcorantes o con adición de frutas o cacao.	C (nota vi)
Mantequilla y materias grasas de leche	C (nota vi)	Queso y requesón.	C (nota vi)
Huevos de ave con cáscara, frescos, conservados o cocidos.	C (nota vi)	Huevos de ave sin cáscara y yemas de huevos frescos, secos, cocidos, moldeados, congelados o conservados, con adición de azúcar.	C (nota vi)
Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces tuberosas, brotes y rizomas; en reposo vegetativo, en vegetación o en flor.	A, C y D (nota iv)	Papas frescas o refrigeradas	C (nota ii)

⁴⁸ SECOFI. Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones Arancelarias y Plazos de Desgravación. Miguel Ángel Porrúa. México, 1994.

BIEN	CÓDIGO	BIEN	CÓDIGO
Tomates frescos o refrigerados	C (Nota ii)	Cebollas, chalotes, ajos, puerros frescos o refrigerados.	A y C (nota vi)
Coles, coliflores, coles rizadas y colinabos, frescos y refrigerados.	A y C (nota vi)	Lechugas y achicoria, frescas y refrigeradas.	A y C (nota vi)
Zanahorias, nabos, remolachas para ensaladas, salsifíes, apionabos y rábanos frescos o refrigerados.	A	Pepinos y pepinillos, frescos o refrigerados.	C
Legumbres y hortaliza cocidas o congeladas.	A (nota iv)	Legumbres y hortalizas secas, enteras, en trozo, en rodaja, trituradas o en polvo.	C (nota iv)
Cocos, nueces del Brasil o de cajú, frescos o secos, sin pelar y pelados.	A	Plátanos, frescos o secos.	A
Cítricos y uvas, frescos o secos.	A y C (nota vii)	Melones, sandías y papayas, frescos o secos	A
Manzanas, peras y membrillos frescos.	C	Café y té	A y C (nota viii)
Trigo y arroz	C	Cebada	A (nota ix)
Maíz	C y D (nota x)	Sorgo para grano	D

Notas.

- i. México podrá aplicar una salvaguarda especial en la forma de un arancel-cuota, de suerte que un cupo mínimo procedente de Estados Unidos se importe a una tasa en desgravación y el excedente al cupo mínimo se le aplicará el arancel que resulte menor entre el 20% o el arancel que le corresponda como nación más favorecida.
- ii. México podrá aplicar una salvaguarda especial en la forma de un arancel-cuota, de suerte que un cupo mínimo procedente de Estados Unidos se importe libre de arancel y el excedente al cupo mínimo se le aplicará una tasa en desgravación.
- iii. Se le aplicará el arancel que resulte mayor de 282% advalorem y 0.93 dólares americanos por kilo.
- iv. Para efectos prácticos los códigos A y B son iguales. Para atunes frescos y congelados, langostas, camarones, langostinos, quisquillas y gambas, así como a papas, setas, espárragos, brócolis y coliflores cocidos y congelado, y también para papas, cebollas y ajos secos y deshidratados, se les aplica el código C.
- v. México podrá adoptar o mantener prohibiciones o restricciones, así como aranceles aduaneros derivados del GATT, sobre bienes que no sean calificados de Estados Unidos.
- vi. Para cebollas se aplicará el arancel que resulte mayor de 10% advalorem y 3.9 centavos de dólar americano por kilo, y para lechugas la opción es de 4.4 centavos de dólar americano por kilo, ambos aranceles en desgravación.
- vii. Para naranjas se aplicará el arancel que resulte mayor de 20% advalorem y 2.2 centavos de dólar americano por kilo, y para toronjas la opción es de 2.9 centavos de dólar americano por kilo, ambos aranceles en desgravación.
- viii. Código A para café sin descafeinar y sin tostar y todas las presentaciones de té. Código C para café tostado y descafeinado, cáscara y cascarilla de café y sucedáneos del café que contengan café.
- ix. Para cebada se aplicará el arancel que resulte mayor de 128% advalorem y 15.5 centavos de dólar americano por kilo, ambos aranceles en desgravación.
- x. Código C para maíz palomero y para elotes y código D para siembra.

De lo anterior se desprende que solo los bienes con código C quedaran totalmente desgravados al cumplirse 10 años de haber entrado en vigor el TLC, o sea en 2003, entre los que están casi todos los incluidos en la relación anterior. Los bienes con los códigos A y D ya fueron desgravados antes o en la fecha de entrada en vigor del TLC; los bienes con código B quedaron libres de gravamen a partir del 01 01 98 y los que tienen código C+ estarán totalmente desgravados a partir del 01 01 08.

Para tener una mejor comprensión del impacto de la desgravación, se pone un ejemplo incluido en la referencia bibliográfica antes señalada como fuente de información sobre el TLC, en el que aparece como libres de arancel los bienes con código C en 2003.

ARANCEL HASTA EL 31 12 93	20%	15%	10%	5%
A partir del 01 01 94	18	13.5	9	4.5
A partir del 01 01 95	16	12.0	8	4.0
A partir del 01 01 96	14	10.5	7	3.5
A partir del 01 01 97	12	9.0	6	3.0
A partir del 01 01 98	10	7.5	5	2.5
A partir del 01 01 99	8	6.0	4	2.0
A partir del 01 01 00	6	4.5	3	1.5
A partir del 01 01 01	4	3.0	2	1.0
A partir del 01 01 02	2	1.5	1	0.5
A partir del 01 01 03	Libre	Libre	Libre	Libre

Es decir, si se acepta que antes de que entrara el vigor el TLC, el 01 01 94, ya se habían abatido los aranceles para la importación de bienes procedentes de Estados Unidos, entonces resulta que, aun considerando el máximo arancel expuesto, vigente antes de la entrada en vigor del TLC, y dejando fuera los moluscos, incluso separados de sus valvas, vivos, frescos, refrigerados, congelados, secos, salados o en salmuera, que podrían estar protegidos por los convenios de adhesión de México al GATT, lo mas que se reduciría el arancel en algunos bienes a partir del 01 01 03 es por la tasa del 2%, si bien es cierto que en otros bienes, como la cebada, que empezaron en 1994 con un arancel de 128%, al entrar al proceso de desgrava.

CUARTA PARTE

EVALUACIÓN DEL ESTADO DEL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO AL 2007.

La evaluación del estado del urbanismo en México al 2007 contiene la revisión de los hechos relacionados con la expansión del espacio urbano en la periferia de las ciudades y con la irregularidad en la tenencia de la tierra entre 1995 y el 2006, frente a la nueva legislación agraria, al resto de la legislación convergente y al ambiente económico, político y social perturbado por hechos y circunstancias como las siguientes:

- La liberación de los mercados de terrenos en la periferia de las ciudades y la presencia en ellos de ejidos y ejidatarios como agentes económicos liberados de la tutela –control- del Gobierno Federal.
- El retiro del INFONAVIT y del FOVISSTE como desarrolladores de vivienda y la aparición de empresas privadas como tales para llenar el vacío.
- La demanda de la economía y de la sociedad para satisfacer sus necesidades de espacio urbano y las consecuencias negativas de la ausencia del Estado en ese fenómeno.
- La propuesta de nuevos modelos de expansión urbana y los obstáculos resultantes de inercias políticas, burocráticas y académicas.
- La irregularidad urbana como problema político, económico y social, los obstáculos y oportunidades que ofrece la nueva legislación agraria.

1.- CARÁCTER DE LA PROPIEDAD DEL SUELO PARA LA POBLACIÓN CAMPESINA EN MÉXICO¹¹¹.

Desde la época prehispánica hasta mediados del siglo XX, la población campesina fue mayoritaria en el país, y si bien de entonces a la fecha su presencia ha venido disminuyendo progresivamente, su organización permaneció prácticamente la misma hasta entonces

- La gran mayoría campesina en condiciones de pobreza extrema, usufructuando pequeñas parcelas sin tener la propiedad plena o trabajando como jornaleros por temporadas con salarios muy bajos, liderados por caciques que, en general y con pocas excepciones, abusaron de su posición y negociaron con los personajes que tenían el poder político o económico en perjuicio de quienes decían representar.
- Algunos campesinos superados del grupo anterior, con visión empresarial, aprovecharon la debilidad de sus vecinos y les rentaron sus parcelas, aumentando así su capacidad de generar ingresos.
- Un número muy menor de individuos asalariados, con una cierta capacitación –operadores de maquinaria agrícola, por ejemplo-, que trabajaban en su mayoría por temporadas según los ciclos del cultivo o del cuidado del ganado, con ingresos menores a los que ahora percibe el obrero urbano y sin las prestaciones ni la protección legal ante las arbitrariedades del patrón.
- Y la elite, constituida por unos relativamente pocos agricultores y ganaderos, que generalmente vivían en localidades urbanas, que poseían tierras mas o menos considerables en propiedad o las acumulaban mediante el arrendamiento, que se constituyeron en patrones de alguna parte de la población campesina y que operaban en condiciones de riesgos y oportunidades que conducían a un año de grandes ganancias por dos o tres de pérdidas ruinosas.

La Revolución Mexicana de 1910 fue el movimiento que estableció, en la Constitución de 1917, las bases jurídicas para la restitución de sus tierras a las comunidades indígenas y para la dotación de tierras a los peones y jornaleros; con altas y bajas en la segunda década del Siglo XX, el proceso de la llamada Reforma Agraria tomó realmente fuerza hasta 1936, y se puede decir que concluyó en 1988. Para ese año, prácticamente todos los campesinos jefes de familia recuperaron o recibieron tierras, algunas buenas y otras francamente muy malas; se acabó con el latifundio y se acabaron las tierras por repartir, quedando solamente por resolver algunas reclamaciones de restitución de tierras de comunidades y algunos conflictos de tierras entre ejidos y entre ejidos y comunidades. Precisamente para proteger a las tierras ejidales y comunales del apetito latifundista, desde 1917 se les declaró legalmente imprescriptibles, inalienables, inembargables e intrasmisibles, lo que significó que el único camino posible para que las tierras dejaran de ser ejidales y comunales fue la expropiación.

¹¹¹ WARMAN Arturo. Op. Citado.

A partir de que, a mediados del siglo XX, el Gobierno Federal orientara al desarrollo económico del país con base en la industrialización, y promoviera la urbanización acelerada, una parte importante de la población campesina se trasladó a las ciudades -principalmente hombres jóvenes-, se empleó como obrero de tiempo completo, y se olvidó de sus raíces campesinas. Para muchos de esas nuevas generaciones de hombres jóvenes recién arribados a las ciudades, la tierra perdió sentido como camino de superación y como garantía de subsistencia, dejó de ser para ellos el patrimonio de la familia y se convirtió en el refugio de los hombres viejos y de las mujeres que, en un principio, no encontraban oportunidades para emigrar a las ciudades en condiciones favorables. Ciertamente este fenómeno no fue absoluto: hubo regiones del país en donde la población campesina se mantuvo arraigada al campo y hubo otras en las que la migración era por temporadas, regresando los hombres al campo para las épocas de siembra y de cosecha; la diferencia en los comportamientos se debió a la diferencia de calidad de las tierras y a su condición de riego o de temporal: a mayor calidad de la tierra bajo riego, mayor arraigo al campo.

La respuesta económica a la tendencia al abandono de la tierra para migrar a las ciudades fue el arrendamiento, entonces ilegal, de las parcelas ejidales -en ocasiones a otros ejidatarios que con ello encontraban la oportunidad de desarrollar su espíritu empresarial, en ocasiones a pequeños propietarios que así desarrollaban una ruta para mejorar la dimensión económica de su negocio agrícola o ganadero-, pero la respuesta más importante se presentó en la periferia de las ciudades: la venta ilegal de lotes para asentamientos humanos en tierras ejidales y comunales, precisamente a campesinos migrantes que al llegar a las ciudades encontraron que ninguno de los tres ámbitos de gobierno legisló ni estructuró programas para ordenar la expansión de las ciudades, ni previó los espacios para alojar a esa nueva población. El arrendamiento ilegal de las parcelas ejidales permitía conservar la propiedad, por si la de malas hubiera que regresar al campo, y generar ingresos adicionales a los percibidos en la ciudad, de suerte que la suma de los ingresos resultaba notoriamente superior a los percibidos por la sola explotación de la parcela. Con la venta ilegal de lotes, aun cuando se perdía la propiedad y se cancelaba la oportunidad del retorno a su vocación agrícola o ganadera, los ingresos eran sustancialmente mayores y permitieron a los campesinos vendedores con iniciativa emprender otros negocios significativamente más rentables que la explotación agrícola o ganadera de sus tierras; otros, como cualquier ser humano independientemente de su cultura y condición, dilapidaron su pequeña fortuna.

Así, para cuando se modificó el artículo 27 constitucional en 1991, eliminando la obligación del Estado de dotar de tierra a los campesinos con derechos a salvo y abriendo la posibilidad de sustraerla del régimen ejidal y comunal por otras vías distintas a la expropiación y de realizar operaciones legales con la tierra ejidal y comunal consideradas antes ilegales -venta, renta y celebración de contratos de asociación en participación con particulares para la explotación de la tierra dentro del régimen ejidal o comunal, comprometer en garantía de préstamos el usufructo de la tierra, venta de parcelas en dominio pleno y aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles para el desarrollo de cualquier tipo de proyectos- ya una parte significativa de la población campesina, principalmente la asentada en la periferia de las ciudades, había perdido su apego a la tierra ante la razón económica de obtener mejores ingresos con su renta o venta ilegales.

En una reunión celebrada en el Puerto de Veracruz el 6 de enero de 1992 -aniversario de la Ley Agraria de 1915-, a la que se convocó a representantes de las uniones de crédito ejidal de todo el país por la Subsecretaría de Planeación de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, organizada en mesas de trabajo para discutir diferentes temas del proyecto de la nueva Ley Agraria, hubo manifestaciones de la posición de los campesinos ante las nuevas operaciones que permitía la modificación al artículo 27; de ellas destacan dos:

- La de ejidatarios de Tamaulipas, propietarios de tierras de riego al norte de ese estado y de maquinaria agrícola, expresaron que a ellos no les interesaba vender sus tierras, que ellos a lo que aspiraban con la nueva legislación era encontrar asociados particulares que les aseguraran el crédito, pero sobre todo que les aseguraran la comercialización de sus productos, dispuestos a cambio a compartir ganancias, pero no a perder la propiedad de la tierra.
- La de un ejidatario de Chihuahua, del Valle de Juárez, que opinó que los únicos ejidatarios que aspirarían a vender son los que poseen tierras *lagartijeras*: sin agua, enmontadas, con pocas lluvias, etc.

Si se considera que los asistentes a la reunión eran campesinos con espíritu empresarial –por ello habían constituido las uniones de crédito-, se entiende que eran exitosos en la explotación de sus tierras, ubicadas en sitios relativamente alejados de los centros urbanos, y por ello sin la oportunidad de vender sus tierras para desarrollos inmobiliarios; así también se entiende que consideraran que solo ejidatarios con tierras pobres y de temporal quisieran vender sus tierras, aún cuando con una perspectiva nula de posibles compradores.

Si además se considera que solo el 10% del territorio nacional se siembra por ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios –el 3% de riego y el 7% de temporal-, y el 52% de la tierra sembrada es ejidal y comunal, se comprenderá porqué son pocos los ejidatarios que pueden obtener ingresos para una mínima calidad de vida con la explotación de sus tierras, y por ello son pocos para los que existe una razón económica que los impulse a conservarlas. El resto de los ejidatarios que se resisten a desprenderse de sus tierras son los que mantienen su criterio patrimonialista o, quizá, porque no han encontrado quién les llegue al precio. Los datos del PROCEDE de 1997 muestran que la mitad de los sujetos de la propiedad social tiene más de 50 años de edad, y de ellos la mitad, o sea la cuarta parte del total, es mayor de 65 años; la mayoría son sucesores, hijos o nietos y excepcionalmente biznietos de quienes recibieron la dotación de tierra o su reconocimiento. La avanzada edad de los ejidatarios y comuneros de fines del Siglo XX y principios del XXI los hace conservadores¹¹².

El resultado de la radical modificación a la legislación agraria de 1991 y 1992 se ha manifestado, casi únicamente, en la incorporación de terrenos ejidales al desarrollo urbano con seguridad jurídica, en negociaciones entre ejidatarios y desarrolladores inmobiliarios sin mas participación del Gobierno Federal, a pesar de ser los actos agrarios materia federal, que la supervisión por parte de la Procuraduría Agraria de la celebración de las asambleas ejidales que han venido autorizando la adopción del dominio pleno de las parcelas o la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles y, por parte del Registro Agrario Nacional, la inscripción de las actas de las citadas asambleas y la emisión de los títulos de propiedad en dominio pleno.

Pero no se ha interrumpido la venta irregular de lotes en terrenos ejidales y comunales, ni se ha logrado concluir con la regularización de asentamientos humanos, ni menos aun se ha conducido el establecimiento de los desarrollos inmobiliarios, principalmente de vivienda pero también turísticos e industriales, para que reúnan las condiciones de racionalidad en lo urbano y en lo ecológico¹¹³; estos fenómenos se deben a la ausencia de los tres ámbitos de gobierno en papel de autoridades en materia de ordenamiento territorial y de generadores de políticas públicas urbanas, ausencia que tiene su origen en que se repite el fenómeno de que se legisla en una materia, en este caso la agraria, sin ajustar cabalmente el resto de las leyes que concurren en los fenómenos que se generan con la nueva legislación. En este caso se hicieron algunos pequeños ajustes en la Ley de General de Asentamientos Humanos y se emitió la nueva Ley de Aguas Nacionales, pero esta última orientada principalmente a la agricultura¹¹⁴.

2.- EL CAMPO MEXICANO, LA DEMOGRAFÍA Y EL CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL.

El campo mexicano aloja aproximadamente al 25% de la población nacional; la mayoría de su población vive de la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura, que tienen una participación del 8% del producto interno bruto nacional. Es decir, en nuestro país el 25% de la población vive del 8% del PIB y el 75% restante vive del 92% del PIB. Desde otra perspectiva, la población económicamente activa agrícola, como porcentaje de la PEA total, en nuestro país es del 23%, en Estados Unidos es del 3%, en Canadá de 3.6% y en la Unión Europea del 6%. El 80% de las familias en el campo mexicano se consideran pobres; las familias que viven en condiciones de extrema pobreza presentan tasas de natalidad relativamente altas y menores niveles educativos; la mayoría dedica más del 60% de sus ingresos monetarios al consumo de alimentos. El nivel de vida en el campo representa en promedio menos de la mitad del registrado en las ciudades.

¹¹² Ver capítulo 3 de la segunda parte.

¹¹³ RÉBORA Tognio Alberto. ¿Hacia un nuevo paradigma de los asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la Región Oriente en el Valle de México. México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México, Gobierno de la Ciudad de México y El Colegio Mexiquense. 2000.

¹¹⁴ WARMAN Arturo. O. citado.

Transcribiendo en síntesis algunos de los conceptos expresados en la tercera parte, se entiende mejor la situación que tenía el campo mexicano en 1997:

- a) Cuando el país optó por la apertura comercial para sustituir al proteccionismo como uno de los ejes de la política económica del país, con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte y los tratados con la Unión Europea, la fijación de los precios internos de los productos debieron de ajustarse a los mercados y referentes internacionales.
- b) Sin la posibilidad de fijar los precios, la compra directa por el gobierno perdió sentido y propósito; por tanto se transformó la política comercial con el desmantelamiento del aparato público para la comercialización y el abasto.
- c) Con el fin de la intervención pública en los mercados fue indispensable crear un sistema alternativo de apoyo a los productores, antes canalizado a través de los precios, para compensar deficiencias estructurales y desventajas en la competencia. En 1994 se creó el PROCAMPO, un apoyo directo a los productores de granos básicos con precios de garantía.
- d) La crisis de 1994 debida a la baja en los precios del petróleo que aporta la tercera parte de los ingresos fiscales del país, y la reducción presupuestal que la siguió por mucho tiempo, afectaron al PROCAMPO. No se pudo mantener constante en términos reales el pago por hectárea, que descendió respecto a sus montos iniciales.
- e) Relativamente pocos productores se apropian de la mayor proporción de los apoyos que se canalizan a través de la irrigación -incluyendo los subsidios al consumo de energía eléctrica, acaso medio millón de cinco millones de propietarios rurales-; los precios de garantía o concertados los aprovecha directamente no más del 10% de los productores; los subsidios a tipos de interés y carteras vencidas en el crédito de las instituciones públicas menos del 15% de los productores.
- f) Las élites y las vanguardias productivas siempre recibieron subsidios mucho más altos que sus competidores externos, pero no están ni estuvieron en condiciones de competir con ellos. Ése es precisamente el problema más grave del crecimiento proteccionista, concentrador y excluyente: propicia y genera la reproducción de la pobreza de la mayoría para favorecer a una minoría ineficiente, poderosa y conservadora.

Como puede observarse, el problema de fondo del campo mexicano, la pobreza, no cambió entre 1997 y 2004, y la solución no puede estar ni en el incremento de la productividad y la producción porque éstas exigen la mecanización del trabajo, con la consiguiente anulación de fuentes de empleo, ni tampoco en el establecimiento de agroindustrias en el campo porque requiere de una red carretera que no existe, y no hay dinero para construirla, ni público ni privado. Además, la prestación a la población rural de servicios básicos de salud y educación se hace cada vez menos posible, en parte por la dispersión en que se mantiene esa población y, principalmente, por el presupuesto cada vez mas restringido de los tres ámbitos de gobierno, aún considerando el esfuerzo que se realiza con los programas asistenciales de los sectores público y privado.

Por tanto existen dos escenarios para enfrentar la crisis del campo.

- En el primero el reto que se presenta para los próximos 20 años es la incorporación de la mayor parte de la población rural -idealmente del orden de 20 millones de personas- a la vida y a la actividad económica urbana, a fin de reducir la población que viva del campo y en el campo, para lograr con ello mejorar sustancialmente sus ingresos y compactar a esa población en localidades de mas de cinco mil habitantes, a fin de facilitar la prestación de los servicios básicos de salud y educación
- El segundo resulta de no actuarse de inmediato, y en él la población rururbana - definida como la que habita en localidades menores de 15 mil habitantes- llegaría en el año 2020, según el CONAPO, a cerca de 28 millones -con una tasa de crecimiento media anual de 0.6%- , representando el 23% de la población nacional, cifras que consideran una importante migración a las ciudades del país y a los Estados Unidos.

En los dos escenarios presentados se requiere crear los espacios para la expansión urbana:

- a) En ambos escenarios esos espacios tendrán que crearse en terrenos ejidales o comunales.
- b) En ambos se trata de urbanizar a los ejidatarios y comuneros en el primero a la gran mayoría, en el segundo únicamente a los que tienen tierras en la periferia de las ciudades.
- c) En el primero se lograría reducir drásticamente la pobreza en el campo y que la expansión de las ciudades fuera ordenada y con seguridad jurídica; en el segundo, en el campo se mantendrían los elevados niveles de pobreza y se alimentaría la irregularidad jurídica de la tierra urbana, en sitios cada vez mas lejanos y con mayores riesgos.

- d) El primero exige un conjunto de políticas públicas y programas de desarrollo que impulsen la actividad económica del país para generar, además de los necesarios para abatir el rezago existente, del año 2000 al año 2020 al menos cinco millones de nuevos empleos urbanos para los campesinos que llegaran a las ciudades –un promedio plano de 250 mil empleos y autoempleos anuales, nada mas para los campesinos que se urbanicen, y otros 300 mil anuales para la demanda que se genere por quienes ya viven en las ciudades- y establecer las bases para la expansión ordenada de las ciudades; en el segundo solo hay que dejar que los agentes económicos actúen a su propia iniciativa, y que cada quien enfrente su problema como pueda, con las consecuencias en el desorden urbano y la apertura aun mayor en la brecha entre pobres y ricos, invitando a una mayor violencia.

En resumen, el futuro del país depende en buena medida del modo y tamaño en que la población rural se incorpore a la economía y a la sociedad urbana; ello conduce a la obligada expansión de las ciudades sobre terrenos que son en mayor medida ejidales y comunales, lo que implica el cambio de régimen a propiedad particular y su posterior incorporación a los proyectos urbanos con seguridad jurídica y racionalidad socioeconómica y técnica.

3.- LA CREACIÓN DE ESPACIOS PARA EL DESARROLLO URBANO.

En el 2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda, celebrado en la Ciudad de Querétaro en agosto de 2004, organizado por la Secretaría de Desarrollo Social y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda con el apoyo del Colegio Mexiquense, se expresaron puntos de vista por los panelistas y asistentes que ofrecen un panorama interesante por lo contrastante y ambicioso; de esos puntos de vista destacan los siguientes:

- a) Considerando los escasos recursos presupuestales de los tres ámbitos de gobierno, se plantearon tres posiciones divergentes en torno a su participación en la incorporación de terrenos al desarrollo urbano:
- Oposición a que se constituyan reservas territoriales con los escasos recursos fiscales, proponiendo que se destinen a la introducción de servicios a los asentamientos humanos carentes de ellos, y se deje la creación de espacios para la expansión del desarrollo urbano a los sectores privado y social.
 - A favor de que se destinen recursos fiscales para la compra o expropiación de terrenos para generar oferta de suelo para pobres y, si hubiera recursos suficientes, para conducir el desarrollo urbano.
 - Propuesta para que los estados y municipios establezcan alianzas con los propietarios de la tierra y los desarrolladores, y sin invertir recursos fiscales en la compra de la tierra, se generen espacios racionales para el desarrollo urbano, que incluya tierra para los diferentes estratos de vivienda.
- b) Para los aspectos citados se plantearon las siguientes consideraciones:
- La urbanización crece con una clara tendencia a la metropolización.
 - Es mayoritaria la demanda de suelo de familias de menores ingresos que no tienen acceso al crédito.
 - La vía de incorporación dominante de terrenos ejidales a desarrollos inmobiliarios, especialmente de vivienda, es la compra de parcelas en dominio pleno por los desarrolladores, quienes seleccionan los sitios en función de la disposición del ejido a vender, del precio, de la condición física del terreno – dimensiones, topografía, subsuelo, etc.-, y de la factibilidad de cambio de uso del suelo de rural a urbano y de introducción de infraestructura.
 - El cambio de uso del suelo es una gestión que realizan los desarrolladores paralelamente al proceso de compra del terreno, sin adelantar la gestión, porque de culminar ésta antes de cerrar la compra, el precio puede subir.
 - Por ello los sitios elegidos se dispersan en el territorio, los conjuntos de vivienda carecen de servicios –principalmente educativos y de salud- y sus habitantes viven alejados de sus lugares de trabajo.
 - Los desarrolladores de vivienda no generan oferta para familias con ingresos menores a 3 sm, tengan o no acceso al crédito, ni para familias con ingresos entre 3 y 5 sm que no tengan acceso al crédito por no poder acreditar el ingreso.
 - Para las familias en la situación descrita en el inciso anterior, su única solución es la compra de suelo en el mercado irregular urbano, de ejidos que, o bien ya se encuentran en proceso avanzado de venta –y por ello con precios relativamente altos- o de ejidos que se encuentran sin las condiciones que los hace atractivos a los desarrolladores, o sea, con las mas malas condiciones.
 - Surgieron los temas de las plusvalías resultantes de pasar el suelo de rural a su vocación urbana -aun cuando no tenga todavía el cambio formal de uso-, del cuestionamiento a los derechos de los

ejidatarios para capturar esas plusvalías, y de los efectos de las plusvalías en el costo/precio de la vivienda de interés social.

- c) Lo expuesto en inciso anterior pone claramente de manifiesto lo siguiente:
- La necesidad de promover los llamados macrodesarrollos, de superficies significativas para la ciudad en que se ubiquen, capaces de albergar viviendas para los diferentes estratos de ingreso, servicios –comercio, educación, salud, etc.- y unidades económicas que generen empleos, suficientes para alojar ordenadamente el crecimiento demográfico de la ciudad y región en que se ubica.
 - La necesidad de que en el esfuerzo de racionalizar la incorporación de la tierra al macrodesarrollo se coordine la participación de propietarios de la tierra y de desarrolladores inmobiliarios, para que el precio que se pague a los propietarios considere que toda la tierra tiene la misma importancia para el macrodesarrollo, independientemente del uso urbano del suelo que se le asigne, que el precio que paguen los desarrolladores inmobiliarios les permita obtener beneficios legítimos en el proyecto puntual que se les autorice, y que el diferencial de precios alcance para amortizar inversiones y gastos del macrodesarrollo y cubrir las mitigaciones de las externalidades negativas del macrodesarrollo –principalmente la generación de oferta de tierra para las familias de menores ingresos y el equilibrio ecológico-.
 - La necesidad de que el ámbito de gobierno que corresponda promueva la participación coordinada de los propietarios de la tierra –ejidatarios y pequeños propietarios-, desarrolladores inmobiliarios y autoridades, estableciendo mecanismos y, si fuera necesario, el organismo que promueva y conduzca el macrodesarrollo
 - La necesidad de que en los macrodesarrollos, según su tamaño, ubicación e infraestructura requerida, intervengan los ámbitos necesarios de gobierno para que definan el espacio de actuación, establezcan la normatividad urbana y ecológica y faciliten el establecimiento de la infraestructura básica. La promoción y administración de los macrodesarrollos puede ser asumida por la CORETT desde el ámbito federal, o por organismos de los gobiernos estatales o municipales.
- d) Para que las ideas propuestas sean posibles, se requiere una revisión amplia de las leyes concurrentes, especialmente para lograr lo siguiente:
- e) Incorporar los derechos humanos.
- f) Retomar el sentido social de la vivienda.
- g) Establecer la concurrencia obligada de los tres ámbitos de gobierno en el desarrollo urbano.
- h) Definir las obligaciones de los propietarios de la tierra, sobre todo las relacionadas con el desarrollo urbano.
- i) Definir la carga fiscal –sin precisar en qué etapa del proceso de producción de la vivienda- y mejorar los mecanismos de financiamiento, incluyendo el necesario para que los desarrolladores inmobiliarios adquieran tierra.
- j) Con la concurrencia de los sectores público, privado y social, crear un sistema de incentivos a las autoridades estatales y municipales, que las estimule a corregir las ineficiencias en el ejercicio de sus atribuciones.
- k) Facilitar las acciones y simplificar los trámites.

En el suplemento CANADEVI correspondiente a septiembre de 2004, órgano de la Cámara Nacional de Vivienda que se encarta en el periódico Reforma, apareció un artículo de Armando Reza Becerril, director general del fideicomiso PROVIVAH, con el título El mercado de suelo y la vivienda en México, del cual se destaca lo siguiente:

- a) Afirma que existe consenso en los especialistas que en el caso de la industria de la vivienda en México el suelo no puede ser considerado como una mercancía mas que debe dejarse al juego del libre mercado porque, entre otras razones, el suelo es el fundamento de la propiedad privada¹¹⁵ y social y porque quien

¹¹⁵ En estricta lectura del artículo 27 constitucional, solamente existen dos tipos de propiedades en México: la pública y la privada, puesto que los terrenos baldíos, los nacionales y las demasías son de la Nación. Conforme a esta lectura, los terrenos ejidales y comunales son propiedad privada, como lo son las propiedades de particulares; al parecer el autor del artículo no comparte esta lectura al distinguir la privada de la social, que puede entenderse se refiere a la propiedad ejidal y comunal y, párrafos adelante, llama propiedad privada a los terrenos que no son de propiedad ejidal.

controla su uso tiene, de hecho, en sus manos la facultad de determinar los espacios de convivencia social y de relación con el medio ambiente¹¹⁶.

- b) Considera que el suelo está ligado a la propiedad y el ordenamiento territorial, y por ello no puede dejarse en manos de particulares, sino que debe ser competencia del Estado y de las instancias de gobierno competentes.
- c) Para él no se trata de que el gobierno sea propietario del suelo y de que gobierno, por sí solo, determine sus usos.
- d) Su idea es que el Estado tenga una visión estratégica en materia de suelo para el largo plazo, y que a partir de él fije reglas claras en materia de ordenamiento territorial y protección ecológica.
- e) Estima evidente que los promotores de vivienda se están convirtiendo, a pasos acelerados, en propietarios-desarrolladores, ya que en el mercado no abunda el suelo y es fundamental asegurar una reserva territorial que garantice la materia prima de las grandes empresas.
- f) Al no existir la acción de gobierno, considera que se ha dado lugar a que los propietarios de la tierra hayan encontrado terreno fértil para la especulación, al grado tal que terrenos privados o ejidales, de un día para otro, cambien su precio hasta en un mil por ciento.
- g) Por ello, estima que el suelo se ha convertido en mercancía escasa y cara, *no* en un mercado regido por la oferta y la demanda, sino en uno muy acotado por la capacidad de compra de las empresas promotoras y las expectativas de ganancia de los propietarios por el ordenamiento territorial.
- h) En este panorama, afirma que el gobierno poco ha podido hacer, pues estados y municipios no cuentan con una oferta de suelo suficiente para evitar el acaparamiento y la especulación, convirtiendo al suelo en una mercancía sin regulación eficaz del gobierno.
- i) Condena, por último, a propietarios privados y ejidales por aprovechar el ordenamiento del territorio para fijar el precio de sus terrenos en función de sus expectativas sobre su uso futuro, y no sobre su valor real.

Aun cuando la intención declarada de modificar en 1991 el artículo 27 constitucional y emitir la nueva Ley Agraria en 1992 fue la de recapitalizar el campo mexicano, en realidad el principal impacto de la nueva legislación agraria consistió en que permitió que la creación de espacios para el desarrollo urbano se pudiera realizar sin el obligado recurso de la expropiación, sin la necesaria participación de las secretarías de la Reforma Agraria y de Desarrollo Social del Gobierno Federal, y con la libertad de decisión de vender de los ejidatarios y de comprar de los desarrolladores inmobiliarios. Sin descartar la figura de la expropiación, la Ley Agraria permite utilizar otras figuras jurídicas para incorporar esos terrenos al desarrollo urbano o regularizar su situación jurídica. Solamente se presenta una breve descripción de las figuras y de los procedimientos¹¹⁷.

- a) Compra de parcelas en dominio pleno.
- b) Aportación de terrenos de uso común a una sociedad mercantil o civil.
- c) Aportación de parcelas en dominio pleno a una sociedad mercantil o civil.
La Ley Agraria no contempla explícitamente la posibilidad de que las parcelas ejidales en dominio pleno se aporten a una sociedad mercantil o civil, pero es posible hacerlo si los parcelarios aceptan en pago de su parcela acciones o partes sociales de una sociedad mercantil o civil.
- d) Compra de terrenos de uso común.
La Ley Agraria no contempla la posibilidad de que el ejido venda directamente en dominio pleno los terrenos de usos común, pero es posible que, una vez entregadas las acciones serie T al ejido o a los ejidatarios se les compren las acciones, y los terrenos que eran de uso común del ejido quedan en propiedad de la sociedad mercantil o civil y el ejido o los ejidatarios quedan fuera de la sociedad, pero reciben el dinero producto de la venta de las acciones.
- e) Delimitación o ampliación del área urbana del ejido para la venta de lotes sin servicios, pero con seguridad jurídica y ordenamiento urbano.
Este procedimiento es el recomendable para la venta de lotes a las familias de bajos ingresos:

La última opción tiende a ser rechazada por quienes consideran que la oferta de suelo para pobres debe incluir, cuando menos, agua potable en hidrante público y drenaje o fosa séptica; mas aún, en reuniones

¹¹⁶ Al parecer el autor del artículo considera irrelevantes a las leyes y autoridades que tienen que ver con el ordenamiento territorial y la protección al ambiente.

¹¹⁷ Un mayor detalle se encuentra en el apartado 1.3 de la Tercera Parte.

convocadas entre agosto de 2003 y mayo de 2004 por el Colegio Mexiquense con académicos, funcionarios de la SEDESOL y consultores, los representantes de los primeros dos grupos manifestaron una gran preocupación por lo que llamaron *neoprecarismo urbano* que, en su opinión, es el resultado de *la venta ilegal* de solares urbanos de ejidos a familias que no reúnen las condiciones para ser considerados como ejidatarios, *avecindados*¹¹⁸ o *poseSIONARIOS*¹¹⁹, apoyada en las, a su juicio, enormes facultades que tiene la asamblea ejidal a partir de la expedición de la nueva Ley Agraria, que la ha convertido en una especie de *cuarto poder* después del la Federación, el estado y el municipio. Para sustentar su opinión, afirmaron que el RAN había emitido más de un millón de títulos de propiedad de solares urbanos, lo que era una demostración plena de la presencia de ese fenómeno, calificado como muy nocivo. La PA editó en 2003 un disco compacto con estadísticas agrarias recopiladas de los datos del INEGI y del RAN, de este último a enero de 2003, de las que destacan las siguientes para configurar que la hipótesis sobre el *neoprecarismo urbano* es errónea:

- a) Número de ejidos certificados: 23 mil
- b) Número de ejidatarios: 3.1 millones.
- c) Número de *avecindados*: 736 mil.
- d) Número de *poseSIONARIOS*: 387 mil.
- e) Número de solares para los que el RAN ha emitido título de propiedad: 1.5 millones.
- f) Número de títulos de solares urbanos a ejidatarios: 660 mil (44%).
- g) Número de títulos de solares urbanos a *avecindados*: 780 mil (52%).
- h) Número de títulos de propiedad a *poseSIONARIOS*: 60 Mil (4%).

De las estadísticas transcritas se desprende lo siguiente:

- El número de ejidatarios con derechos agrarios certificados es de mas del doble de los títulos de propiedad de solares urbanos emitidos, y solo se han emitido títulos a menos de la tercera parte de esos ejidatarios, lo que sugiere que a esos ejidatarios no les interesa tener en propiedad un solar en la zona urbana del ejido, quizá porque ya viven en las ciudades.
- Aproximadamente la mitad de títulos de propiedad de solares urbanos se han emitido a favor de *poseSIONARIOS*, o sea de familias que tienen tiempo de vivir en la zona urbana del ejido.
- Solo el 4% de los títulos de propiedad se han entregado a *poseSIONARIOS*, que podrían identificar a los solares que se hubieran vendido como negocio.

Pero la asamblea ejidal tampoco es absoluta, sino que debe sujetarse a lo que dispone la legislación y la normatividad en materia del ordenamiento urbano y ecológico; no existe el *neoprecarismo urbano* como consecuencia de una venta masiva irregular de ejidatarios con apoyo en una interpretación errónea -¿o dolosa? - de lo dispuesto en la nueva Ley Agraria. Por otro lado, si los tres ámbitos de gobierno no cuentan con recursos para subsidiar a las familias de ingresos menores, y éstas continúan migrando del campo a la ciudad impulsadas por la necesidad de encontrar condiciones de vida, aunque sea solo un poco mas dignas, alguien tiene que ofrecerles espacio para construir su vivienda precaria en solares a precio y condiciones de pago accesibles para ellas, y si esa oferta surge de los ejidos en la frontera campo-ciudad, lo deseable es que cuando menos esos solares tengan ordenamiento urbano y seguridad jurídica, aún cuando en un principio carezcan de servicios urbanos, que es lo que se logra con la opción expuesta.

Esta opción ya fue probada en 1996 en Torreón, Coah., en un ejido rodeado de un asentamiento irregular y de una reserva territorial de SEDESOL para vivienda progresiva; los ejidatarios se dieron cuenta que ningún desarrollador inmobiliario se interesaría en sus tierras, y la delegación de la PA se interesó en su caso, dando lugar a que se aplicara el procedimiento descrito; el municipio obsequió el proyecto manzanero y de lotificación, así como las autorizaciones exigidas por las leyes; se vendieron en muy corto plazo los solares sin servicios a los precios y condiciones de pago acostumbrados en los asentamientos irregulares, pero con seguridad jurídica y ordenamiento urbano, y ahora, ocho años después, el asentamiento ya tiene todos los servicios. Lamentablemente el procedimiento fue luego satanizado¹²⁰.

El futuro del crecimiento de las ciudades del país debe tener como objetivo el desarrollo integral, con una visión regional que permita elevar la calidad de vida de la población, adelantándose a los acontecimientos y

¹¹⁸ Personas físicas que ocupan solares del asentamiento humano del ejido con su vivienda.

¹¹⁹ Persona física que está en posesión de una superficie determinada de tierra ejidal, generalmente cultivable.

¹²⁰ RAMÍREZ R. Eduardo. Op. Citado.

canalizando de manera positiva los impactos de los fenómenos socioeconómicos que se producen en su entorno, de suerte que cada ciudad defina su vocación en el marco globalizado de una competencia feroz por atraer inversiones que generen empleos y, con la intervención de la SEDESOL federal, se inscriba esa competencia con un enfoque sistémico de las ciudades del país.

Esta visión regional pretende dar cauce a un acuerdo de voluntades de los tres ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal- y de los habitantes de cada región, asumiendo la incertidumbre económica del momento que se vive, la escasez de recursos fiscales y el entorno mundial de competencia, lo que obliga a una actitud cuidadosa que analice con responsabilidad todas las variables socioeconómicas, técnicas y políticas, establezca sus interacciones y proponga un proceso que garantice la mayor eficacia con seguridad jurídica, transparencia y equidad en los proyectos.

El concepto de desarrollo regional integral se basa en el análisis de las relaciones sociales y formas de organización prevalecientes en cada región, con particular énfasis en los valores y tradiciones locales; la vocación económica de la región en el ámbito mundial; las condiciones de la producción agropecuaria prevalecientes; el flujo de carga en los diferentes modos de transporte; las condiciones del espacio aéreo; las demandas de asistencia técnica, capacitación y comercialización para el apoyo al establecimiento de nuevas actividades productivas generadoras de empleo, y las características de la propiedad de la tierra para definir un mecanismo justo y transparente que permita su utilización.

El crecimiento de la economía mexicana durante el último lustro del siglo XX se explica fundamentalmente por el dinamismo del sector externo, del cual depende en gran medida el necesario repunte en el cuarto año del siglo XXI. Cada vez son más las empresas nacionales y extranjeras que toman a México como base de sus operaciones para penetrar en los mercados internacionales. La celebración de tratados de libre comercio ha permitido fortalecer la presencia del país en el exterior y su posición como centro estratégico de negocios, al ser la única economía del mundo con acceso preferencial a la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Israel y 10 países latinoamericanos¹²¹.

En un artículo publicado en el número correspondiente a septiembre de 2004 de la Revista IC, del Colegio de Ingenieros Civiles de México, cuyo autor es Héctor López G., perito no.1 en ingeniería marítima y portuaria certificado por el mismo colegio de profesionales, se refirió a la necesidad de que el país cambie a una *cultura marítima*; de dicho artículo destaca lo siguiente:

- Más del 75% de la población mundial que participa en la producción industrial se ubica en las fajas costeras de no más de 200 kilómetros de amplitud; en México, más del 80% de la producción se ubica a 1,500 metros sobre el nivel del mar en donde existe menos disponibilidad de agua cruda y en donde cuesta más caro desaljar las aguas usadas.
- Desde el punto de vista interno, los altos costos financieros y sociales que implica continuar con los procesos de desarrollo de macroconcentraciones urbanas, y por el externo, mantener nuestro vínculo comercial principalmente con Estados Unidos solo por vía terrestre, reducen las oportunidades de participación competitiva con el resto del mundo; a cambio, esa competitividad se fortalecería con el uso del transporte marítimo para el intercambio de bienes, y con el establecimiento de industrias en el entorno de los puertos, con el consecuente desarrollo regional.
- El desarrollo de regiones costeras autárquicas para el suministro de básicos permitiría una distribución más racional de la población; el desarrollo de nuevas industrias para proveer tales bienes generaría empleos; el fortalecimiento de la industria de exportación se lograría con el establecimiento de plantas en las vecindades y en los puertos de ambos litorales; el desarrollo del cabotaje facilitaría los procesos internos de distribución, en alivio a la red carretera; éstas son algunas de las ventajas del cambio a una *cultura marítima*.

Al margen de las consideraciones expuestas en párrafos anteriores, es necesario reconocer que no son precisamente nuevas estas experiencias en nuestro país si reconocemos que alrededor de un megaproyecto turístico se crearon las ciudades de Cancún, Ixtapa-Zihuatanejo, Huatulco y el Corredor de Los Cabos, y que con base en las puertos industriales al menos se ha impulsado el crecimiento de Altamira y Lázaro Cárdenas. Sin embargo, la globalización de la economía está imponiendo modos de producción y comercialización con objetivos muy precisos de reducir los costos por la vía de integrar las partes de un producto final comprándolas en el lugar del mundo donde resulte más barato y eliminando intermediarios en la distribución

¹²¹ Hasta aquí la cita de Eibenschutz.

del producto final –con el famoso concepto de *just in time*, que sustituye al *just in case*-, condiciones que obligan, en un futuro muy próximo, a concebir la expansión de las ciudades, ya no solo alrededor de un megaproyecto turístico, y menos alrededor de la vivienda, sino alrededor de lo que se ha dado en llamar *plataforma logística*, que consiste en un conjunto de instalaciones integrado por un eventual aeródromo de carga y obligadamente de una estación multimodal y un parque industrial, conjunto que permita el establecimiento de industrias, las más de ellas integradoras de partes provenientes de todos los rincones del mundo, para ser enviados los productos terminados principalmente a Estados Unidos. Las características más relevantes son:

- Industria limpia y no consumidora de agua.
- Naves industriales flexibles, adaptables a distintas industrias.
- Zona franca industrial confinada, con servicios de seguridad, bodegas de almacenamiento compartida,
- Servicios para la recepción y despacho de insumos y productos terminados.
- Aduana interior.

Para lograr la sustentabilidad de las plataformas logísticas se hace necesario que existan las instalaciones para que los trabajadores de todos los niveles de ingreso vivan en las inmediaciones de ellas, y que los trabajadores cuenten con todos los servicios de abasto, salud, educación, transporte, etc.; un proyecto de expansión urbana desarrollado a partir de los conceptos anteriores requiere de espacios superiores a las cinco mil hectáreas, que solo se encuentran en la frontera campo-ciudad. Existen por lo menos tres experiencias sobre plataformas logísticas en la frontera campo-ciudad en las que ha tenido participación el autor de esta investigación: una de ellas con resultados insatisfactorios, otra en proceso y la tercera en difíciles inicios. De esas experiencias de las que se presentan resúmenes a continuación, resultan las ideas que se exponen sobre polígonos de actuación.

En 1998, el Gobierno del Estado de México propuso el denominado PRORIENTE, que tenía como propósito crear un sistema de ciudades en el arco oriente del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), ciudades rodeadas de espacios destinados a la agricultura y a la ganadería, interconectadas por amplias vías de comunicación y medios de transporte, y capaces de albergar el crecimiento estimado de la AMCM de forma ordenada. Como una componente del PRORIENTE, y a manera de prototipo, bajo la dirección de Alfonso Iracheta, entonces Director General de Planeación del Gobierno del Estado de México, y con la participación de Alberto Rébora y del autor de esta investigación en carácter de consultores independientes, se formuló la primera versión del Proyecto Tecamac, mismo que no prosperó en virtud de estar próximo el cambio de gobernador.

Posteriormente, en el año 2000, ya con un nuevo gobernador, la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas al cargo de Francisco Covarrubias, retomó la preocupación que había dado origen al PRORIENTE, y ya no con ese nombre contrató al Colegio Mexiquense, presidido entonces por Alfonso Iracheta, para que coordinara la participación de diversos consultores que evaluaran el potencial urbano de diversas subregiones del Estado de México en toda la periferia del AMCM. A Alberto Rébora y al autor de esta investigación le correspondió la Subregión V Centro Norte, que incluyó a los municipios de Coacalco, Ecatepec, Tecamac y Tlalnepantla Oriente. Los trabajos fueron terminados en 2001, en un ambiente de plena competencia del Estado de México con el Estado de Hidalgo por alojar la solución a las limitaciones del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que finalmente se canceló, y en los hechos los trabajos de las subregiones han venido siendo usados como respaldo a la actualización de los planes de ordenamiento territorial de los municipios, perdiendo el enfoque original, tanto del PRORIENTE como de los nuevos estudios de 2001, consistente en una acción planeada para encauzar ordenada e integralmente el crecimiento de la población del AMCM.

En relación al proyecto Tecamac, la diferencia entre las versiones de 1998 y 2001 consistió básicamente en que en la primera el trabajo se circunscribió al municipio de Tecamac y sus conexiones viales y de transporte con el resto del AMCM, en tanto que la segunda consideró la decisión del Gobierno Federal sobre la solución aeroportuaria en cualquiera de sus dos opciones, así como las acciones de regularización de la propiedad de asentamientos de origen ejidal, dotación de servicios y regeneración urbana para el resto de los municipios. A grandes rasgos, el proyecto de Tecamac contemplaba lo siguiente:

- Como lo planteó en su momento el Plan de Ordenamiento Territorial de la AMCM, el proyecto consideró como un imperativo que la expansión territorial de la AMCM debe conducirse sobre dos ejes norte-sur: Tultitlán-Huhuetoca y Ecatepec-Tecamac.
- Hasta 2001, el municipio de Tecamac presentaba escasos asentamientos humanos, ocupando el 19% de la superficie total del municipio¹²².
- El abasto de agua potable de los asentamientos humanos existentes era resuelto con pozos. Para el 2020, la dotación de agua proyectada para Tecamac, con apoyo en el acuaférico, era insuficiente, lo que obligaba a buscar nuevas fuentes –se pensó por ejemplo en los mantos freáticos existentes y vedados para la agricultura del Valle de Tizayuca- y, por supuesto, de un esfuerzo de racionalización del consumo de agua.
- El área del proyecto contaba con vialidades regionales que la cruzaban de sur a norte y de oriente a poniente –autopista y carretera libre México-Pachuca, Vía López Portillo y autopista y carretera libre a las Pirámides, con destino final en Tuxpan- y la vía de ferrocarril México-Veracruz corriendo de oriente a poniente en el límite entre Tecamac y la Base Aérea de Santa Lucía.
- El proyecto contemplaba un centro regional de servicios en Ecatepec, cercano al nuevo aeropuerto en proyecto, y un nuevo centro de población en Tecamac que integrara fuentes de empleo, servicios y vivienda, con autonomía de servicios, y que alojara a la actividad económica y a la población prevista en la subregión para el año 2020, estimada en un millón de habitantes y 350 mil nuevos empleos.
- Así mismo consideraba una *plataforma logística* al norte del municipio, ene. Área ubicada al surponiente del cruce de la autopista México-Pachuca con la vía del ferrocarril México-Tuxpan, con una estación multimodal o puerto seco y un parque para la construcción de naves industriales y bodegas.
- La superficie considerada en el proyecto, incluyendo asentamientos humanos existentes, era de 13 mil hectáreas, de las cuales el 45% era ejidal y el 55% restante de propiedad particular, de las cuales 19% de la superficie total correspondían a los asentamientos humanos existentes.
- Para la incorporación de los terrenos libres de asentamientos humanos al proyecto se consideró fundamental comprometer a los propietarios de los terrenos a sujetar sus operaciones a los usos del suelo del proyecto, y a aceptar que el plusvalor de los terrenos a los que se les asignara usos de alta densidad económica se aplicara para compensar a los propietarios de los terrenos con usos asignados de baja o nula densidad económica –como el caso de las áreas verdes-.
- Para efectos de lo indicado en el inciso anterior, se propuso que, una vez realizadas las gestiones establecidas por la Ley Agraria para incorporar los terrenos ejidales al proyecto y realizada la evaluación de la situación jurídica de la propiedad particular, se negociara con los propietarios el precio de sus tierras, *en los límites aceptables para el proyecto integral*, y su aceptación para firmar un contrato de comisión mercantil por el que se obligan a realizar la venta de sus tierras únicamente por conducto del organismo administrador del proyecto, previa constitución de un fideicomiso al que se fideicomitieran los contratos de comisión mercantil por los propietarios de la tierra y los recursos financieros por parte del organismo administrador del proyecto, y así garantizar el cumplimiento de los citados contratos.
- El destino que proponía el proyecto para las 13 mil hectáreas era el siguiente:

DESTINO	SUPERFICIE (hectáreas)	PARTICIPACIÓN (%)
Gran industria	550	4.2
Industria ligera	570	4.4
Estación multimodal	150	1.2
Vivienda para familias de menores ingresos ¹²³	1,750	13.5
Vivienda popular para familias con acceso a crédito	2,300	17.8
Vivienda residencial	1,080	8.3
Granjas familiares	1,010	7.7
Centro urbano	420	3.2
Subcentros urbanos	220	1.7
Servicios educativos y de salud	480	3.7
Área verde	2,000	15.4
Asentamientos humanos existentes	2,450	18.9
TOTAL	12,980	100.00

¹²² Es interesante observar la gran cantidad de desarrollos de vivienda construidos entre 2001 y 2004 en el municipio de Tecamac.

¹²³ Lotes con servicios mínimos.

La propuesta para Tecamac quedó en eso. En alguna medida el programa de ordenamiento territorial de ese municipio incorporó algunas componentes de la propuesta, pero no así los instrumentos, lo que explica el establecimiento de muchos desarrollos de vivienda aislados entre sí, alejados de los centros generadores de empleo y de los servicios educativos, de salud y de abasto, sin medios masivos de comunicación y conectados con el área metropolitana de la Ciudad de México solo por la carretera libre y la autopista México-Pachuca, que llega a embudos viales, principalmente el que se forma en el sitio conocido como Indios Verdes.

El llamado Proyecto de Desarrollo Regional Integral ValleTizayuca (sic), fue formulado por el equipo dirigido por Roberto Einbenchutz y Rosario Avilés, en el cual ha venido participando el autor de esta investigación, primero para el diseño del modelo de incorporación del suelo y luego en la formulación de planes de promoción del proyecto a partir de estrategias de armado de los proyectos puntuales. El proyecto nació como complemento a la propuesta de alojar en esa zona al aeropuerto complementario de la Ciudad de México; cuando en 2002 la decisión del Gobierno Federal se inclinó por la opción de Texcoco, a propuesta de los directores del proyecto el Gobierno del Estado de Hidalgo decidió seguir adelante con el Proyecto ValleTizayuca por las siguientes razones, expuestas en el documento de presentación del proyecto:

- El proyecto propuesto en el gran espacio de cerca de 100 mil hectáreas comprendido entre las ciudades de Pachuca y Tizayuca, tiene como referencia al fenómeno metropolitano de la ciudad de México, localizada a sólo 65 kilómetros del sitio definido para alojarlo, proyecto que nació estrechamente relacionado con la capital del país.
- El AMCM es una de las áreas más pobladas del mundo. Se trata del principal centro de intercambio de la República Mexicana. En la segunda mitad del siglo XX tuvo un crecimiento promedio anual de 4% al pasar de tres millones de habitantes en 1950 a más de dieciocho en el año 2000.
- El AMCM reúne características estructurales y ventajas comparativas que la ubican como el principal centro de la economía nacional y de las relaciones con el exterior. Es la mayor concentración industrial, comercial y económica del país.
- El peso específico de el AMCM en las relaciones económicas, políticas, culturales y en los flujos de información en el ámbito nacional, la convierten en el principal punto de la inserción de México en la globalización. Con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se fortaleció el papel de nuestro país en las estrategias competitivas de las empresas; en este contexto, el AMCM tiene un papel relevante en el abastecimiento de partes y componentes a plantas de ensamble.
- La capacidad de producción de la zona es la más diversificada del país. Sin embargo, en los últimos años del Siglo XX ha reducido su actividad industrial en favor del sector terciario; pierde pequeñas y medianas empresas -se redujo su participación del 21% al 12 % del total nacional entre 1989 y 1999- al tiempo que aumentan las actividades financieras, comerciales y de servicios.
- Lo anterior amenaza con provocar una pérdida de la sustentabilidad económica del AMCM, derivada de la desindustrialización y la informalización de la actividad económica y la concentración del mercado interno. En un contexto de deseconomías de aglomeración y crecimiento de desventajas competitivas, el AMCM tiende a perder competitividad económica en los ámbitos nacional e internacional y requiere de nuevos espacios que le permitan reorientar su dinámica económica y aprovechar el potencial de consumo que representa el volumen de su población.
- El AMCM tiene ventajas cualitativas y cuantitativas para la investigación y el desarrollo, concentra a más de la tercera parte de los profesionales del país, de los integrantes del Sistema Nacional de Investigación, y a cerca de la mitad de los egresados de programas de postgrado.
- Como capital del país, es sede de las instituciones de la administración pública federal y del Congreso de la Unión, y por consiguiente lugar fundamental para la toma de decisiones y punto de contacto con la comunidad internacional.
- De acuerdo con la tendencia, en el año 2020 el AMCM podrá alcanzar una población de 26.2 millones de habitantes, que ocuparán tierra en la periferia urbana, de manera extensiva e irregular, lo que generará nuevos requerimientos en infraestructura, transporte y equipamientos urbanos, y afectará en forma irreversible los limitados recursos disponibles.
- El proceso de expansión sobre las áreas rurales impacta importantes recursos naturales, áreas de reserva ecológica y de producción agropecuaria y forestal. Cada vez con mayor frecuencia se ocupan terrenos inapropiados, zonas con riesgo de inundación o derrumbe, zonas con funciones de recarga acuífera por infiltración, y áreas de preservación.

- La expansión de la periferia dificulta cada vez más la prestación de servicios de agua, energía, transporte, y manejo de residuos, así como la dotación de equipamiento e infraestructura; se han desbordado sus umbrales en términos de disponibilidad de agua potable y de disposición de aguas servidas y manifiesta altos niveles de contaminación de agua, aire y suelo.
- El crecimiento de las ciudades del centro del país ha intensificado los flujos de intercambio de bienes y personas, lo que ha provocado la conformación de un sistema urbano megalopolitano que tiene 26 millones de habitantes y cuyo núcleo es el AMCM.
- Ésta interactúa de manera cotidiana con la llamada *corona de ciudades o megalópolis del centro*, formada por las zonas metropolitanas de Cuernavaca-Cuautla, Toluca-Lerma, Puebla-Tlaxcala y Pachuca, capitales estatales que se encuentran en un radio aproximado de 100 kilómetros de la ciudad de México y que presentan complejos fenómenos de conurbación.
- En esta gran región se concentran una tercera parte de la población nacional y cerca de la mitad del PIB del país. Sin embargo, su industria manufacturera, como ha sucedido en el AMCM, ha manifestado una pérdida significativa de participación en el conjunto nacional (-9.33%). Entre 1988 y 1996 sólo Puebla y Querétaro crecieron más que la media nacional, mientras que el Distrito Federal y el Estado de México presentaron un crecimiento menor.
- De acuerdo con los planes y programas vigentes en la fecha de la formulación del estudio -2000-, la estrategia de ordenamiento territorial de el AMCM propone reducir el ritmo de crecimiento demográfico de la zona metropolitana, apoyándose en el desarrollo alternativo de la corona regional de ciudades y de otras regiones del país; propiciar una mayor retención de población en el Distrito Federal; disminuir significativamente el crecimiento de los municipios metropolitanos del estado de México y controlar el crecimiento extensivo sobre áreas con recursos naturales, de recarga acuífera o en condiciones de vulnerabilidad y riesgo.
- Entre las áreas más adecuadas para la urbanización en el ámbito metropolitano destacan el complejo regional del Nuevo Teotihuacan, formado por Tecamac, Temascalapa, Nopaltepec y Otumba en el extremo nororiental del Estado de México, y la zona que tiene por cabecera a Huehuetoca, ambas áreas comunicadas por el libramiento Arco Norte y colindantes con el Estado de Hidalgo, que comparte las mismas condiciones favorables para el desarrollo.
- La región ValleTizayuca abarca el territorio de los municipios de Epazoyucan, Tizayuca, Tolcayuca, Villa de Tezontepec, Zapotlán, Mineral de la Reforma y Zempoala, todos del estado de Hidalgo, en una extensa planicie entre Tizayuca y Pachuca adecuada para aliviar la presión de urbanización en el AMCM y para crear un proceso sostenido y sustentable de desarrollo, que comprenda tanto la dimensión urbana como la rural, y que constituya una alternativa para el ordenamiento de la *megalópolis del centro*.
- El uso actual del suelo es de agricultura de temporal y de acuerdo con el Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado Hidalgo es una zona de aprovechamiento en la que son compatibles los usos agropecuario y de preservación con el habitacional, el industrial y el de servicios, condicionados a la capacidad de carga de los ecosistemas.
- La región se encuentra en la intersección de importantes vías de comunicación del centro del país, tanto carreteras como ferroviarias, que convierten a este punto en un sitio estratégico para integrar diversos modos de transporte de pasajeros y mercancías:
 - En materia de estructuración metropolitana, que, ha 2007, se ha dado prioridad a la construcción del libramiento Exterior Mexiquense –terminado el tramo de Huhuetoca a Ecatepec y por iniciar la construcción en el tramo de Ecatepec a Chalco -, así como el inicio del Arco Norte que hará posible vincular a la *corona de ciudades* y permitirá el flujo del transporte desde el sureste y el Golfo de México hacia el occidente y el norte, sin cruzar por la Sierra Nevada y la ciudad de México.
 - Tiene acceso directo de la vía férrea de Querétaro a la ciudad de México, que agrupa tráficos ferrocarrileros provenientes de toda la frontera del norte (Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Ciudad Acuña, Colombia, Nuevo Laredo y Matamoros), así como los provenientes de Toluca
 - Agrupa tráficos provenientes de los litorales: Tampico-Altamira, Tuxpan, Veracruz, Coatzacoalcos, Campeche y Progreso en el Golfo; Salina Cruz, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Mazatlán y Topolobampo en el Pacífico.
 - Se ubica sobre la actual carretera Pachuca-México, a 65 km del D. F. Se ubica en el trayecto del proyecto carretero del libramiento Arco Norte de la ciudad de México.
 - Puede atender con facilidad la carga de la zona conurbada del norte de la ciudad de México sin necesidad de entrar a Pantaco, aligerando la carga vehicular.

- El desarrollo ValleTizayuca no representa una carga adicional para las cuencas hidrológicas que abastecen el AMCM, por sus dos acuíferos dentro de la subcuenca: el de Pachuca-Tizayuca y el de Apan, además del de Actopan, que es una cuenca independiente, localizada a 30 kilómetros, dentro del territorio de Hidalgo.
- El proyecto pretende reducir la presión demográfica sobre el oriente de el AMCM –que crece un mínimo de 10% anual-, al atraer población a partir de la generación de oportunidades de empleo y la oferta de vivienda y servicios accesibles a la capacidad económica de los pobladores.
- El proyecto considera un pronóstico para el 2020 de 800 mil habitantes y 300 mil empleos en la nueva superficie urbana.
- El proyecto ValleTizayuca plantea el establecimiento de una *plataforma logística* integrada con una terminal multimodal, incluido un aeródromo de carga, industrias de exportación y abasto a la *megalópolis del centro*, centros de negocios; instituciones de investigación y educación superior; vivienda y servicios para la población. La distribución de destinos proyectada es la siguiente:

DESTINO	SUPERFICIE (hectáreas)	PARTICIPACIÓN (%) EN LA MANCHA URBANA	PARTICIPACIÓN EN LA REGIÓN (%)
Habitacional popular	3,700	29.6	3.9
Habitacional media	1,000	8.0	1.1
Habitacional residencial	800	6.4	0.8
SUBTOTAL HABITACIONAL	5,500	44.0	5.8
Equipamiento	550	4.4	0.6
Comercios y servicios	450	3.6	0.5
Centro urbano	700	5.6	0.7
Parque recreativo	1,200	9.6	1.2
SUBTOTAL SERVICIOS	2,900	23.2	3.0
Gran industria	1,200	9.6	1.2
Pequeña y mediana industrial	1,200	9.6	1.2
Agroindustria	550	4.4	0.6
SUBTOTAL INDUSTRIA	2,950	23.6	3.0
Aeródromo de carga	550	4.4	0.6
Estación multimodal	200	1.7	0.2
Parque industrial	400	4.6	0.4
SUBTOTAL PLATAFORMA LOGÍSTICA	1,150	9.2	1.2
TOTAL DEL DESARROLLO URBANO	12,500	100.00	13.0
RECONVERSIÓN AGROPECUARIA	33,000		34.6
PROTECCIÓN ECOLÓGICA	50,000		52.4
TOTAL	95,500		100.0

El modelo de incorporación del suelo proyectado para el proyecto de Tizayuca es básicamente el mismo que el de Tecamac, pero con algunos avances que resulta interesante consignar:

- La incorporación de los terrenos exige que exista confianza en los agentes económicos.
- La gestión para la aprobación de los planes de desarrollo urbano de los municipios involucrados en el proyecto –principalmente la consulta pública- debe hacerse después de haber negociado la incorporación de los terrenos con sus propietarios, para evitar la elevación de los precios de aquellos a los que se les asigne los usos de mayor densidad económica, y la oposición de quienes son propietarios de terrenos con usos de poca o nula densidad económica.
- Dado que el proyecto integral cubre las áreas de terrenos destinadas a fines urbanos y agropecuarios –no se incluyen en este aspecto los de protección ecológica porque están en sitios físicamente impropios para proyectos urbanos-, y los agropecuarios ocupan una superficie considerablemente superior a los urbanos, es necesario establecer condiciones que impidan la venta de terrenos destinados a actividades agropecuarias con el argumento de un potencial urbano; para ello, el fideicomiso considera la celebración de un contrato con todos los propietarios por el cual asuman el compromiso de que los terrenos a los que se les asigne *uso no urbano* se vendan exclusivamente por conducto del fideicomiso administrador del desarrollo, cuando el propietario encuentre comprador y negocie el precio; el compromiso les permitirá adquirir el derecho de un apoyo técnico y financiero para la reconversión de la producción agropecuaria.
- El mismo contrato establece el compromiso de los propietarios de que si a sus terrenos se les asigna un *uso urbano*, se obligan a vender exclusivamente por conducto del fideicomiso administrador del desarrollo cuando exista comprador localizado por dicho ente, a un precio igual para todos los terrenos a los que se les asigne uso urbano, independientemente de la densidad económica del uso; el precio será determinado en función del promedio de los precios de venta a inversionistas y desarrolladores inmobiliarios, menos el importe de las reservas financieras que se requieran para resolver las externalidades del proyecto.

- Con la condición anterior, automáticamente se establece que los inversionistas y desarrolladores inmobiliarios solo pueden comprar tierra con usos urbanos por conducto del fideicomiso administrador del desarrollo, a un precio determinado por la factibilidad del proyecto inmobiliario puntual que permite el uso del suelo autorizado.
- La incorporación de los terrenos al proyecto se basa en la mínima aportación de recursos fiscales.
- Los beneficios de la venta de los terrenos con usos de alta densidad económica, además de premiar a sus propietarios originales, permitirán la solución de las externalidades del proyecto: adquisición de terrenos destinados a áreas verdes y equipamiento urbano, compensación al precio de venta de los terrenos con usos de baja densidad económica –subsídios cruzados, especialmente para generar oferta de tierra para familias de ingresos menores-, mejoramiento sostenido de la actividad agropecuaria para que permanezcan en ella los terrenos que se designen como no urbanizables, y mejoramiento de las condiciones de vida en los poblados existentes en la región.
- Las obras de cabeza se pretende realizadas por el fideicomiso administrador del proyecto con financiamiento de la banca de desarrollo, y recuperar la inversión mediante el cobro de derechos a los desarrolladores inmobiliarios, a cuyo cargo quedará la urbanización secundaria de sus proyectos puntuales.

El Gobierno del Estado de Hidalgo tomó la decisión en enero del 2003 de iniciar el proyecto integral con la plataforma logística, a manera de proyecto gancho, que requirió negociar con solo 220 ejidatarios parcelarios de los ejidos Zapotlán de Juárez y Villa de Tezontepec por un total de 1,500 hectáreas, que para 2004 ya estaban en propiedad del Gobierno del Estado. El precio negociado fue de 1.30 dólares por metro cuadrado.

Al 2007, la situación del proyecto es la siguiente:

- El Estado de Hidalgo celebró elecciones para gobernador en noviembre de 2004, y el nuevo gobierno tomó posesión en abril de 2005, lo que explica que el Gobierno del Estado, después de un receso obligado para su instalación, haya tomado la decisión de disparar el proyecto integral solo con la plataforma logística.
- Hasta junio de 2004, fecha de la nota aparecida en el Reforma, las negociaciones se habían desarrollado en un ambiente de calma, con muy poca oposición, a pesar de intentos de generar un movimiento en contra con manifestaciones por parte de personas de San Mateo Atenco –quienes fueron los que encabezaron la oposición al aeropuerto de Texcoco- y otras organizaciones radicales. Es posible que el ambiente haya sido favorable, por una parte por la decisión de comprar después de negociar, abandonando la solución de la expropiación sin previo aviso como se hizo en Texcoco; por otra porque el precio ofrecido es atractivo para los campesinos en virtud de que solo pueden lograr una cosecha al año de cebada por ser tierras de temporal; y por último por la constante comunicación del gobernador y de sus funcionarios con los campesinos.
- Para junio de 2005 el nuevo Gobierno del Estado suspendió el avance del proyecto, hasta no terminar de asumir el poder y evaluar el proyecto a la luz de los nuevos objetivos.
- Al 2007, se actualizaron los estudios de preinversión y se encargó a la UNAM la elaboración de una propuesta de ordenamiento territorial conforme al concepto de macrodesarrollo, propuesta que ha sido entregada con dos opciones, y que está siendo estudiada por el Gobierno del Estado.

En marzo de 2002 el Urban Land Institute convocó a expertos mexicanos y estadounidenses a un seminario en Monterrey para ofrecer recomendaciones al promotor de un proyecto en ciernes que pretende desarrollar en 10 mil hectáreas de propiedad ejidal en Apodaca, N. L., semejante a los de Tecamac y Tizayuca. Los aspectos críticos del proyecto, en el estado en que se encontraba en marzo de 2002, eran los siguientes:

- El promotor identificó la oportunidad del proyecto en función de un espacio libre de construcciones, con una vía de ferrocarril que lo cruza, y lo dimensionó sin un estudio que justifique las 10 mil hectáreas en relación al horizonte del proyecto.
- El promotor había negociado y suscrito convenios con los ejidatarios en la fecha de celebración del seminario, ignorando lo dispuesto por la Ley Agraria, lo que establecía la nulidad de esos convenios, y creaba un ambiente de incertidumbre y de inconformidad en los ejidatarios.
- Ante la precariedad jurídica de los convenios y la falta de un estudio que justificara la dimensión del proyecto, ningún inversionista se animaba a apoyar al proyecto, y por tanto se entró en una espiral perversa en la que los ejidatarios se pusieron mas recelosos por el incumplimiento en los pagos

- convenidos, se dificultó cada vez mas la realización de las gestiones a que obliga la Ley Agraria, y los inversionistas se resistieron mas a contribuir.
- El promotor, ante la estrechez financiera y para estimular a ejidatarios e inversionistas, solicitó orientación para gestionar ante los gobiernos federal y estatal para que con fondos públicos le construyeran una vialidad de cuatro carriles de acceso a los terrenos del proyecto, y le prolongaran un ramal de ferrocarril a donde pensaba establecer la estación multimodal con la aduana interior.
- Si hubiera existido alguna remota posibilidad de lograr el apoyo de cualquiera, o de los dos ámbitos de gobierno, para la construcción de la vialidad y la prolongación del ramal de ferrocarril, la posibilidad se vino abajo porque a fines de 2002 se adelantó la salida del gobernador en funciones, y a principios de 2004 tomó posesión el gobernador electo en condiciones normales.

El promotor continúa insistiendo ante las autoridades el apoyo a su proyecto y ante los inversionistas el interés por aportar recursos, sin avance apreciable al 2007.

En este ambiente es en el que los macrodesarrollos juegan su papel. El concepto de macrodesarrollos, en el contexto del presente apartado orientado a la racionalidad en la creación de espacios para el desarrollo urbano en la frontera campo-ciudad, se desprende del concepto expuesto en el 2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda¹²⁴, resume las experiencias descritas de Tecamac y ValleTizayuca, y pretende:

- Que la expansión del desarrollo urbano se conciba como un *proyecto de largo plazo*, en el que quepa el concepto de *hacer ciudad*, lo que implica que los espacios den cabida a la vivienda –para los diferentes estratos, desde la tierra para las familias de menores ingresos hasta los lotes residenciales-, a los servicios a la población –salud, educación, abasto, recreación, transporte, etc.- y oferta de empleos –industria y servicios-, evitando así las ciudades dormitorio o la construcción de desarrollos habitacionales dispersos, en espera de que *llegue lo demás cuando sea y se acomode donde sea*. Es decir, una nueva ciudad autosuficiente, pero colindante y complementaria de la existente, que mantenga espacios abiertos para las actividades primarias –agricultura y ganadería- y para el equilibrio ecológico.
- Lo anterior conduce a que la dimensión de los espacios de terreno para los macodesarrollos en la frontera campo-ciudad deben considerar la demanda para vivienda de los diferentes niveles de ingreso de las familias, generada por el crecimiento demográfico de la ciudad que complementa –biológico, social espontáneo y social inducido-, así como para los servicios y la industria.
- Los espacios para los macrodesarrollos deben reunir condiciones físicas favorables para el objeto, lo que implica que su topografía, su subsuelo y su ubicación deben reducir los riesgos de fenómenos naturales, facilitar el abastecimiento del agua en bloque y el desalojo de las aguas usadas, la alimentación de energía eléctrica y de gas natural y la extensión de las redes de comunicación carretera y ferroviaria –eventualmente la factibilidad de un puerto marítimo o un aeropuerto-.
- El diseño del esquema de usos del suelo debe considerar el equilibrio en la demanda de espacios, pero también el equilibrio financiero –ingresos satisfactorios para los propietarios originales por venta de terrenos en bruto vs. precios de venta diferenciados establecidos a los desarrolladores inmobiliarios para hacer factibles sus proyectos puntuales-.
- Garantía que la autoridad estatal o municipal que corresponda exigirá el respeto a los usos del suelo y las normas técnicas de ordenamiento urbano y ecológico, evitando la promiscuidad urbana.
- La incorporación del suelo debe, por un lado garantizar a los propietarios originales que recibirán en tiempo el importe de la venta de sus terrenos, y a los compradores la seguridad jurídica de la propiedad.
- La construcción de las obras de cabeza deben ser soportada por los desarrolladores inmobiliarios mediante el pago de derechos al momento de la compra de los terrenos, y las fuentes de financiamiento pueden ser fiscales, de crédito o de inversión de riesgo de empresas particulares prestadoras de servicios.
- Y para todo ello debe haber garantía de continuidad del macrodesarrollos, respetando sus bases de racionalidad a lo largo de todo el horizonte de saturación.

Ocupación urbana vs. explotación agrícola.

El modelo expuesto de macrodesarrollos en la frontera campo-ciudad enfrenta oposiciones que es necesario considerar; quizá la mas frecuente en medios académicos, de intelectuales y de ecologistas, es la que considera que, siendo prácticamente la única tierra apta y disponible para los macrodesarrollos en la frontera

¹²⁴ Ver apartado 3.1. de esta parte.

campo-ciudad la que actualmente tiene uso agrícola y está en el régimen ejidal o comunal, les surgen preocupaciones sobre los efectos ambientales, la pérdida de tierra agrícola para convertirla en urbana, y las condiciones económicas en que quedan los campesinos después de esa conversión. Sobre ello caben los siguientes comentarios:

- La aprobación de las autoridades al proyecto de un macrodesarrollo debe estar fundada en el cumplimiento de lo que disponen la ley y las normas técnicas en materia de ecología; partir del supuesto de que las autoridades no van a actuar con rigor, o que las disposiciones legales no se van a cumplir, es aceptar que el desarrollo del macrodesarrollo carece de legalidad y de racionalidad.
- Al año 2000 había en el país 100 millones de habitantes en números redondos; suponiendo que las manchas urbanas del país tienen una densidad promedio de 100 habitantes por hectárea, equivalente a 30 viviendas por hectárea aproximadamente, incluyendo industria y servicios, los asentamientos humanos ocuparían un millón de hectáreas, cuyo peso relativo sería el siguiente:
 - La superficie ocupada por asentamientos humanos en el 2000 equivale al 0.5% del territorio nacional y al 5% de la tierra cultivable, última comparación que es una mera referencia, porque no toda la tierra en la frontera campo-ciudad es cultivable.
 - Aceptando que entre el año 2000 y el año 2020 se requerirá crear espacios para el desarrollo urbano por una superficie de 200 mil hectáreas en números redondos –135 mil para vivienda y 65 mil para industria y servicios-, significa que en ese lapso la demanda de suelo urbano, equivalente al crecimiento de las manchas urbanas, representará el 0.1% del total del país y el 1% de la tierra cultivable, participaciones de poca significación.

¿Beneficio o perjuicio para los ejidatarios?

- Los ejidatarios y comuneros que tienen en propiedad tierras en la frontera campo-ciudad y que las venden a desarrolladores, se están beneficiando con la expansión urbana con el producto de la venta, equivalente en el mejor de los escenarios de productividad agrícola a las ganancias que les puede generar la explotación en 20 años, pero la equivalencia en terrenos de temporal de baja calidad puede llegar a ser de 50 años; la preocupación podría orientarse en la vertiente sociológica por el cambio de vida, que para efectos prácticos ya cambió.
- En otra vertiente la preocupación es por el destino de los ingresos que les genere a los ejidatarios el producto de la venta; en primer término hay que reconocer la existencia de límites jurídicos y prácticos para intervenir en la vida privada de esas personas y, en segundo, que el eventual impacto negativo puede mitigarse con instrumentos que se incluyan en el mismo proyecto del polígono de actuación, como el establecimiento de proyectos productivos y fondos de inversión.

Expansión de la ciudad vs. densificación.

- Otra oposición que enfrentan los macrodesarrollos en la frontera campo-ciudad surge de quienes consideran que la solución para alojar el crecimiento de la población se debe dar al interior de las ciudades, para aprovechar la infraestructura urbana existente, ahorrar en la inversión necesaria para extenderla y disminuir las distancias para los traslados de la población. Reconociendo la importancia de aprovechar al máximo las oportunidades de densificación al interior de las ciudades, caben las siguientes observaciones:
- La demanda esperada de suelo entre el año 2000 y el año 2020 solo representa del orden del 20% de la superficie ocupada al año 2000 por las manchas urbanas, y por ello parece fácil encontrar terrenos libres de construcciones al interior de las ciudades que, en conjunto, satisfagan la demanda, y en el caso de que no fueran suficientes podrían proyectarse polígonos de actuación orientados a la reconversión, tanto de usos del suelo como de intensidad de construcción, y por ende de densidad de población, siempre y cuando, o la infraestructura urbana es capaz de soportar el incremento de la población, o es factible técnica y económicamente ampliarla..
- El problema principal es el precio de la tierra, que si ya de por sí es alto para las viviendas que demanda el grueso de la población y para la industria -así sea no contaminante y no consumidora de agua-, al aumentar la densidad permitida automáticamente suben los precios, como ya sucedió en el Distrito Federal con el bando 2 emitido en 2001 por el Gobierno de la Ciudad, por lo que resulta difícil desarrollar vivienda de interés social en la mayor parte del interior de las ciudades.

- La posibilidad de establecer controles a los precios de los terrenos, y así hacer posible la vivienda de interés social, resulta ineficiente porque históricamente en México no han funcionado los controles directos ni indirectos de precios. Por ello, parece que las posibilidades de reconversión de predios al interior de las ciudades debe orientarse a vivienda residencial media, a edificios de oficinas, centros comerciales y similares.
- Al interior de las ciudades, los predios libres de construcciones y los susceptibles de reconvertir no son aptos para ubicar industrias y plataformas logísticas, lo que obligaría a que las fuentes de empleo que genere el sector secundario y parte del terciario estuvieran fuera de las ciudades, obligando a la población a largos traslados en perjuicio a su calidad de vida¹²⁵.
- La infraestructura urbana existente en la mayoría de las ciudades es insuficiente para la población que ya soportan, de manera que la densificación requeriría de una ampliación de las redes de agua y alcantarillado, de un fortalecimiento de la red vial con distribuidores y vueltas inteligentes, pero sobre todo con un fortalecimiento del transporte público. La decisión de densificar sin fortalecer la infraestructura urbana conduce a protestas de la población, como ha sucedido en el Distrito Federal.
- Condiciones socioeconómicas a los polígonos de actuación

El modelo de macrodesarrollos en la frontera campo-ciudad debe considerar el entorno que impone condicionantes sociales y económicas como las expresadas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006¹²⁶, que incluye un apartado denominado Nuevos paradigmas del desarrollo, y en él se establecen principios, entre los que destacan los siguientes:

- Localización eficiente de largo plazo, basada en la internalización de los costos sociales y la construcción de un buen mercado que pueda manejar, de manera apropiada, las externalidades ambientales y estimar beneficios futuros, no sólo los presentes.
- Un desarrollo endógeno que reconozca la fortaleza del territorio y sus oportunidades.
- Un desarrollo que reconcilie los objetivos de eficiencia económica, cohesión social y equilibrio ecológico.

En mismo Programa define al concepto de ordenación territorial como una política que permita maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad.

A partir de las elecciones del 2000, México inició una nueva etapa política caracterizada por la alternancia de los partidos en la ocupación de puestos de elección y de designación en los tres ámbitos de gobierno. Si no estaba garantizada la continuidad de los programas y proyectos de polígonos de actuación cuando esos puestos estaban ocupados, casi en su totalidad, por miembros del partido político dominante, ahora, con el fenómeno de la alternancia, la continuidad de los programas y proyectos de polígonos de actuación tiene mayores riesgos, y esos riesgos se traducen en la inhibición de los desarrolladores e inversionistas cuando los programas y proyectos enfrentan a titulares de los tres ámbitos de gobierno de diferentes partidos y, peor aún, cuando los programas y proyectos exceden los períodos de las administraciones de los tres ámbitos de gobierno.

Por tanto, uno de los retos en el diseño de los polígonos de actuación para el desarrollo urbano es el de garantizar la continuidad de los programas y proyectos asociados. A continuación se presentan tres opciones de organización, evaluadas desde la perspectiva de la continuidad del proyecto de un polígono de actuación.

Evaluación de la administración del macodesarrollo por un ente gubernamental.

- Continuidad subordinada a la coordinación entre los gobiernos municipal, estatal y federal, por lo menos en los primeros cinco años del horizonte del proyecto en tanto se consolida la infraestructura regional y urbana, superando los cambios de administración desfasados de los tres ámbitos de gobierno.
- Continuidad condicionada a la decisión de cada una de las futuras administraciones municipales, estatales y federal, por lo menos en los primeros diez años en tanto se consolida económica y socialmente el desarrollo económico y social de la región.

¹²⁵ Un caso característico se presenta en la aglomeración urbana de Hermosillo-Villa de Seris, en la que el complejo industrial Ford se encuentra extramuros, con una ocupación actual de 18 mil personas y una ampliación que generará 30 mil empleos más.

¹²⁶ Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial 2001-2006. Secretaría de Desarrollo Social. 2001.

- Riesgo de subordinación de la conducción del proyecto a los intereses políticos individuales y de grupos de servidores de los tres ámbitos de gobierno, estimulados por los procesos electorales, con modificaciones que retrasan el proyecto y elevan sus costos de inversión.

Evaluación de la administración del macrodesarrollo por un ente de la iniciativa privada.

- Continuidad subordinada a la voluntad de los gobiernos municipal y estatal para lograr la coordinación con el gobierno federal, por lo menos en los primeros cinco años del horizonte del proyecto en tanto se consolida la infraestructura regional y urbana.
- Libre de modificaciones en la orientación del proyecto por los cambios de las futuras administraciones municipal, estatal y federal.
- Riesgo de subordinación de la conducción del proyecto a los intereses económicos individuales y de grupos de empresas líderes en los desarrollos inmobiliarios.
- Continuidad condicionada a que se mantengan afines los intereses de las empresas privadas que lideren el proyecto del polígono de actuación.

Evaluación de la administración del macrodesarrollo por un ente mixto –participación de los tres ámbitos de gobierno, propietarios de la tierra y desarrolladores inmobiliarios-.

- Continuidad subordinada a la coordinación entre los gobiernos municipal, estatal y federal, por lo menos en los primeros cinco años del horizonte del proyecto en tanto se consolida la infraestructura regional y urbana.
- Poco vulnerable a modificaciones en la orientación del proyecto por los cambios de las futuras administraciones municipales, estatales y federal.
- Fortalecimiento de la continuidad por la participación coordinada y con reglas de juego convenidas de los gobiernos municipal y estatal, de los desarrolladores y de los propietarios de la tierra.
- Reducción del riesgo de subordinación de la conducción del proyecto a los intereses económicos individuales y de grupos de servidores de los tres ámbitos de gobierno y de las empresas líderes del proyecto.

4.- REGULARIZACIÓN DE LA TIERRA URBANA.

El 2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda, ya citado al inicio del apartado 3.1 de esta parte, también recogió opiniones de los panelistas sobre el mercado irregular de suelo para la vivienda urbana, de entre las cuales destacan las siguientes:

- El proceso de urbanización en el país lleva ya más de 50 años. En él han participado significativamente los núcleos agrarios en la venta irregular de lotes para las familias de menores ingresos que ocupan una gran parte de las ciudades, con todas sus consecuencias, negativas al generar el llamado *precarismo urbano*, y positivas al permitir que las familias tuvieran espacio para autoconstruir su vivienda. Pero debe reconocerse que fue la falta de previsión de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno la que explica en gran medida el fenómeno.
- La realidad antes expuesta obliga a que la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) deba continuar con el proceso de regularización de los asentamientos irregulares, resolviendo los problemas sociales, políticos y jurídicos que se presenten.
- La CORETT debe buscar otras formas de regularización que simplifiquen, agiliten y hagan mas oportunas las acciones de regularización.
- Los municipios se ven obligados a afrontar las inversiones necesarias para la introducción de los servicios en los asentamientos irregulares, porque las familias asentadas no tienen ingresos suficientes para contribuir, y la demanda de introducción de servicios se convierte en bandera y juego políticos.
- Se dijo que así los núcleos agrarios que entran al mercado irregular resultan favorecidos por partida triple: ingresos por la venta irregular de los lotes, ingresos por la indemnización al expropiar, y liberación de la obligación de financiar, aunque sea en parte, la introducción de los servicios.
- Por otro lado, la creación de los asentamientos irregulares en terrenos ejidales y comunales, con todas sus consecuencias, proporciona enseñanzas que es necesario aprovechar en la generación de oferta de suelo para las familias de menores ingresos.

- En cuanto a la participación de los tres ámbitos de gobierno en la incorporación de terrenos al desarrollo urbano, se plantearon posiciones divergentes, una de ellas en oposición a que se constituyan reservas territoriales con los escasos recursos fiscales disponibles, proponiendo que esos recursos se destinen a la introducción de servicios a los asentamientos humanos carentes de ellos, y se deje la creación de espacios para el desarrollo urbano a los sectores privado y social.

A continuación se presenta información seleccionada del INEGI con indicadores sobre la precariedad de la vivienda, que explica la primera opinión recogida del Foro citado:

ENTIDAD FEDERATIVA	TECHOS		PAREDES		PISOS DE
	LIGEROS (1)	SÓLIDOS (2)	LIGEROS (3)	SÓLIDOS (4)	TIERRA
TOTAL NACIONAL	7,649,941	13,737,973	4,429,632	16,968,348	2,844,601
Baja California	363,528	191,160	179,008	376,460	23,539
Baja California Sur	42,990	60,534	18,216	85,369	10,451
Colima	48,224	75,867	12,028	112,122	14,269
Chiapas	593,819	180,614	373,166	402,077	295,033
Chihuahua	365,969	362,882	234,131	495,182	44,571
Durango	96,107	224,064	141,079	179,354	39,308
Guerrero	408,368	238,218	314,961	331,893	235,624
Oaxaca	492,620	242,127	350,512	384,529	289,341
Tabasco	287,605	121,010	88,850	319,961	52,039
Veracruz	969,526	621,753	476,773	1,114,859	418,148
SUBTOTAL	4,043,866	2,784,819	2,445,491	4,387,109	1,574,713
PARTICIPACIÓN	52.86%	20.27%	55.19%	25.85%	55.36%

1/ Láminas de asbesto o metálica, palma, tejamanil, madera, teja, material de desecho y lámina de cartón.

2/ Losa de concreto, tabique, ladrillo, terrado con viguería y otros materiales.

3/ Carrizo, bambú, palma, bajareque, madera, lámina de asbesto y metálica, adobe, material de desecho y lámina de cartón.

4/ Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera y cemento.

Si se considera un promedio plano y conservador de cuatro habitantes por vivienda para asentamientos de familias de menores ingresos, que es en los que se presenta el precarismo en la vivienda, en el país 30 millones de personas viven en casas con techos ligeros, 18 millones en casas con paredes ligeras y 12 millones en casas con pisos de tierra, con las naturales consecuencias en su salud en particular, y en calidad de vida en general. La calidad de vida disminuida por las condiciones de precariedad en la vivienda se manifiesta también en conductas antisociales que afectan, no solo a los habitantes de los asentamientos en los que predominan esas condiciones, sino trasciende al resto de las ciudades, de suerte que las acciones orientadas a mejorar la vivienda no solo se enmarcan en una filosofía de justicia social, sino que también deben entenderse en el marco de los esfuerzos para mejorar la seguridad de los habitantes de las ciudades.

En este cuadro se observa que en solo 11 de las entidades federativas se encuentran entre el 53% y el 55% de las viviendas construcción precaria del país, entre ellas dos de las que se consideran como prósperas, como son Baja California y Chihuahua. Las que presentan mayor precariedad, con participaciones de entre 60% y 76% en techos son Veracruz, Guerrero, Baja California, Oaxaca, Tabasco y Chiapas, de menor a mayor.

En términos relativos, las participaciones porcentuales en el país y en cada entidad federativa se muestran a continuación:

ENTIDAD FEDERATIVA	TECHOS		PAREDES		PISOS DE
	LIGEROS	SÓLIDOS	LIGEROS	SÓLIDOS	TIERRA
TOTAL NACIONAL	35.77%	64.23%	20.70%	79.30%	13.30%
Baja California	65.54%	34.46%	32.23%	67.77%	4.24%
Baja California Sur	41.53	58.47	17.59	82.41	10.10
Colima	38.86	61.14	9.69	90.31	11.50
Chiapas	76.68	23.32	48.14	51.86	38.10
Chihuahua	50.21	49.79	32.10	67.90	6.11
Durango	30.02	69.98	44.03	55.97	12.27
Guerrero	63.16	36.84	48.69	51.31	36.45
Michoacán	44.57	55.43	30.49	69.51	18.11
Oaxaca	67.05	32.95	47.69	52.31	39.40
Tabasco	70.39	29.61	21.73	78.27	12.73
Veracruz	60.93	39.07	29.95	70.05	26.28

La significativa presencia de la vivienda precaria ha sido motivo de estudios y propuestas en un ambiente de recursos escasos por parte de los tres ámbitos de gobierno, en asentamientos en los que la gran mayoría de las familias no tienen acceso al crédito para el mejoramiento de su vivienda, bien porque sus ingresos son menores a dos salarios mínimos o bien porque, con ingresos mayores y por ende capacidad de repago, viven del autoempleo, y por tanto no pueden acreditar sus ingresos.

Por otro lado, algunas empresas relacionadas con la fabricación de materiales de construcción, especialmente la industria cementera, ha encontrado un mercado importante en los asentamientos irregulares, porque las familias, en compra hormiga, consumen cantidades significativas de esos materiales en el esquema de la autoconstrucción, esquema en el que el avance de la obra es lento para adaptarse a la capacidad de inversión de las familias, pero también porque requiere del esfuerzo personal de sus varones quienes, en lugar de descansar después de una semana de trabajo, se reúnen con familiares y amigos alrededor de unos tacos preparados por las mujeres de la casa, y unas cervezas para hacerle al albañil. Lo expuesto demuestra la energía social de las familias que viven en los asentamientos irregulares que se manifiesta, en primer lugar en su decisión de lograr su vivienda en las mejores condiciones que les permitan sus ingresos, en la capacidad de convocatoria de familiares y amigos y en la voluntad de ellos de cooperar.

La función de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) es la de regularizar la tenencia de la tierra urbana de origen ejidal y comunal. Desde su origen en 1975, y hasta la fecha -2004-, el trabajo de la CORETT se realiza resolviendo el paso del régimen ejidal o comunal a propiedad particular por la vía de la expropiación, lo que se explica porque hasta 1993 que entró en vigor la nueva Ley Agraria, la expropiación era la única vía para el cambio de régimen de propiedad, y porque hasta esa fecha la expropiación de bienes ejidales y comunales solo procedía a favor de la CORETT tratándose de la regularización de la tierra urbana como causa de utilidad pública.

A partir de 1993, la expropiación puede hacerse a favor de cualquier promovente, privado y público de los tres ámbitos de gobierno; además, existen otras vías para regularizar la tenencia de la tierra urbana, pero la inercia de la costumbre ha impedido explorar esas vías, que podrían ser operadas por la propia CORETT y por los gobiernos estatales y municipales. En resumen, la nueva legislación agraria elimina la exclusividad de la CORETT para regularizar la tenencia de la tierra urbana, sin embargo existen factores para que se descentralice esa función a los gobiernos estatales y municipales.

Los procesos de expropiación son, en general, percibidos como un agravio por los núcleos agrarios afectados, independientemente de que el monto de indemnización sea aceptable, y la titulación de la tenencia de la tierra en asentamientos irregulares de origen ejidal y comunal tampoco es aceptada de buen talante por los poseedores, porque no sienten la necesidad de la titulación y si les duele tener que pagar una cantidad adicional a lo que ya pagaron cuando el ejido o la comunidad les permitió posesionarse del lote; los dos frentes descritos se manifiestan en la abierta y generalizada poca popularidad de la CORETT -*La Core*, como le dicen ejidatarios y poseedores- en todo el territorio nacional.

El rechazo descrito se reforzó porque, hasta 1988, por un lado el monto de las indemnizaciones se basaban en el valor comercial agrícola más el 20% de las utilidades obtenidas del proceso de titulación, y el importe de la titulación del lote tipo - en superficie aceptada por los estudios del sector urbano del Gobierno Federal- se fijaba en el 20% del supuesto valor comercial de los lotes tipo libres de construcciones en el mismo asentamiento o en un asentamiento vecino, regular o irregular. Los ejidos y comunidades consideraban muy bajo el valor comercial agrícola¹²⁷, y además se quejaban de que nunca recibían la participación de utilidades; por su parte los poseedores consideraban cara la titulación por el solo hecho de que era adicional a lo que ya habían pagado al ejido o comunidad y porque, además, los municipios aprovechaban la regularización para iniciar el cobro del impuesto predial y de contribuciones por la introducción de los servicios urbanos¹²⁸. El

¹²⁷ Incluso claramente divergente con el mercado de suelo urbano; por ejemplo Mexicali, en 1988, se presentó el problema de que los asentamientos pobres estaban en terrenos fértiles de riego, con alto valor comercial agrícola, y los asentamientos residenciales estaban en arenas, de nulo valor agrícola; los ejidatarios de los asentamientos pobres estuvieron satisfechos con la indemnización, en tanto que los del asentamiento residencial protestaron porque el valor agrícola tendía a cero y ellos lo compararon con el valor urbano residencial, ciertamente irregular, pero notablemente más alto que el valor agrícola.

¹²⁸ En estricto derecho los ejidos y comunidades no están exentos del pago del impuesto predial (art.115-IV constitucional), pero en la mayoría de los municipios, por razones políticas, no se les cobra y por ende tampoco a los poseedores.

proceso de titulación genera eventuales, pero frecuentes manifestaciones públicas de ejidatarios, comuneros y poseionarios en contra de él, por la inconformidad con la indemnización y con el precio de titulación.

A partir de 1989 se inició el cambio en la determinación del monto de la indemnización y del precio de la titulación, de suerte que el primero depende del segundo y el segundo depende de la moda del ingreso de las familias y del grado de consolidación del asentamiento medido por la calidad de la vivienda y por los servicios con que cuenta en las diferentes zonas que puedan configurarse en el asentamiento, lo que finalmente quedó considerado en 1993 en la nueva Ley Agraria como monto de indemnización cuando la causa de utilidad pública es la regularización de la tierra urbana y rural. Estos cambios aliviaron, pero no resolvieron, el rechazo de unos y otros al proceso de regularización.

El proceso de titulación implica para la CORETT lo siguiente:

- Conflictos con los poseionarios de los lotes que fueron ocupados con una delimitación original trazada precariamente por ejidatarios y comuneros, consignando en el documento de posesión una superficie que frecuentemente resulta distinta a la realidad, por lo que el deslinde de los lotes genera tensiones, tanto de las familias entre sí como entre las familias y los representantes del ejido o comunidad.
- Desde una perspectiva electorera, se ha considerado que la regularización de la tenencia de la tierra urbana rendía beneficios políticos al partido dominante hasta el 2000 en los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, pero la realidad los conflictos descritos por el deslinde de lotes, los montos de indemnización y el costo de la titulación conducen a que el efecto político resultara neutro o negativo.
- De ahí que los estados y los municipios se resistían a responsabilizarse de esos procesos, porque ellos estaban mas cerca de los inconformes, y sufrían con mayor fuerza los efectos políticos negativos, así preferían que los costos políticos y sociales los asumiera el Gobierno Federal por conducto de la CORETT.
- Ahora, que ya no existe un partido dominante en el poder de los tres ámbitos de gobierno, en un ambiente de competencia entre los diferentes partidos políticos para ganarse la simpatía del electorado, resulta riesgoso para los ámbitos de gobierno estatal y municipal asumir la responsabilidad de regularizar la tenencia de la tierra urbana, de ahí que persista la idea de que el Gobierno Federal asuma los costos políticos y sociales por conducto de la CORETT.

La preparación del proceso de regularización, que se inicia con la expropiación, requiere de erogaciones previas a la titulación que se describen a continuación:

- Trabajos técnico-informativos para determinar la poligonal objeto de la expropiación, el censo de ejidatarios o comuneros derechosos y el avalúo del INDAABIN (antes CABIN).
- Levantamiento de la cartografía del asentamiento con planos manzaneros y lotes deslindados.
- Pago del monto de la indemnización y ejecución del decreto de expropiación¹²⁹.
- Promoción y operación de la titulación.

Las erogaciones previas pueden ser recuperadas al ritmo en que avance la titulación, que es lento porque los poseionarios van iniciando los trámites de titulación siguiendo frecuencias con la configuración de la campana de Gauss, con un plazo para pagar de 36 meses, y además cerca del 10% nunca titula. Es decir, la CORETT debe financiar con recursos propios todo lo anterior, y le es posible porque la recuperación que se genera en asentamientos con titulación avanzada sirve para financiar los asentamientos en preparación para titularse. Es difícil pensar que los gobiernos estatales y municipales estuvieran dispuestos a destinar parte de sus limitados recursos fiscales a la regularización.

Además de los factores políticos, sociales y financieros descritos en el apartado anterior, que debe resolver la CORETT prácticamente en todos los casos para sacar adelante el proceso de titulación de un asentamiento irregular, se presentan otros obstáculos que eventualmente se presentan y que ocasionan gastos y retrasos; los más importantes son los siguientes:

- El que primero surge cuando el ejido por expropiar tiene litigios pendientes¹³⁰ por cualquier razón, que deben ser resueltos conforme a derechos, lo cual toma tiempo, pero que además deben considerar en la resolución los aspectos políticos y sociales que se involucran en el problema.

¹²⁹ El artículo 95 de la Ley Agraria prohíbe que se ocupe la tierra expropiada antes de pagar la indemnización, a menos que los parcelarios o la asamblea del ejido o de la comunidad lo apruebe, según se trate de parcelas o de terrenos de uso común

- El segundo que se presenta resulta de que el decreto expropiatorio debe ser refrendado, entre otros, por el titular de la SEDESOL, para lo cual esa secretaría elabora un dictamen técnico, en el cual se asienta que es procedente la expropiación para la regularización de la propiedad de ese asentamiento humano atendiendo, entre los aspectos más importantes, a que el asentamiento por regularizar no se encuentra en zona de riesgo por fenómenos naturales ni en un área en la que puedan existir vestigios arqueológicos, pero que si se ubica dentro del perímetro del área considerada como urbana por los planes o programas de ordenamiento territorial o de desarrollo urbano municipal. Los dos primeros teóricamente obligarían a la reubicación del asentamiento o a la realización de obras de protección que no son materia de la acción de la CORETT, y el tercero detiene el proceso expropiatorio en tanto el cabildo municipal modifica los planes o programas citados, lo cual reclama un tiempo que obra en perjuicio de los objetivos de la titulación.
- Los que surgen después de publicado y ejecutado el decreto expropiatorio, e incluso cuando ya está avanzado el proceso de titulación: amparos interpuestos por el ejido o comunidad argumentando que no es correcto el monto de la indemnización, amparos interpuestos por particulares que se dicen dueños de pleno derecho de todos o de parte de los terrenos del ejido por haber recurrido a la usucapión, o dueños de pleno derecho de uno de los lotes por titular al haber formado parte de los terrenos del ejido o comunidad, etc.

Es frecuente escuchar que el proceso de regularización de la tierra urbana alimenta la irregularidad, y que por tanto es preferible suspenderlo y orientar los esfuerzos a la creación de espacios para que todas las familias de menores ingresos tengan acceso a la compra de tierra urbana con servicios mínimos, se les apoye para que construyan su vivienda, y con ello se logre mejorar el ambiente de las ciudades y eliminar los riesgos asociados a los fenómenos naturales, que afectan con mayor severidad precisamente a los asentamientos irregulares por ubicarse en sitios inadecuados. Sin dejar de reconocer que es deseable ampliar los esfuerzos para la creación de espacios para la oferta de tierra urbana con servicios mínimos para las familias de menores ingresos, es necesario considerar lo siguiente:

- Los asentamientos irregulares existen, no es posible ignorarlos y es necesario regularizarlos, principalmente para mejorar sus condiciones de habitabilidad, más que por la seguridad jurídica que, en términos generales, no les es necesaria para mantener la ocupación que las familias perciben como derecho real de propiedad.
- En tanto no exista la organización y los recursos para crear los espacios para la oferta de tierra urbana con servicios mínimos para las familias de menores ingresos, e incluso para las familias que tienen ingresos entre 3 y 5 salarios mínimos pero que no los puedan demostrar y por tanto no tienen acceso al crédito, esas familias tendrán que seguir comprando tierra irregular a los ejidos.
- Para los tres ámbitos de gobierno es importante la titulación, porque coloca al asentamiento en el marco de derecho que facilita la interrelación con las familias asentadas: cobro de impuestos y contribuciones, otorgamiento de créditos para el mejoramiento de la vivienda y reducción de riesgos políticos y sociales.
- Para los poseedores un cobro bajo y la posibilidad de acceder a un crédito para mejoramiento de la vivienda los invita a solicitar la titulación, a pagar el impuesto predial y a contribuir para la introducción o mejoramiento de los servicios.

El problema principal lo constituyen los ejidatarios y comuneros, acostumbrados a las indemnizaciones relativamente elevadas al basarse en la capacidad de pago de los poseedores, y pagadas por adelantado, mucho antes que concluya el proceso de titulación. Por ello debe ser atractivo que se les pague a los ejidatarios un beneficio equivalente a los gastos en que incurre el organismo titular –aproximadamente el 30% del actual monto de indemnización–, y el organismo titular se convierta en un agente para la mejor venta de solares libres de construcciones, incluyendo un eventual espacio de expansión del asentamiento humano, cobrando dicho organismo solo un porcentaje por la intermediación, quedando el resto en beneficio de los ejidatarios. Y para hacer atractivo el modelo a los poseedores, puede ser cobrarles únicamente el costo directo e indirecto de la titulación y la participación de los ejidatarios, lo que conduciría a que el costo de titulación podría ser del 60% de lo que ahora cobra la CORETT, con un estrecho margen de ganancia para

¹³⁰ Estos pueden ser de límites con ejidos, comunidades o pequeñas propiedades colindantes; por amparos interpuestos por ejidos o comunidades colindantes en contra de la publicación o ejecución del decreto dotatorio por considerar ese ejido o comunidad que tiene mejor derecho a que esos terrenos se le asignen, o porque existen problemas en el padrón de derechos, etc.

la CORETT que le permita liquidez para pagar los trabajos previos de nuevos asentamientos, y otro margen para el ejido o comunidad involucrado, a cubrirse conforme avance el proceso de titulación.

5.- MODELOS EN PROCESO DE DESARROLLO PARA CONDUCIR EL FENÓMENO URBANO.

Principalmente ante los problemas presentados por las nuevas condiciones de los mercados de suelo en la periferia de las ciudades y las complicaciones para la regularización de la tenencia de la tierra se han venido desarrollando nuevos modelos para la incorporación de terrenos para conducir el desarrollo urbano en los términos que permite el marco jurídico vigente, pero buscando sortear las siguientes condiciones que prevalecen en tanto se mantenga el marco jurídico:

- a) A la dispersión y falta de precisión en las facultades de las autoridades, que dan lugar a la ausencia de los tres ámbitos de gobierno en el desarrollo de proyectos urbanos con garantía de continuidad, abren la puerta a la discrecionalidad, y por ende a la práctica de negociaciones no muy claras entre autoridades y desarrolladores, de la que resulta la autorización de proyectos urbanos que no satisfacen estrictamente las leyes y normas aplicables, o que respetándolas conducen a soluciones alejadas a lo adecuado, provocando con ello disminución en la calidad de vida de los habitantes.
- b) A la falta de coordinación de las autoridades en la aplicación de las disposiciones legales y en la facilitación de las gestiones para la autorización de proyectos urbanos.
- c) A la falta de solidez en la aplicación de las leyes, y de energía en el ejercicio del poder, que dan como resultado la cancelación de proyectos clave para el desarrollo económico y social del país.

Regularización de la tenencia urbana de la tierra en terrenos baldíos y nacionales

En los términos de la Ley Agraria, los terrenos baldíos son los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido, y que no han sido deslindados ni medidos (art. 157)¹³¹, y los terrenos nacionales son los terrenos baldíos deslindados y medidos y los terrenos que recobra la nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado (art. 158)¹³². Los terrenos baldíos y nacionales son inembargables e imprescriptibles (art. 159).

Si bien a fines del Siglo XIX y principios del XX se realizó un gran esfuerzo para deslindar y medir los terrenos baldíos para convertirlos en nacionales con la intención de volverlos productivos, esfuerzo que principalmente redundó en beneficio de las compañías deslindadoras y de los grandes hacendados en el centro del país¹³³, aún existen un número significativo de terrenos nacionales y algunos baldíos, en mayor número en el norte del país, algunos cerca de las ciudades, lo que da lugar a la presencia en ellos de asentamientos irregulares y a la necesidad de incorporar a otros a proyectos de expansión o de densificación urbana.

En el caso de la presencia de asentamientos irregulares en terrenos baldíos y nacionales, el proceso que *se propone* para la titulación de los solares a favor de sus ocupantes, es el siguiente:

- a) Identificación del asentamiento humano por regularizar, bien sea por la autoridad estatal o municipal o por petición de los colonos asentados, y evaluación técnica, política y social de la factibilidad de la regularización por la autoridad estatal o municipal, según lo determine la legislación local, lo que implica:
 - En lo técnico evaluar en una primera aproximación los riesgos en que se encuentra el asentamiento, la factibilidad de dotar los servicios urbanos y la factibilidad arqueológica, urbana y ecológica de incorporar el asentamiento al fondo legal de la población.
 - En lo político identificar la actitud de las organizaciones políticas y sociales ante el proceso de regularización.
 - En lo social evaluar la capacidad de pago de los colonos asentados para cubrir el precio de la titulación.

¹³¹ Todos los artículos del apartado 4.1 se refieren a la Ley Agraria.

¹³² Ver nota 7.

¹³³ Ver apartado 5.4 de la primera parte de este documento.

De resultar inaceptable la regularización conforme las evaluaciones técnicas citadas, principalmente por razones de riesgo para los habitantes, el estado o el municipio deberá proceder de inmediato a la reubicación de las familias asentadas (no existe disposición legal sobre este tema).

- b) Si se trata de terrenos baldíos, la autoridad estatal o municipal debe solicitar la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) para que realice el deslinde y medición del terreno baldío para que se convierta en terreno nacional, conforme a las acciones que se describen a continuación (art. 160):
- La SRA realiza o contrata las labores de deslinde y medición de la poligonal envolvente del asentamiento irregular.
 - El deslindador formula un aviso de deslinde que se publica por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad federativa, aviso que también se fija en los parajes cercanos al terreno, por el que se informe del sitio de las oficinas del deslindador, y en él se exponga a los interesados los planos del terreno por deslindar.
 - Los propietarios, poseedores de terrenos colindantes y quienes se consideren afectados por el deslinde exponen lo que a su derecho convenga dentro de un plazo de treinta días hábiles.
 - El deslindador notifica a quienes se presenten el día, hora y lugar en que se inicie el deslinde, a fin de que concurren o nombren un representante para efecto de la exposición de argumentos en su defensa.
 - El deslindador levanta acta de las diligencias realizadas, suscrita por el propio deslindador, dos testigos y los interesados, conformes e inconformes.
 - La SRA, con la información recabada y el acta levantada, resuelve si el terreno es nacional o, en su caso, si dentro del área deslindada existen terrenos nacionales. La resolución se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación y comunicarla a los interesados.
 - En caso de controversia, el interesado puede someter el asunto al Tribunal Agrario en un plazo de quince días hábiles siguientes a la publicación de la resolución o haya recibido la notificación del interesado.
- c) Si se trata de terrenos nacionales, a la SRA le corresponde enajenarlos a título oneroso a los colonos asentados, fuera de subasta, de acuerdo al valor comercial que establezca el INDAABIN (art. 161).

Para la incorporación de terrenos baldíos y nacionales a proyectos de expansión o densificación urbana, el proceso que *se propone* es exactamente el mismo que el antes descrito para los asentamientos irregulares, con la diferencia de que la autoridad estatal o municipal, según el caso, evalúa la conveniencia de la incorporación del terreno considerando, además de los factores de evaluación expresados para los asentamientos irregulares, los criterios que se exponen a continuación para lograr una mayor efectividad, criterios no contemplados en alguna ley:

- a) Que los proyectos consideren mecanismos que garanticen la rentabilidad de los desarrollos inmobiliarios por alojar –habitacionales, industriales, y de servicios-, y la captura de parte de las plusvalías que se generen para *satisfacer directamente*, al menos, sus *tres externalidades principales*: la generación de oferta de tierra para los pobres, la protección del equilibrio ecológico y la protección de los activos sociales, culturales y económicos de la población original de las localidades previamente existentes en el área.
- b) Que la conceptualización del proyecto debe formularse, bien sea por la autoridad estatal o municipal o por desarrolladores inmobiliarios privados, incluyendo la evaluación técnica, política y social de la factibilidad de la expansión o densificación urbana, lo que implica delimitar la poligonal del área del proyecto, identificando en ella a los terrenos baldíos o nacionales.

Corresponde a la SRA la enajenación a los gobiernos de estados, municipios o a desarrolladores inmobiliarios privados de los terrenos que eran terrenos baldíos y nacionales, de acuerdo al valor comercial que establezca el INDAABIN (art. 161)¹³⁴.

Asentamientos humanos de ejidos y comunidades.

La aplicación de los procedimientos *propuestos* para la regularización de asentamientos humanos y acciones de desarrollo y densificación urbana en áreas de asentamiento humano de ejidos y comunidades requiere de voluntad política de las áreas de gobierno involucradas para su instrumentación, ya que la legislación vigente

¹³⁴ Ver nota 15.

es omisa sobre estos temas. Los procedimientos permiten abandonar la vía tradicional de la expropiación de terrenos ejidales o comunales, evitar el pago con cargo al presupuesto del Gobierno Federal de indemnizaciones cada vez mayores generadas por el entorno político, y eludir los apetitos de ciertos abogados de lucrar con la no prescripción de los derechos agrarios (art. 49).

De acuerdo con la Ley Agraria vigente, los ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título (art. 9). Los ejidos operan de acuerdo a su reglamento interno, sin más limitaciones a sus actividades que las que dispone la Ley (art. 10). Los órganos de los ejidos y comunidades son la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia (art. 21). El órgano supremo del ejido y de la comunidad es la asamblea (art. 22). Cuando el poblado ejidal o comunal esté asentado en tierras ejidales o comunales, la asamblea puede resolver que se delimite la zona de urbanización como mejor convenga, incluyendo la reserva de crecimiento del poblado, respetando la normatividad y los derechos parcelarios. Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido o comunidad, que está compuesta por la zona de urbanización, su fundo legal y las áreas reservadas para el crecimiento del asentamiento (art. 63). Para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su zona de crecimiento, se requiere determinar las áreas destinadas al asentamiento humano y la reserva de crecimiento conforme a las normas técnicas emitidas por el Registro Agrario Nacional (en lo sucesivo el RAN) (art. 66). Pero además, el ejercicio de la propiedad ejidal y comunal en lo referente al aprovechamiento urbano y al equilibrio ecológico debe ajustarse a las leyes General de Asentamientos Humanos y del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (art. 2).

La tierras del asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y de la comunidad; son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo los solares de la zona de urbanización que tienen el carácter de dominio pleno para quienes se les asigne¹³⁵. El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o a la entidad federativa para dedicarlas a los servicios públicos (art. 64). Es en la asamblea del ejido o de la comunidad con el carácter de asamblea *dura* (arts. 26 y 27) donde se constituye la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, y donde se separan las superficies necesarias para los servicios públicos (art.67). Respecto del asentamiento humano, las facultades de la asamblea corresponden:

- a) Al señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano y del fundo legal, así como para la localización y relocalización del área de urbanización (art. 23); el RAN certifica el plano interno del ejido o de la comunidad que incluya las áreas del asentamiento humano y la reserva de crecimiento, y expide los títulos de propiedad de los solares urbanos en dominio pleno (art. 56).
- b) Los solares que se asignen a los ejidatarios o comuneros son a título gratuito, y los que no se asignen a ellos pueden ser arrendados o enajenados a personas que deseen avecindarse, conforme a los precios que determine la asamblea dura del ejido (art. 68). La extensión del solar se determina por la asamblea con la participación del municipio, de conformidad con las leyes aplicables a los fraccionamientos y atendiendo a los usos y costumbres.

De una revisión de la Ley General de Asentamientos Humanos en lo relativo a lo que deben ajustarse los asentamientos humanos de ejidos y comunidades, se encontró una disposición específica que establece que para urbanizar, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o comunal deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y de zonificación contenida en los programas del caso, y obtener la autorización del municipio correspondiente (art. 39).

En la revisión de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se encontró que los asentamientos humanos en ejidos y comunidades no están incluidos en los proyectos que requieren evaluación de impacto ambiental de la SEMARNAT (art. 28); que los estados y los municipios, en el ámbito de sus competencias, podrán otorgar permisos y autorizaciones para la realización de obras o actividades en las zonas naturales protegidas y tendrán preferencia, entre otros, los núcleos agrarios para obtener los permisos,

¹³⁵ La Ley Agraria es confusa en el artículo 64; lo que se desprende de los artículos 64 y 68 es que lo que es inalienable, imprescriptible e inembargable son las áreas destinadas a la vía pública y a los servicios urbanos, por eso se pueden aportar al municipio o al estado, en tanto que los solares urbanos son titulados en dominio pleno a sus ocupantes.

concesiones y autorizaciones del caso (art. 64 BIS 1); y que los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo los deberá considerar SEMARNAT, entre otros, para la radicación de asentamientos humanos (art. 99).

De lo expuesto en el apartado anterior se define el papel de los protagonistas de los procesos de titulación de solares en áreas de asentamientos humanos de ejidos y comunidades:

- a) Corresponde a la Procuraduría Agraria encauzar y vigilar el cumplimiento de la Ley Agraria en la convocatoria y celebración de la asamblea ejidal o comunal en que se determinen las áreas destinadas al asentamiento humano y a la reserva de crecimiento.
- b) Corresponde a la asamblea ejidal o comunal determinar las áreas destinadas al asentamiento humano y a su reserva de crecimiento conforme a las normas técnicas emitidas por el RAN, a las leyes General de Asentamientos Humanos y del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y a los resultados de la intervención de la autoridad estatal o municipal y su correspondiente autorización formal.
- c) *Debe corresponder* al gobierno estatal o municipal, según el caso, intervenir en la localización, deslinde y lotificación de la zona de urbanización y su área de crecimiento para que se garantice la ausencia de riesgos de accidentes naturales, se garantice que no existan vestigios arqueológicos, se cumpla lo dispuesto por las leyes General de Asentamientos Humanos y del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y se verifique la disponibilidad de agua.
- d) Corresponde al RAN inscribir el acta de asamblea ejidal o comunal en que se determinen las áreas destinadas al asentamiento humano y la reserva de crecimiento conforme a las normas técnicas emitidas por el propio RAN, certificar el plano interno del ejido o de la comunidad que incluya las áreas del asentamiento humano y la reserva de crecimiento, y expedir los títulos de propiedad en dominio pleno de los solares urbanos.

Con apoyo en los artículos 26 y 68 de la Ley Agraria, ya citados en párrafos anteriores, actualmente el RAN está emitiendo los títulos de propiedad de solares urbanos a partir de la inscripción del acta de la asamblea que aprueba la delimitación de las áreas del asentamiento humano y de su reserva de crecimiento, sin obtener la aprobación municipal como lo exige la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 39, ya citado en párrafos anteriores.

Regularización de la tenencia de la tierra urbana de origen ejidal y comunal mediante la titulación de solares en asentamientos humanos de ejidos y comunidades.

El proceso que *se propone* requiere de una negociación entre el ejido y el promovente –que puede ser cualquiera de los tres ámbitos de gobierno, organizaciones políticas o sociales y los propios colonos asentados- para que la asamblea *dura* del ejido apruebe el proyecto de delimitación del área del asentamiento humano y de su reserva de crecimiento para, después de obtener la autorización de la autoridad estatal o municipal que corresponda, gestionar la autorización de una siguiente asamblea *dura* del ejido para establecer el precio de los servicios de titulación de los solares y el reparto de excedentes entre el ejido y el organismo titular –federal, estatal o municipal-.

La adopción de este diferente esquema de regularización, con el consiguiente abandono de la vía de la expropiación, implica la posibilidad de disminuir el pago a los ejidos y comunidades, y con ello disminuir también su capacidad de presión legal y política, por lo que es de esperarse un rechazo de ejidatarios y comuneros y la dificultad de convocar y celebrar la asamblea *dura* en que se apruebe la medida propuesta; sin embargo, si en la propuesta del área del asentamiento humano que se someta a la aprobación de la asamblea *dura* del ejido se incluye un espacio desocupado, libre de posesionarios, como parte de la reserva de crecimiento del área urbana del ejido o comunidad, ese espacio lo puede vender el ejido o comunidad a desarrolladores o a nuevos vecindados, inclusive con apoyo del organismo regularizador, lo que haría atractiva la propuesta para que el ejido acepte el procedimiento propuesto, en beneficio de los colonos asentados.

En este esquema, el papel que jugarían la SEDESOL federal y los gobiernos estatales y municipales sería el siguiente, no contemplado en la legislación, pero no opuesto a ella:

- a) Corresponde al gobierno estatal o municipal la autorización del polígono, para lo cual se requiere de la evaluación técnica, política y social de la factibilidad de la regularización, lo que implica:

- En lo técnico evaluar en una primera aproximación los riesgos en que se encuentra el área propuesta para el asentamiento, la factibilidad de dotar los servicios urbanos y la factibilidad arqueológica, urbana y ecológica de incorporar el asentamiento al fondo legal de la población.
De resultar inaceptable la regularización conforme las evaluaciones técnicas citadas, principalmente por razones de riesgo para los habitantes, el estado o el municipio deberá proceder de inmediato a la reubicación de las familias asentadas (no existe disposición legal sobre este tema).
 - En lo político identificar la actitud de las organizaciones políticas y sociales ante el proyecto de asentamiento.
 - En lo social evaluar la capacidad de pago de los colonos asentados para cubrir el precio de la titulación.
- a) Correspondería a la SEDESOL federal, probablemente por conducto de la CORETT, crear y administrar los programas que ofrezcan beneficios a la calidad de vida de los poseionarios que se deriven de la titulación de solares urbanos, especialmente los relativos al financiamiento y realización de las obras básicas de infraestructura urbana, así como de acciones para el mejoramiento de la vivienda
 - b) Correspondería a la SEDESOL federal, probablemente por conducto de la CORETT, establecer y operar los mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las administraciones estatales y municipales para el financiamiento y realización de las obras básicas de infraestructura urbana, así como para las acciones para el mejoramiento de la vivienda.
 - c) Correspondería a la SEDESOL federal la promoción ante los gobiernos estatales y municipales de los nuevos mecanismos de regularización de la tenencia de la tierra urbana y para el desarrollo de acciones para el financiamiento –a través de BANOBRAS y de la Sociedad Hipotecaria Federal- de las obras básicas de infraestructura urbana, así como para las acciones para el mejoramiento de la vivienda, créditos recuperables mediante el pago por parte de los poseionarios de derechos por la infraestructura, y créditos menores a corto plazo, renovables, para el mejoramiento de la vivienda.
 - d) Correspondería a los gobiernos estatales y municipales desarrollar la acción política que oriente la solución a la tensión social que resulte de la resistencia a la aceptación del nuevo modelo por los ejidatarios y los comuneros.
 - e) Correspondería a los gobiernos estatales o municipales asumir la conducción del proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana de origen ejidal o comunal.

Pero lo mas importante es que permite una acción integral en los asentamientos irregulares, que conduce a evitar los riesgos a las vidas y bienes de las familias mas pobres, a evitar daños a la arqueología y a la ecología, y a dar seguridad jurídica a la propiedad de la tierra haciendo viable el otorgamiento de créditos mínimos a corto plazo y renovables a las familias asentadas, para introducir los servicios urbanos básicos – agua potable y alcantarillado- y mejorar las viviendas.

Incorporación de áreas de asentamiento humano de ejidos y comunidades a proyectos de desarrollo y densificación urbana.

Disminuida la aplicabilidad de la expropiación para la creación de espacios para el desarrollo urbano por las razones repetidamente expresadas, y reconociendo que la compra de parcelas en dominio pleno es un mecanismo destinado a desarrollos de vivienda para familias de mas de tres salarios mínimos de ingreso, el procedimiento que *se propone* a continuación para la *oferta de lotes no urbanizados a familias sin acceso al crédito de la banca comercial o de los organismos estatales y federales que financian la vivienda*, fuera también de los llamados polígonos de actuación descritos en el apartado 3.3 de este documento, parte de la creación del área del asentamiento humano del ejido y de su reserva de crecimiento en la superficie de terreno necesaria para el proyecto, sin importar si se trata de parcelas o de terrenos de uso común, conforme se describe en el apartado 4.2.1 de esta parte, y se concreta con las siguientes acciones:

- a) Corresponde al gobierno estatal o municipal la autorización del polígono, para lo cual se requiere de la evaluación técnica, política y social de la factibilidad de la regularización, lo que implica:
 - En lo técnico evaluar en una primera aproximación los riesgos en que se encuentra el área propuesta para el asentamiento, la factibilidad de dotar los servicios urbanos y la factibilidad arqueológica, urbana y ecológica de incorporar el asentamiento al fondo legal de la población.
 - En lo político identificar la actitud de las organizaciones políticas y sociales ante el proyecto de asentamiento.

- En lo social evaluar la capacidad de pago de los colonos asentados para cubrir el precio de la titulación.
- b) Una vez que el acta de la asamblea se inscribe en el RAN, y éste emite los títulos de propiedad de los solares del asentamiento humano (art. 68), procede constituir una sociedad mercantil con la participación de todos los ejidatarios, en la cual la suma de los valores de los derechos de cada ejidatario por la propiedad de su parcela, de su participación en los terrenos de uso común y de su solar urbano, se convierten en un referente para determinar el número de acciones que represente esos derechos.
- c) El producto que se ofrece a las familias sin acceso al crédito bancario e institucional son lotes con seguridad jurídica y ordenamiento urbano conforme al plano de lotificación que autorice el municipio, y sin infraestructura urbana.
- d) Los solares no asignados por la asamblea dura se comercializan en los mismos precios y condiciones de pago en que se venden los lotes en los asentamientos irregulares.

En esta vía pueden participar, además, las siguientes instituciones:

- a) La Sociedad Hipotecaria Federal para financiar al ejido los estudios de relocalización y delimitación del área de urbanización del ejido y de su reserva de crecimiento conforme a las normas técnicas emitidas por la SEDESOL federal, así como para la formulación del proyecto de lotificación y la configuración del mercado objetivo del proyecto. La recuperación del crédito puede garantizarse por medio del fideicomiso propuesto.
- b) BANOBRAS para financiar la introducción, al menos, del agua potable y el drenaje, crédito otorgado al municipio y recuperable mediante el cobro de derechos a los compradores de los lotes, conjuntamente con los abonos por la compra de lotes por conducto del fideicomiso que se constituya.
- c) Nuevamente de la Sociedad Hipotecaria Federal para financiar, en créditos renovables de corto plazo –un año máximo- la autoconstrucción de la vivienda.
- d) La Comisión Federal de Electricidad para el servicio de energía eléctrica.

Marco jurídico de los terrenos federales.

Los terrenos de propiedad federal son materia, en lo general, de la Ley General de Bienes Nacionales, y en lo particular de leyes específicas según sus condiciones, características o destinos, como es el caso de los terrenos baldíos y nacionales contemplados en la Ley Agraria. Por ello, en el presente apartado se presenta una selección del contenido de la Ley General de Bienes Nacionales¹³⁶ orientada a las disposiciones aplicables a los terrenos en que pueden alojarse asentamientos irregulares o en los que pueden desarrollarse proyectos de expansión o densificación urbana.

- a) Se entiende por inmueble federal al terreno con o sin construcciones de la Federación, así como aquéllos en que ella ejerza la posesión, control o administración a título de dueño. No se considerarán inmuebles federales aquellos terrenos o construcciones propiedad de terceros que por virtud de algún acto jurídico posea, controle o administre la Federación. Se entiende por patrimonio inmobiliario federal y paraestatal al conjunto de inmuebles federales y aquellos propiedad de las entidades (art. 2º).
- b) Son bienes nacionales¹³⁷ (art. 3º):
 - Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7º de esta Ley.
 - Los bienes inmuebles de la Federación.
 - Los bienes inmuebles propiedad de las entidades.
 - Los bienes inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía.
 - Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

¹³⁶ La Ley General de Bienes Nacionales vigente, de la cual se formula esta selección, fue promulgada el 23 de marzo de 2004. Los artículos citados en este apartado son de las leyes que se citan.

¹³⁷ La definición de terrenos nacionales de la Ley General de Bienes Nacionales aquí expuesta es diferente a la definición de terrenos nacionales de la Ley Agraria expuesta en el apartado 4.1.1 de este documento.

- c) Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas. Esta Ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos¹³⁸. Se consideran bienes regulados por leyes específicas, entre otros, los que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) de conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Para estos efectos se entenderá que los bienes sujetos al régimen de dominio público que establece este ordenamiento y que sean transferidos al SAE, continuarán en el referido régimen hasta que los mismos sean desincorporados en términos de esta Ley (art. 4º).
- d) Los bienes inmuebles propiedad de instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio a las que se les otorga autonomía, son inembargables e imprescriptibles¹³⁹. Estas instituciones establecerán, de conformidad con sus leyes específicas, las disposiciones que regularán los actos de adquisición, administración, control y enajenación de los bienes mencionados. Los monumentos arqueológicos y los monumentos históricos y artísticos propiedad de la Federación, se regularán por esta Ley y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (art. 4º).
- e) Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación, entre otros, los siguientes (art. 6º):
- Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley.
 - Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta Ley.
 - Los terrenos baldíos, nacionales¹⁴⁰ y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.
 - Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.
 - Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
 - Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición.
 - Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal.
 - Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación.
 - Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.
- f) Son bienes de uso común, entre otros, los siguientes (art. 7º):
- La zona federal marítimo terrestre.
 - Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.
 - Las riberas y zonas federales de las corrientes.
 - Los vasos, canales, bordos y zanjas de las presas y diques, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.
 - Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia¹⁴¹.

¹³⁸ Al expresar la Ley General de Bienes Nacionales que acepta como tales a los bienes considerados como nacionales por otras leyes, y que solo se aplicará a ellos esta Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos, resuelve en parte el problema expresado en la nota anterior, porque queda la indefinición en cuanto a la dependencia competente para su administración.

¹³⁹ Se refiere básicamente a los organismos descentralizados federales, como el IMSS, el ISSSTE, la CFE y PEMEX.

¹⁴⁰ Los terrenos baldíos también están definidos en la Ley Agraria junto con los nacionales. Al aparecer juntos los terrenos baldíos y nacionales en este artículo de la Ley General de Bienes Nacionales, se incrementa la confusión en cuanto a competencias y a su condición de bien del dominio público.

¹⁴¹ La Ley General de Vías de Comunicación considera como tales a las comunicaciones eléctricas. Por su parte, la Ley del Servicio Eléctrico también las incluye. La Ley General de Bienes Nacionales no las menciona explícitamente, pero sí en el artículo 6º, puesto que las líneas de transmisión de energía eléctrica están destinadas, mediante un ordenamiento jurídico, a un servicio público.

- Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia.
 - Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten.
 - Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.
- g) Están destinados a un servicio público, entre otros, los siguientes inmuebles federales (art. 59):
- Los destinados al servicio de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios o de sus respectivas entidades paraestatales.
 - Los destinados al servicio de la Procuraduría General de la República, de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, y de las instituciones de carácter federal o local con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de las Constituciones de los Estados.
 - Los que se adquieran mediante actos jurídicos en cuya formalización intervenga la Secretaría de la Función Pública, en lo sucesivo la Secretaría, en los términos de esta Ley, siempre y cuando en los mismos se determine la dependencia o entidad a la que se destinará el inmueble y el uso al que estará dedicado.
 - Los que se adquieran por expropiación en los que se determine como destinataria a una dependencia, con excepción de aquéllos que se adquieran con fines de regularización de la tenencia de la tierra o en materia de vivienda y desarrollo urbano.
- h) Quedarán sujetos al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público los siguientes inmuebles (art. 60):
- Los inmuebles federales que de hecho se utilicen en la prestación de servicios públicos por las instituciones públicas, y
 - Los inmuebles federales que mediante convenio se utilicen en actividades de organizaciones internacionales de las que México sea miembro.
- i) Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley (art. 9º).
- j) Quedan sujetos a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos los actos de adquisición, administración, control, uso, vigilancia, protección jurídica, valuación y enajenación de inmuebles federales al servicio de las dependencias¹⁴², la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República (art. 11).
- k) Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros (art. 13).
- l) Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente (art. 16).
- m) Los actos jurídicos mediante los cuales se enajenen los inmuebles federales o los pertenecientes a las entidades¹⁴³, en contravención a lo dispuesto en esta Ley, serán nulos (art. 20).
- n) Corresponden a la Secretaría, entre otras, las siguientes atribuciones (art. 29):
- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal.
 - Ejercer en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal los actos de adquisición, enajenación o afectación de los inmuebles federales, siempre que tales actos no estén expresamente atribuidos a otra dependencia por la propia Ley.
 - Realizar las acciones necesarias a efecto de obtener la resolución judicial o la declaratoria administrativa respecto de los inmuebles nacionalizados.
 - Declarar, cuando ello sea preciso, que un bien determinado está sujeto al régimen de dominio público de la Federación, por estar comprendido en algunas de las disposiciones de esta Ley;

¹⁴² Se entiende por dependencias a las secretarías de estado (art. 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

¹⁴³ Se entiende por entidades del Gobierno Federal a los organismos descentralizados, entidades paraestatales de participación estatal mayoritaria y a los fideicomisos públicos, todos ellos de carácter federal (arts. 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

- Emitir el acuerdo administrativo de destino¹⁴⁴ de inmuebles federales, con excepción de las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar.
 - Emitir acuerdo administrativo por el que se desincorporen del régimen de dominio público de la Federación y se autorice la enajenación de inmuebles federales, con excepción de los terrenos nacionales y demasías¹⁴⁵, así como los terrenos ganados al mar.
 - Emitir el acuerdo administrativo por el que se desincorporen del régimen de dominio público de la Federación los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados, para su enajenación.
 - Nombrar a los notarios del patrimonio inmobiliario federal que tendrán a su cargo la formalización de los actos jurídicos cuando así se requiera.
 - Registrar a los peritos que en materia de bienes nacionales se requieran; designar de entre ellos a los que deberán realizar los trabajos técnicos específicos y, en su caso, suspender y revocar su registro.
 - Emitir la declaratoria por la que la Federación adquiera el dominio de los bienes afectos a las concesiones, permisos o autorizaciones que así lo establezcan;
 - Vigilar el uso y aprovechamiento de los inmuebles donados por la Federación y, en caso procedente, ejercer el derecho de reversión sobre los bienes donados;
 - Emitir los criterios para determinar los valores aplicables a cada tipo de operación a que se refieren los artículos 143 y 144 de esta Ley, entre los que las dependencias y entidades podrán elegir el que consideren conveniente;
- o) La Secretaría estará facultada para fusionar o subdividir los inmuebles federales mediante acuerdo administrativo, con la autorización que corresponda a las autoridades locales competentes, y para intervenir en los deslindes sobre inmuebles federales, en los procedimientos judiciales y administrativos, como tercero interesado con la facultad para ofrecer pruebas (art. 40).
- p) No se permitirá a servidores públicos, ni a particulares, que habiten los inmuebles destinados al servicio de instituciones públicas, excepto en los siguientes casos (art. 71):
- Cuando quienes habiten los inmuebles federales sean beneficiarios de instituciones que presten un servicio social.
 - Cuando se trate de servidores públicos que, por razón de la función del inmueble federal, deban habitarlo.
 - Cuando se trate de servidores públicos que con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, sea necesario que habiten en los inmuebles federales respectivos.
- q) Los inmuebles federales y sus anexidades utilizados para fines religiosos son aquéllos nacionalizados a que se refiere el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos bienes no podrán ser objeto de desincorporación del régimen de dominio público de la Federación, de concesión, permiso o autorización, ni de arrendamiento, comodato o usufructo. Los inmuebles federales utilizados para actos religiosos de culto público, se consideran destinados a un objeto público (art. 78).
- r) Los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común, podrán ser objeto, entre otros, de los siguientes actos de administración y disposición (art. 84):
- Enajenación a título oneroso.
 - Permuta con las entidades paraestatales, los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, los municipios o con sus respectivas entidades paraestatales, o con los particulares.
 - Enajenación a título oneroso o gratuito, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría, atendiendo la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social, a favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas;
 - Donación a favor de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, o de sus respectivas entidades paraestatales, a fin de que utilicen los inmuebles en servicios públicos locales, fines educativos o de asistencia social; para obtener fondos a efecto de aplicarlos en el financiamiento, amortización o construcción de obras públicas, o para promover acciones de interés general o de beneficio colectivo.

¹⁴⁴ Por destino significa ceder el usufructo, sin transmitir derechos reales, de un inmueble del dominio público a una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal o a los gobiernos de estados y municipios, con pago de aprovechamientos. La figura de destino se diferencia de las figuras de concesión o permiso por que éstas otorgan el usufructo de un bien del dominio público a un particular mediante el pago de derechos.

¹⁴⁵ La excepción de terrenos nacionales probablemente se refiera a lo establecido en la Ley Agraria en su artículo 158 (ver apartado 4.2.1 de este documento), pero se contrapone a lo que establecen los artículos 3° y 7°, y los consecuentes de la Ley General de Bienes Nacionales.

- Enajenación a título oneroso a favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad, o para la realización de programas de vivienda y desarrollo urbano.
- Enajenación a título oneroso o gratuito, arrendamiento o comodato a favor de organizaciones sindicales constituidas y reconocidas por la legislación laboral, para el cumplimiento de sus fines;

Los inmuebles federales considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente, no podrán ser objeto de desincorporación del régimen de dominio público de la Federación. Los ingresos que se obtengan por la venta de inmuebles federales deberán concentrarse en la Tesorería de la Federación.

- s) Los inmuebles federales que por su superficie y ubicación sean adecuados para programas de vivienda, salvo aquellos que sean útiles para destinarlos al servicio público, los de uso común, los utilizados para fines religiosos y los considerados monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente, podrán afectarse al desarrollo de dichas acciones, a través de las instituciones públicas o privadas que lleven a cabo actividades de tal naturaleza, en los términos y condiciones establecidos en esta Ley, en la Ley General de Asentamientos Humanos y en las demás correlativas (art. 87).
- t) Toda enajenación onerosa de inmuebles federales deberá ser de contado, a excepción de las enajenaciones para vivienda de interés social que se efectúen directamente a favor de personas que, conforme a criterios establecidos por la Secretaría de Desarrollo Social, puedan considerarse de escasos recursos, y en lotes con superficie máxima que establezca como lote tipo en cada zona. Los adquirentes tendrán un plazo de hasta veinte años para pagar el precio y los intereses correspondientes, con un enganche de cuando menos el 10% del precio.
- u) La Secretaría podrá extender los beneficios del párrafo anterior, sin que el plazo para pagar el precio exceda de dos años, a las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo proyectos habitacionales de interés social, resolver las necesidades de vivienda a las personas de escasos recursos económicos en una zona o área determinada o regularizar la tenencia de la tierra. Dicha dependencia en todo caso se deberá asegurar del cumplimiento de los objetivos señalados (art. 88).
- v) Los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común, podrán ser objeto de enajenación a título oneroso o gratuito, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría, atendiendo la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social, a favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular (art. 84). La donación sólo procederá mediante la presentación de proyectos que señalen el uso principal del inmueble y, en su caso, el tiempo previsto para la iniciación y conclusión de las obras, y los planes de financiamiento; en el caso de incumplimiento de los proyectos dentro de los plazos previstos, tanto el bien donado como sus mejoras revertirán a favor de la Federación (art. 92).
- w) Los inmuebles propiedad de las entidades paraestatales no se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la Federación que establece esta Ley, salvo los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados, pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común (art. 116). Los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados sólo podrán ser desincorporados del régimen de dominio público de la Federación para su enajenación mediante acuerdo administrativo de la Secretaría que así lo determine, con excepción de los casos los organismos descentralizados que tengan por objeto la adquisición, desarrollo, fraccionamiento o comercialización de inmuebles, así como la regularización de la tenencia de la tierra y el desarrollo urbano y habitacional, (art. 117).
- x) Previamente a la celebración de actos jurídicos, entre otros los que se citan a continuación, corresponderá a la Secretaría, por conducto del INDAABIN dictaminar el valor de los inmuebles respecto de los que la Federación pretenda transmitir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, aportación, afectación o cualquier otro autorizado por esta Ley, así como de los inmuebles donados por la Federación a los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, o a sus respectivas entidades paraestatales, cuando aquéllos se vayan a enajenar a título oneroso, salvo los casos en que la enajenación tenga por objeto la regularización de la tenencia de la tierra a favor de sus poseedores (art. 143).

Disposiciones particulares para terrenos en zonas federales de cauces y vasos naturales y artificiales.

Conforme a la Ley de Aguas Nacionales (arts. 113, 114 y 116), la administración de los siguientes bienes nacionales queda a cargo de la Comisión Nacional del Agua (CNA):

- a) Las playas y zonas federales, en la parte correspondiente a los cauces de corrientes en los términos de la presente ley.
- b) Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean de propiedad nacional.
- c) Los cauces de las corrientes de aguas nacionales.
- d) Las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional, en los términos previstos por el artículo 3o. de esta ley.
- e) Los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales.
- f) Las islas que existen o que se formen en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos de propiedad particular, ejidal o comunal.
- g) Cuando por causas naturales ocurra un cambio definitivo en el curso de una corriente propiedad de la nación, ésta adquirirá por ese sólo hecho la propiedad del nuevo cauce y de su zona federal.
- h) Cuando por causas naturales ocurra un cambio definitivo en el nivel de un lago, laguna, estero o corriente de propiedad nacional y el agua invada tierras, éstas, la zona federal y la zona federal marítimo-terrestre correspondiente, pasarán al dominio público de la Federación.
- i) Si con el cambio definitivo de dicho nivel se descubren tierras, éstas pasarán al dominio privado de la Federación, previo decreto de desincorporación del dominio público.
- j) En caso de que las aguas superficiales tiendan a cambiar de vaso o cause, los propietarios de los terrenos aledaños tendrán el derecho de construir las obras de defensa necesarias.
- k) En caso de cambio consumado, tendrán el derecho de construir obras de rectificación, dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha del cambio.
- l) Para proceder a la construcción de defensas o de rectificación bastará que se dé aviso por escrito a la CNA, la cual podrá suspender u ordenar la corrección de dichas obras en el caso de que se causen o puedan causarse daños a terceros.
- m) Los terrenos ganados por medios artificiales al encauzar una corriente o al limitar o desecar parcial o totalmente un vaso de propiedad nacional, pasarán del dominio público al privado de la Federación mediante decreto de desincorporación.
- n) Las obras de encauzamiento o limitación se considerarán como parte integrante de los cauces y vasos correspondientes, y de la zona federal y de la zona de protección respectivas, por lo que estarán sujetas al dominio público de la Federación.

Disposiciones particulares para áreas naturales protegidas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

De acuerdo con el artículo 32 bis, fracciones VII y VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

- a) Organizar y administrar áreas naturales protegidas.
- b) Supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de las áreas naturales protegidas administradas por gobiernos estatales y municipales y por personas físicas o morales.
- c) Ejercer la posesión y propiedad de la Nación en playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

Disposiciones particulares para terrenos en derechos de vía y zonas aledañas de caminos federales.

De acuerdo a Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (art. 2º):

- a) Se entenderá por caminos o carreteras:

- Los que entronquen con algún camino de país extranjero.
 - Los que comuniquen a dos o más estados de la Federación.
 - Los que en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la Federación, con fondos federales o mediante concesión federal por particulares, estados o municipios.
- b) Por derecho de vía la franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación, cuya anchura y dimensiones fija la SCT, la cual no podrá ser inferior a 20 metros a cada lado del eje del camino. Tratándose de carreteras de dos cuerpos, se medirá a partir del eje de cada uno de ellos.
- c) Por puentes:
- Nacionales los construidos por la Federación, con fondos federales o mediante concesión o permiso federales por particulares, estados o municipios en los caminos federales y vías generales de comunicación, o para salvar obstáculos topográficos sin conectar con caminos de un país vecino.
 - Internacionales: Los construidos por la Federación con fondos federales o mediante concesión federal por particulares, estados o municipios sobre las corrientes o vías generales de comunicación que formen parte de las líneas divisorias internacionales.
- d) Por terminales:
- Las instalaciones auxiliares al servicio del autotransporte de pasajeros en donde se efectúa la salida y llegada de autobuses para el ascenso y descenso de viajeros.
 - Las instalaciones auxiliares de autotransporte de carga en las que se efectúa la recepción, almacenamiento y despacho de mercancías, el acceso, estacionamiento y salida de los vehículos destinados a este servicio.
- e) Son parte de las vías generales de comunicación los terrenos necesarios para el derecho de vía, las obras, construcciones y demás bienes y accesorios que integran las mismas (art. 4°).
- f) Es de jurisdicción federal todo lo relacionado con los caminos y puentes.

Disposiciones particulares para terrenos en derechos de vía de líneas de ferrocarril.

Conforme a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario:

- a) El servicio ferroviario es una actividad económica prioritaria y corresponde al Estado ser rector de su desarrollo. (art. 1°).
- b) Para los efectos de esta Ley se entenderá, entre otros (art. 2°):
- Por derecho de vía la franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y, en general, para el uso adecuado de una vía general de comunicación ferroviaria, cuyas dimensiones y características fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).
 - Por terminal del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros las instalaciones en donde se efectúa la salida y llegada de trenes para el ascenso y descenso de pasajeros.
 - Por terminal del servicio público de transporte ferroviario de carga en las que se realiza la recepción, almacenamiento, clasificación, consolidación y despacho de bienes.
- c) Son de jurisdicción federal las vías generales de comunicación ferroviaria. Corresponderá a los tribunales federales conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de esta Ley. (art. 4°).
- d) A falta de disposición expresa en esta Ley o en los tratados internacionales aplicables se aplicará, entre otras, la Ley General de Bienes Nacionales.
- e) La SCT, en coordinación con la autoridad municipal correspondiente, de acuerdo a lo previsto en la legislación aplicable, podrá requerir que los predios colindantes a las vías férreas se cerquen o delimiten, según se requiera, respecto del derecho de vía, por razones de seguridad (art. 33°).
- f) Se requiere autorización de la SCT para la instalación de líneas de transmisión eléctrica, fibra óptica, postes, cercas, ductos de petróleo o sus derivados, o cualquiera otra obra subterránea, superficial o aérea, en las vías generales de comunicación ferroviaria (art. 34°).
- g) Las personas que, sin contar con la concesión o el permiso respectivo, realicen obras o instalaciones, o que por cualquier otro medio invadan u obstruyan una vía general de comunicación ferroviaria perderán, en beneficio de la Nación, las obras ejecutadas y las instalaciones establecidas. La SCT podrá solicitar a las autoridades competentes el desalojo de los infractores y, en su caso, que se realice la demolición de

las obras en la parte de la vía invadida y del derecho de vía, y que se reparen los daños causados. Una vez que la SCT tenga conocimiento de ello, y en tanto se dicta resolución definitiva, procederá al aseguramiento de las obras ejecutadas y las instalaciones establecidas, y las pondrá bajo la guarda de un interventor, previo inventario que al respecto se formule (art. 60°).

Disposiciones particulares para terrenos destinados a la industria petrolera.

El artículo 28 constitucional establece que el Estado contará con los organismos que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. Conforme a lo establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (Ley del Petróleo):

- a) La industria petrolera abarca lo siguiente (art. 3°¹⁴⁶):
 - La exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo y de los productos que se obtengan de su refinación.
 - La exploración, explotación, elaboración y ventas de primera mano, así como el transporte y almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración.
 - La elaboración, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen la petroquímica básica.
 - La nación llevará a cabo la exploración y explotación del petróleo y demás actividades descritas en el inciso anterior, que se consideren estratégicas en términos del artículo 28 Constitucional, por conducto de Petróleos Mexicanos (PEMEX) (art. 4°).
- b) La Secretaría de Energía (SE) asignará a PEMEX los terrenos que esta institución le solicite, o que el Ejecutivo Federal considere conveniente asignarle para fines de exploración y explotación petrolera (art. 5°).
- c) El Ejecutivo Federal establecerá zonas de reservas petroleras en terrenos que, por sus posibilidades petrolíferas, así lo ameriten. La incorporación de terrenos a las reservas y la desincorporación de las mismas serán hechas por decreto presidencial¹⁴⁷ (art. 8°).
- d) La industria petrolera y las actividades citadas en el inciso b) de este apartado son de la exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia únicamente el Gobierno Federal puede dictar disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación que las rijan (art. 9°).

Titulación de asentamientos irregulares en terrenos federales.

En el caso de la presencia de asentamientos irregulares en terrenos federales el proceso que *se propone* para la titulación de los solares a favor de sus ocupantes, a partir de la legislación vigente y supliendo su lagunas con acciones derivadas de voluntad política, es el siguiente:

- a) Identificación del asentamiento humano por regularizar, bien sea por la autoridad estatal o municipal o por petición de los colonos asentados, y evaluación técnica, política y social de la factibilidad de la regularización por parte del gobierno estatal o municipal, según corresponda, lo que implica:
 - Delimitar la poligonal del asentamiento irregular, identificando en ella la zona federal, según el caso, de cauces y vasos naturales y artificiales, derechos de vía y zonas aledañas de caminos y puentes federales y derechos de vía de líneas de ferrocarril, o en terrenos destinados a la industria petrolera.
 - En lo técnico evaluar en una primera aproximación los riesgos en que se encuentra el asentamiento, la factibilidad arqueológica, urbana y ecológica de incorporar el asentamiento al fondo legal de la población, la factibilidad de dotarlo de los servicios urbanos y la conveniencia de reducir o suprimir la zona federal, esto último en comunicación con la dependencia o entidad que corresponda y de acuerdo a las disposiciones generales y particulares aplicables.
 - Determinar el monto de las inversiones requeridas para realizar, previamente a la regularización, las obras de control y las que sean necesarias para reducir o suprimir la zona federal.

¹⁴⁶ El número de los artículos corresponde a la Ley del Petróleo.

¹⁴⁷ En los términos del artículo 29 de la nueva Ley General de Bienes Nacionales, corresponde ahora esa facultad a la Secretaría de la Función Pública.

- En lo político identificar la actitud de las organizaciones políticas y sociales ante el proceso de regularización.
 - En lo social evaluar la capacidad de pago de los colonos asentados para cubrir el precio de la titulación.
- b) A las entidades federativas o los municipios les corresponde realizar, previamente a la regularización, las obras de control necesarias para reducir o suprimir la zona federal. De no realizarse las obras de control de riesgo, bien sea por carecer de recursos para ello o no ser técnicamente factible su realización, el municipio debe realizar de inmediato los trabajos de reubicación del asentamiento si los riesgos ponen en peligro la vida y bienes de sus habitantes, independientemente de las disposiciones y acciones legales a que hubiere lugar para desalojar los terrenos federales a fin de mantener las instalaciones en operación, en su caso.
- c) Por el carácter jurídico de los bienes, sujetos al régimen de dominio público, los terrenos federales son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional o alguna otra por parte de terceros.
- d) En su caso, de justificarse el interés público de regularizar el asentamiento, una vez realizadas las obras de control de riesgos y todas las que sean necesarias para reducir o suprimir la zona federal, el gobierno estatal o municipal deberá solicitar al Ejecutivo Federal, en comunicación con la dependencia o entidad responsable de la zona federal y a través de la Secretaría de la Función Pública (Secretaría), la declaratoria de reducción o supresión de las zonas federales correspondientes en las porciones comprendidas dentro del perímetro del asentamiento.
- e) El proceso a seguir para la enajenación de los solares a favor de sus ocupantes, una vez concluidas las acciones descritas en los incisos anteriores, es el siguiente:
- Corresponde al gobierno estatal o municipal, según el caso, solicitar a la Secretaría el acuerdo administrativo para la fusión o subdivisión de las zonas federales ocupadas por el asentamiento irregular.
 - Corresponde al gobierno estatal o municipal, según el caso, solicitar a la Secretaría la emisión del acuerdo administrativo por el que se desincorporen del régimen de dominio público de la Federación.
 - Corresponde al gobierno estatal o municipal, según el caso, solicitar a la Secretaría la enajenación a título oneroso o gratuito a favor del municipio, atendiendo la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social sobre el propósito de resolver los problemas de habitación popular y atender las necesidades colectivas presentes en el asentamiento irregular.
 - Corresponde al gobierno estatal o municipal, según el caso, solicitar a la Secretaría que el INDAABIN emita el avalúo para determinar los precios correspondientes de los lotes del asentamiento por regularizar.
 - Corresponde al gobierno estatal o municipal, según el caso, realizar la enajenación de los lotes del asentamiento irregular a las familias asentadas.
- f) Correspondería a la SEDESOL federal la promoción ante los gobiernos estatales y municipales de nuevos mecanismos para el desarrollo de acciones para el financiamiento –a través de BANOBRAS y de la Sociedad Hipotecaria Federal- y la realización de las obras básicas de infraestructura urbana requeridas por los asentamientos regularizados, así como para las acciones para el mejoramiento de la vivienda, créditos recuperables mediante el pago por parte de los poseedores de derechos por la infraestructura y créditos menores a corto plazo renovables para el mejoramiento de la vivienda.

Proyectos de expansión y densificación urbana en terrenos federales.

Para la incorporación a proyectos de expansión y densificación urbana en terrenos federales, el proceso que *se propone* es el mismo que el antes descrito para los asentamientos irregulares en terrenos federales, con las siguientes diferencias:

- a) Los proyectos deben considerar mecanismos que permitan garantizar la rentabilidad de los desarrollos inmobiliarios por alojar –habitacionales, industriales, y de servicios- y la captura de una parte de las plusvalías que se generen para *satisfacer directamente* al menos sus *tres externalidades principales*: la generación de oferta de tierra para los pobres, la protección del equilibrio ecológico y la protección de los activos sociales, culturales y económicos de la población original.
- b) La conceptualización del proyecto debe formularse, bien sea por la autoridad estatal o municipal o por desarrolladores inmobiliarios privados, incluyendo la ya descrita evaluación técnica, política y social de

la factibilidad de la expansión o densificación urbana, lo que implica delimitar la poligonal del área del proyecto, identificando en ella las zonas federales, según el caso, de cauces y vasos naturales y artificiales, derechos de vía y zonas aledañas de caminos y puentes federales y de líneas de ferrocarril, o de terrenos destinados a la industria petrolera.

- c) La enajenación de los terrenos a favor del desarrollador inmobiliario, público o privado, presenta las siguientes diferencias en comparación con el proceso descrito para la regularización de asentamientos humanos:
- Las entidades federativas o los municipios o los desarrolladores inmobiliarios privados deben solicitar a la Secretaría la enajenación a título oneroso a favor del desarrollador inmobiliario, público o privado, atendiendo a la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social sobre el propósito del proyecto, según sea el caso, que puede ser el de resolver problemas de habitación popular, atender necesidades colectivas o impulsar la actividad económica y la generación de empleos.
 - Corresponde a la Secretaría, por conducto del INDAABIN, la enajenación a los desarrolladores inmobiliarios privados de los terrenos que eran zonas federales.

La incorporación de terrenos para megaproyectos portuarios y turísticos de playa.

Este tipo de proyectos es en los que se presenta con mayor claridad la complejidad que resulta del barroco marco jurídico de la propiedad de terrenos con diferentes regímenes de propiedad, dispersas las facultades para todo tipo de autorizaciones, ausencia de mecanismos de coordinación de las autoridades y discrecionalidad en la interpretación de las disposiciones legales y de las normas técnicas en proyectos de significativa importancia para impulsar el desarrollo económico y social del país.

En el apartado 3.3 de la cuarta parte de este documento se menciona la importancia que tienen para el desarrollo económico y social del país los proyectos que aprovechen las ventajas que ofrecen los extensos litorales con que cuenta, la ubicación estratégica que permite constituirse en enlace para el tráfico de mercancías entre los países asiáticos, europeos y africanos con los Estados Unidos, por un lado, y por otro sus atractivos para el turismo internacional, importante generador de divisas y de empleo.

Los megaproyectos portuarios y turísticos de playa son complejos, no solo por lo técnicamente variado de sus instalaciones, sino también por las diferentes disposiciones jurídicas que deben cumplirse y el concepto económico y financiero que deben de satisfacer:

- a) Tanto por su dimensión como, en la mayoría de los casos, por su ubicación, los nuevos puertos marítimos y los macrodesarrollos turísticos de playa deben considerarse como nuevos centros de población, y por tanto necesitados de una infraestructura urbana independiente de la existente en el área urbana mas cercana.
- b) Es integral, en cuanto que su factibilidad económica y financiera depende de considerar al megaproyecto como un todo.
- c) La sustentabilidad y competitividad del megaproyecto en el mercado se sustenta en el sistema formado por las sinergias de sus componentes; en otras palabras, la eliminación de una componente debilita la sustentabilidad y competitividad del megaproyecto.
- d) Las sinergias de las componentes del megaproyecto se fortalecen o se debilitan de acuerdo con el arreglo funcional y el equilibrio de capacidades, los que a su vez son consecuencia de la dimensión del espacio y de la condición física y jurídica del terreno.
- e) Si, como consecuencia del diseño, unos terrenos de los que integran el espacio para el megaproyecto adquieren importancia porque alojan instalaciones de gran densidad económica, igual importancia tienen los terrenos cuyo destino es el de alojar instalaciones de poca o de nula densidad económica -que se justifican por razones ecológicas, de infraestructura o de equipamiento-, porque los primeros no tendrían posibilidades de integrarse al megaproyecto y adquirir importancia por su densidad económica si no existieran los segundos.
- f) Todo ello conduce a que la inversión requerida para la incorporación de los terrenos al megaproyecto debe atender a la factibilidad económico-financiera del proyecto integral, y a considerar que todos los terrenos participan con igual contribución marginal a proveer el espacio necesario para que el megaproyecto alcance a integrarse con todas las componentes que, con el arreglo funcional y el equilibrio

de capacidades, desate las sinergias que le brinden la competitividad necesaria para su factibilidad económica-financiera.

El proceso constructivo de un megaproyecto se orienta a lograr las mayores economías para lo cual, además del uso de las tecnologías adecuadas a las condiciones físicas de los terrenos y del fondo del mar en que se ubicará, se apoya en la creatividad para lograr que el arreglo funcional que permita reducir al mínimo el movimiento de materiales y el costo de las obras. Lo anterior es particularmente importante en el dragado del fondo del mar, conforme a los siguientes criterios:

- a) La selección del sitio para ubicar el megaproyecto considera, como uno de los factores determinantes para la decisión, precisamente que sea factible la construcción de la dársena del puerto o de la marina turística con un mínimo de inversión.
- b) El diseño de la dársena se orienta a reducir el dragado para alcanzar la profundidad de calado requerida, y a minimizar el movimiento del material producto del dragado.
- c) Para minimizar el movimiento del material producto del dragado se recurre a reconfigurar la línea de playa de lo que será la dársena, relleno del mar precisamente con ese material con lo cual, además, se logra ampliar el territorio para el megaproyecto.

La reconfiguración de la línea de playa tiene los siguientes efectos en la situación jurídica de los terrenos, derivado de lo dispuesto en la *Ley General de Bienes Nacionales*:

- a) La zona federal marítimo terrestre original deja de tener esa condición física, pero jurídicamente sigue siendo un bien del dominio público de la Federación, concesible conservando ese carácter jurídico o desincorporable y posteriormente vendible como terreno del dominio privado de la Federación (arts. 7, 13, 15 y 16).
- b) Se constituye una nueva zona federal marítimo terrestre que adquiere el carácter de bien del dominio público de la Federación, solo concesible y no desincorporable (arts. 7, 13, 15, 16, 119 y 125).
- c) De ganarse terrenos al mar, estos serán del dominio público de la Federación, y como tales pueden ser objeto de concesión conservando ese carácter jurídico, o de venta, previa desincorporación del dominio público de la Federación, para convertirse en terreno del dominio privado de la Federación, susceptible de ser vendido a una persona física o moral (art 124).

Adicionalmente a las disposiciones legales citadas, en especial las contenidas en la *Ley Agraria* y en la *Ley General de Bienes Nacionales*, para los megaproyectos portuarios y turísticos resultan aplicables otras leyes, como se expone a continuación.

Dado que estos megaproyectos llegan a constituir nuevos centros de población, resulta importante lo que al respecto señala la *Ley General de Asentamientos Humanos*:

- a) Contiene las siguientes definiciones, expresadas sintéticamente (art. 2°):
 - Un asentamiento humano es un conglomerado demográfico en un área físicamente localizada.
 - Un centro de población es un área constituida por zonas urbanizadas, sus reservas de expansión y las que se consideran no urbanizables por preservación ecológica y prevención de riesgos.
 - Una conurbación es la continuidad física y demográfica que forman o tienden a formar dos o más centros de población.
 - Crecimiento de un centro de población es la acción tendente a ordenar y regular su expansión física.
 - Desarrollo urbano de un centro de población es el proceso de planeación y regulación de su fundación, conservación y mejoramiento.
 - Provisión son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.
 - Reservas de un centro de población son las áreas que serán utilizadas para su crecimiento.
- b) Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, son ejercidas por la Federación, las entidades federativas y los municipios (art. 6°).
- c) Corresponde a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país, y prever las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano (art. 7°).

- d) Corresponde a las entidades federativas formular, aprobar, administrar y vigilar el cumplimiento del programa estatal de desarrollo urbano, autorizar la fundación de centros de población y participar en la constitución de reservas territoriales y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana (art. 8°).
- e) Corresponde a los municipios formular, aprobar, administrar y vigilar el cumplimiento de los programas municipales de desarrollo urbano, proponer la fundación de los centros de población, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y participar en la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano (art. 9°).
- f) Los programas estatales y municipales de desarrollo urbano y de centros de población son aprobados y evaluados por las autoridades locales, de acuerdo con la legislación estatal que corresponda (art. 15°).

Por el impacto ambiental que generan los proyectos portuarios y los macrodesarrollos turísticos de playa, es necesario revisar lo dispuesto por la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*:

- a) Corresponde a la Federación, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la evaluación del impacto ambiental de las obras y actividades y expedir las autorizaciones correspondientes, entre otras, las requeridas para el establecimiento de desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros, así como la que se realicen en los litorales (arts. 5° y 28°).
- b) Corresponde a los estados la regulación relativa a los residuos sólidos no peligrosos y del aprovechamiento sustentable de las aguas de jurisdicción estatal y de las nacionales asignadas (art. 7°).
- c) Corresponde a los municipios la aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a los residuos sólidos no peligrosos, del aprovechamiento sustentable de las aguas de jurisdicción estatal y de las aguas nacionales asignadas, así como del manejo de las aguas usadas (art. 8°).

Dada la necesidad de garantizar el suministro de agua potable y el manejo de aguas usadas para los puertos marítimos y macrodesarrollos turísticos de playa, es necesario revisar lo que al respecto establece la *Ley de Aguas Nacionales*, reconociendo que en el mediano plazo es posible que resulte económicamente viable el abasto de agua potable mediante el tratamiento del agua de mar.

- a) El aprovechamiento de aguas nacionales superficiales o del subsuelo por los sistemas estatales o municipales de agua potable serán objeto de asignación por la Comisión Nacional del Agua (CNA), asignación que subsistirá aun cuando esos sistemas sean administrados por entidades paraestatales o paramunicipales, o se concesiones a particulares (art. 44°).
- b) La CNA podrá celebrar acuerdos con estados y municipios a fin de realizar las obras para el abastecimiento de agua, con fondos federales o con créditos obtenidos con el aval federal, siempre y cuando en el financiamiento a los estados o municipios se garantice la recuperación de la inversión y que los estados o municipios asuman la responsabilidad de operar y conservar la infraestructura (art. 46°).
- c) Corresponde a la CNA ejercer las atribuciones de la Federación en materia de prevención y control de la contaminación del agua en los términos de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (art. 86°).
- d) Las personas físicas y morales requieren permiso de la CNA para descargar aguas residuales en cuerpos receptores de aguas nacionales o demás bienes nacionales, incluyendo aguas marinas (art. 88°).

Para los puertos marítimos y para las marinas de los macrodesarrollos turísticos de playa resulta indispensable considerar lo que dispone la *Ley de Puertos* en lo relativo a la integración del proyecto conceptual y a la administración de las instalaciones portuarias y de las marinas turísticas:

- a) La *Ley de Puertos* es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, su construcción, uso, aprovechamiento y explotación (art. 1°).
- b) Para efectos de esta *Ley* se entiende (art. 2°):
 - Por puerto al lugar de la costa o ribera habilitado como tal por el Ejecutivo Federal para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario y, en su caso, por la zona de desarrollo, así como por accesos y áreas de uso común para la navegación interna y afectas a su funcionamiento; con servicios, terminales e instalaciones, públicos y particulares, para la transferencia de bienes y transbordo de personas entre los modos de transporte que enlaza.

- Por recinto portuario a la zona federal delimitada y determinada por la SCT y por la de Desarrollo Social en los puertos, terminales y marinas, que comprende las áreas de agua y terrenos de dominio público destinados al establecimiento de instalaciones y a la prestación de servicios portuarios.
 - Por terminal a la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina.
 - Por marina al conjunto de instalaciones portuarias y sus zonas de agua y tierra, así como la organización especializada en la prestación de servicios a embarcaciones de recreo o deportivas.
 - Por instalaciones portuarias a las obras de infraestructura y las edificaciones o superestructuras, construidas en un puerto o fuera de él, destinadas a la atención de embarcaciones, a la prestación de servicios portuarios o a la construcción o reparación de embarcaciones.
- c) Los puertos y terminales de uso público cuyas obras se construyan en virtud de concesión, serán habilitados una vez cumplidos los requisitos establecidos en los títulos correspondientes (art. 5°).
- d) Las secretarías de Desarrollo Social (ahora la Secretaría de Mejoramiento del Ambiente y Recursos Naturales) y la SCT, a propuesta de esta última, determinarán, mediante acuerdo conjunto, aquellos bienes del dominio público de la Federación que constituirán los recintos portuarios de los puertos, terminales y marinas (art. 7°).
- e) Las terminales, marinas e instalaciones portuarias se clasifican por su uso en (art. 10):
- Públicas cuando exista obligación de ponerlas a disposición de cualquier solicitante.
 - Particulares cuando el titular las destine para sus propios fines, y a los de terceros mediante contrato.
- f) En los puertos tendrán carácter de bienes de dominio público de la Federación las terminales y marinas, los terrenos y aguas que formen parte de los recintos portuarios y las obras e instalaciones adquiridas o construidas por el Gobierno Federal cuando se encuentren dentro de los recintos portuarios (art. 14).
- g) La autoridad en materia de puertos radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por conducto de la SCT, a la que corresponderá, entre otras, las siguientes atribuciones (art. 16):
- Promover la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales, en la explotación de puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias.
 - Otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones a que se refiere esta Ley, así como verificar su cumplimiento y resolver sobre su modificación, renovación o revocación.
 - Determinar las áreas e instalaciones de uso público.
 - Autorizar las obras marítimas y el dragado con observancia de las normas aplicables en materia ecológica.
- h) Para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos, sólo se requerirá de concesión que otorgue la SCT para:
- La constitución de una administración portuaria integral;
 - La construcción, operación y explotación de terminales, marinas e instalaciones portuarias.
- Dentro de las áreas concesionadas a las administraciones portuarias integrales, los interesados en ocupar áreas, construir y operar terminales, marinas e instalaciones o prestar servicios portuarios, celebrarán contratos de cesión parcial de derechos o de prestación de servicios, según el caso, en los términos previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables (art. 20).
- i) La SCT podrá otorgar las concesiones hasta por un plazo de 50 años, tomando en cuenta las características de los proyectos y los montos de inversión. Las concesiones podrán ser prorrogadas hasta por un plazo igual al señalado originalmente (art. 23).
- j) Las concesiones a que se refiere este capítulo se otorgarán mediante concurso público, considerando para la adjudicación las contraprestaciones ofrecidas por el otorgamiento de la concesión, la calidad del servicio que se propone, las inversiones comprometidas, los volúmenes de operación, los precios y tarifas para el usuario y las demás condiciones que se consideren convenientes (art. 24).
- k) Las construcciones e instalaciones portuarias que ejecuten los particulares en bienes del dominio público se considerarán propiedad del concesionario durante la vigencia de la concesión. Al término de ésta o de su prórroga, únicamente las obras e instalaciones adheridas de manera permanente a dichos bienes pasarán al dominio de la Nación, sin costo alguno y libres de todo gravamen (art.36).
- l) Los administradores portuarios, así como los demás concesionarios, cubrirán al Gobierno Federal, como única contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público y de los servicios concesionados, un aprovechamiento cuyas bases y periodicidad de pago se determinarán en

los títulos de concesión respectivos tomando en consideración el valor comercial de dichos bienes (art. 37).

Atendiendo a que una parte de los terrenos y superficies de agua mantienen obligadamente el carácter de bienes del dominio público de la Federación, resulta necesario revisar lo que al respecto dispone la *Ley Federal de Derechos*:

El artículo 232° señala que están obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen bienes del dominio público de la Federación en los puertos, terminales e instalaciones portuarias, la zona federal marítima, conforme a lo que a continuación se señala:

I.- El 7.5% anual del valor del inmueble concesionado o permissionado incluyendo terreno, áreas de agua ocupadas, obras e instalaciones, en su caso.

Para los efectos de las fracción I, el valor del inmueble se determinará conforme a un avalúo que emita la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (ahora el INDDABIN), mismo que será actualizado anualmente en términos de lo dispuesto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. Cada cinco años como máximo deberá realizarse un nuevo avalúo, si el tiempo de concesión o permiso excede del período mencionado. Dicho avalúo únicamente deberá considerar el inmueble como originalmente se concesionó, sin incluir las mejoras y adiciones que se hubieren efectuado durante la concesión.

Para la configuración de un nuevo puerto marítimo o un megaproyecto turístico de playa es necesario que el promotor o desarrollador realice las gestiones que se exponen a grandes rasgos para la autorización del proyecto; el orden de exposición de las gestiones no implican una secuencia de las mismas ya que, en rigor, deben realizarse en un proceso de aproximaciones sucesivas hasta lograr la totalidad de las autorizaciones pertinentes.

- a) Ante la autoridad estatal o municipal, según corresponda:
 - La declaratoria de provisión para nuevo centro de población, la autorización de cambio de uso del suelo, y la modificación de los programas estatal y municipal.
 - Conjuntamente con la CNA, las autorizaciones para el suministro de agua potable y el manejo de las aguas residuales.
 - La autorización para el manejo de los residuos sólidos.
- b) Ante la SEMARNAT la autorización de las acciones de protección ambiental y, en su caso, la desincorporación de terrenos ganados al mar y la concesión de la zona federal marítimo terrestre.
- c) Ante la SCT;
 - La habilitación como puerto del área requerida para el objeto.
 - La celebración de licitaciones para el establecimiento, con inversión privada¹⁴⁸, del recinto portuario, del camino, línea de ferrocarril y, en su caso, del aeropuerto.
 - Que sean simultáneas las *licitaciones que asignen las concesiones* de terreno y agua para el recinto portuario, de prestación de servicios portuarios, del camino, de la línea de ferrocarril y del aeropuerto, y que en ellas se asegure que los ganadores estén dispuestos a una alianza estratégica, porque si no el proyecto no es viable.
- d) Ante la Comisión Federal de Electricidad la alimentación de la energía eléctrica.
- e) La participación del Sector Agrario en las expropiaciones o compra de terrenos ejidales, y del INDDABIN y de las instituciones de crédito en los avalúos indemnizaciones o de precios de referencia.

Para la incorporación de terrenos a megaproyectos portuarios y turísticos de playa es necesario reconocer que deben integrarse terrenos de diferente régimen jurídico, y que quienes adquieran en propiedad terrenos o adquieran los derechos de aprovechamiento de los terrenos como concesionarios, deberán ser personas físicas y morales mexicanas por estar estos proyectos en la costa; en el caso de personas morales puede admitirse la presencia de participación extranjera conforme a la legislación correspondiente. El esquema de incorporación es el siguiente a grandes rasgos:

¹⁴⁸ Ante el reconocimiento de que no existen recursos en los tres niveles de gobierno para financiarlos.

- a) El paso crítico para el establecimiento del recinto portuario de puertos marítimos y de marinas en los macrodesarrollos turísticos de playa es la gestión ante la SCT para la celebración de las *licitaciones simultáneas que asignen las concesiones* de terreno y agua para el recinto portuario, la prestación de servicios portuarios, la concesión de la construcción de camino de acceso, de la línea de ferrocarril y del aeropuerto, según el caso, porque la asignación de esas concesiones es lo que garantiza que el proyecto vaya para adelante. La obtención de la concesión para el recinto portuario o marina sería inútil si no se autoriza la o las concesiones para la o las vías de acceso, y viceversa.
- b) Un problema paralelo es que el promotor o desarrollador del proyecto del nuevo puerto marítimo o del megaproyecto turístico de playa debe formular una propuesta que le asegure que será el ganador de la licitación para la concesión de terreno y agua para el recinto portuario para no quedar fuera del proyecto, y que el o los concesionarios designados para el camino, línea de ferrocarril o aeropuerto estén dispuestos a una alianza estratégica de conjunto porque, hay que insistir, sin puerto o macrodesarrollo turístico de playa no se justifican las vías de comunicación y viceversa.
- c) Los terrenos para el recinto portuario y el eventual aeropuerto y para los derechos de vía del camino y ferrocarril pueden ser de origen particular, ejidal y comunal por lo que, dados los acontecimientos en grandes proyectos como el fracasado aeropuerto en Texcoco, el camino a seguir es el de responsabilizar al concesionario de la adquisición de los terrenos necesarios conforme al siguiente esquema, a fin de que las negociaciones se realicen en un ambiente político y social esterilizado:
- Para el recinto portuario y el aeropuerto los terrenos deben tener la superficie suficiente para albergarlos, así como para alojar las terminales y estaciones intermedias de la línea de ferrocarril, en su caso; los derechos de vía del camino y del ferrocarril son los que fije la SCT.
 - Los terrenos por incorporar al recinto portuario, aeropuerto y derechos de vía deberán delimitarse mediante topografía con referencias satelitales, e identificarse los predios por régimen de propiedad.
 - Previamente, y también en paralelo a las negociaciones con los propietarios de la tierra, el concesionario debe realizar un diagnóstico que permita identificar las condiciones jurídicas, políticas y sociales en las que deberán promoverse las adquisiciones, y diseñar las estrategias adecuadas para garantizar la seguridad jurídica de las operaciones y la tranquilidad política y social en el desarrollo de las mismas.
 - Para el recinto portuario y el aeropuerto los concesionarios deberán realizar las negociaciones y gestiones con cada uno de los propietarios originales de la tierra para ser adquiridos mediante operaciones de compraventa, y solo en casos extremos podrá solicitar la expropiación por conducto de la SCT, lo que implica:
 - En el caso de terrenos de propiedad particular, deben realizarse las investigaciones previas en el registro público de la propiedad del municipio que corresponda para garantizar la seguridad jurídica de la operación y realizar la compra en los términos del Código Civil vigente en la entidad federativa en que se ubique cada predio; el precio de compra será resultado de la negociación.
 - En el caso de terrenos de propiedad federal, estatal o municipal el procedimiento es el indicado en el apartado 4.5 de esta parte.
 - En el caso de terrenos de propiedad ejidal o comunal parcelados, debe verificarse la existencia de certificados de derechos parcelarios o gestionar su emisión ante el Registro Agrario Nacional (en lo sucesivo el RAN), promover las asambleas necesarias para la adopción del dominio pleno de las parcelas, correr el derecho del tanto y el derecho de preferencia, gestionar ante el RAN la emisión de los títulos de propiedad de las parcelas ya en dominio pleno –todo lo anterior sujetándose a la Ley Agraria-, inscribirlos en el registro público de la propiedad del municipio que corresponda, y celebrar la compra en los términos del Código Civil vigente en la entidad federativa en que se ubique cada predio; el precio deberá ser superior al precio de referencia que determine el avalúo del INDAABIN o de una institución de crédito.
 - En el caso de terrenos de uso común de ejidos y comunidades debe de verificarse la existencia de certificados de derechos ejidales o gestionar su emisión ante el RAN, promover las asambleas necesarias para obtener la autorización de la enajenación de esos terrenos conforme a lo que dispone la Ley Agraria y el Código Civil vigente en la entidad federativa en que se ubique cada predio; el precio deberá ser superior al precio de referencia que determine el avalúo del INDAABIN o de una institución de crédito.
 - De requerirse la expropiación de predios de propiedad particular, parcelas o terrenos de uso común por negarse sus propietarios a la venta simple y llana o por problemas en el acreditamiento de los derechos, debe expresarse la causa de utilidad pública legalmente justificada y debidamente

motivada, y promover su expropiación por conducto de la SCT o del gobierno del estado; el monto de la indemnización debe ser estrictamente el valor comercial que determine el INDAABIN, el cual solo puede ser impugnado ante tribunales por el afectado de la expropiación.

- En la liberación de los derechos de vía y en la adquisición de los terrenos para alojar las terminales y estaciones intermedias de la línea de ferrocarril deben realizarse las negociaciones con los particulares, ejidos y comunidades para que acepten expropiaciones concertadas¹⁴⁹, lo que significa que, previamente a la tramitación ante la SCT o el gobierno del estado, deben celebrarse convenios con cada uno de los propietarios –ejidos o comunidades para terrenos de uso común, ejidatarios o comuneros para las parcelas y particulares propietarios de pequeñas propiedades- en el que ellos acepten la expropiación, la ocupación previa o temporal y el monto de la indemnización. Una vez obtenidos los convenios de aceptación, la SCT o el gobierno del estado actúa como promovente de las expropiaciones ante la autoridad que corresponda, según el régimen jurídico de cada predio; el monto de la indemnización debe ser estrictamente el valor comercial que determine el INDAABIN, el cual puede solo ser impugnado ante tribunales por el afectado por la expropiación.
 - Las inversiones para la incorporación de los terrenos son a cargo de los concesionarios, y reconocidas como pago de su contraprestaciones.
- d) Los terrenos ubicados en la zona federal marítimo terrestre y los que configuran el recinto portuario solo pueden incorporarse por la vía de la concesión por ser del dominio público de la Federación; los del recinto portuario consecuencia de la licitación citada en párrafos anteriores. La concesión de la zona federal marítimo terrestre debe tramitarse por conducto de la SEMARNAT, y la del recinto portuario por conducto de la SCT; debido a la participación independiente de la SEMARNAT y de la SCT y a que la primera puede otorgar la concesión de la zona federal marítimo terrestre sin concesión, existe el riesgo de que una persona física o moral ajena a la persona que haya obtenido la concesión del recinto portuario tras la licitación, dando lugar a un proceso especulativo, que puede rayar en la extorsión. El monto de las contraprestaciones debe ser determinado por el INDAABIN.
- e) Los terrenos ganados al mar y los de la antigua zona federal marítimo terrestre que haya dejado de serlo por la reconfiguración de la línea de playa al ganar terrenos al mar, deben ser desincorporados del dominio público de la Federación y comprados posteriormente por conducto de la SEMARNAT. El precio mínimo de venta debe ser determinado por el INDAABIN.

6.- EVALUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL URBANISMO EN MÉXICO.

La evaluación del estado del desarrollo urbano en México al 2007 descrito en los apartados anteriores, tiene como una de sus componentes el marco jurídico que lo norma; la revisión del marco jurídico permite identificar los vacíos y contradicciones de las leyes concurrentes, incluyendo la Constitución General de la República. El análisis del marco jurídico se apoya en las siguientes líneas:

- *La falta de un marco jurídico adecuado para conducir el desarrollo urbano* ha permitido que la secuencia de giros en la política económica asumidos por el Gobierno Federal a partir de 1940, se suceda carente de una visión integrada de largo plazo con los fenómenos urbanos, dando lugar al proceso perverso que permitió, y sigue permitiendo, el establecimiento de asentamientos humanos irregulares en las ciudades, constituidos por viviendas precarias en lo jurídico y en lo físico, en perjuicio de la condición humana de las familias pobres que representan del orden del 40% al 50% del total urbano nacional, según el criterio con que se mida la pobreza.
- *La falta de un marco jurídico adecuado para conducir el desarrollo urbano* impide que las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, conjuntamente con inversionistas, financistas, desarrolladores y propietarios de la tierra, actúen coordinadamente trascendiendo diferencias electoreras y plazos administrativos para impulsar proyectos racionales de ampliación de espacios urbanos en la periferia de las ciudades, y al interior de ellas para regularizar la tenencia de la tierra y mejorar la vivienda de las

¹⁴⁹ Lo que justifica la expropiación en sustitución a la compra de parcelas y terrenos de uso común de ejidos y comunidades en la liberación de los derechos de vía y en la adquisición de terrenos para alojar las terminales y estaciones intermedias de la línea de ferrocarril es que las afectaciones son a fracciones y no a parcelas completas, lo que obligaría a la celebración de asambleas ejidales y comunales en las que resulta difícil alcanzar el quórum exigido por la Ley Agraria, porque solamente los ejidatarios o comuneros afectados estarían interesados en asistir, y todavía más difícil obtener la aprobación de la expropiación.

familias de menores ingresos, reconvertir áreas deterioradas y densificar las que permita la infraestructura existente.

- *La falta de un marco jurídico adecuado para conducir el desarrollo urbano* conduce a la debilidad de los gobiernos municipales en el ejercicio de autoridad para establecer planes de ordenamiento territorial, y exigir después su cumplimiento, que propician la prolongación de las vialidades en un esquema sin fin y la promiscuidad de usos del suelo, con los consecuentes conflictos de convivencia, de riesgos para las áreas de vivienda cercanas a industrias con potencial de explosiones o de fugas de gases tóxicos, y de incremento de la contaminación con gases, humos, aguas y desechos sólidos.

A lo largo de este documento se ha puesto de manifiesto que ha existido en el país una correlación estrecha entre los modelos económicos, las conductas de la sociedad y la legislación, particularmente la urbana, pero que esa correlación es más frecuentemente inversa que directa. Es decir, con mayor frecuencia se han establecido modelos económicos que la sociedad no acepta total o parcialmente o, peor todavía, que ni siquiera conoce, y por tanto ha reaccionado, en el mejor de los casos, sin incorporarse a los objetivos de esos modelos, cuando no se ha opuesto a ellos, a veces de inmediato y a veces con retraso, a veces con moderación y a veces con violencia y, consecuentemente, la legislación en general, y en particular la urbana, queda rezagada para responder a las demandas que generan los cambios en la economía y sus efectos en la sociedad.

Para solo circunscribir el comentario al México independiente, el país tardó 33 años en lograr una constitución perdurable que, en parte, reunió lo que ya estaba prescrito en muchas leyes vigentes, y en parte con nuevas aportaciones. Los constitucionalistas de 1857 tenían dos objetivos torales: transplantar el modelo norteamericano económico y social para rescatar al país de la miseria, y liberarlo de los poderes de la Iglesia y del Ejército que lo agobiaban económicamente y lo asediaban políticamente, y esa constitución entró en vigor después de muchas guerras que causaron muchas muertes y arruinaron mas la economía; para colmo, la sociedad no respondió al modelo, porque el común de la gente no estaba preparada ni el país contaba con el capital y la infraestructura necesaria; pocos años después, en el porfiriato, los poderosos encontraron caminos para incrementar su fortaleza en el marco de la Constitución de 1857, que no se cumplía a cabalidad, creando las condiciones de la mas violenta de las revoluciones que ha sufrido el país.

En 1910 la mayor parte de la población –el 90%- vivía en el campo y del campo, en condiciones de pobreza y casi de esclavitud; a partir de una revuelta con propósitos principalmente políticos de lucha por el poder, la población rural se despertó violentamente para exigir mejores condiciones de vida: significativamente en el sur a través de la restitución de las tierras a las comunidades indígenas, y en el norte de la dotación de las tierras de los latifundios a los peones acasillados. Surgió así la Constitución de 1917, con una dimensión diferente a la de 1857 al incluir en ella, además de las garantías individuales y la forma de gobierno, garantías sociales, entre las que destacaron las relativas a las relaciones laborales y a lo que se llamó coloquialmente el reparto agrario. A partir de 1917 hubo que reconstruir y ampliar paso a paso el marco jurídico del país, adecuando las leyes existentes y emitiendo las nuevas acordés a la nueva constitución y al nuevo estado de cosas.

Al principio del gobierno del Gral. Cárdenas –en 1935- se intentó organizar a la economía con nuevos enfoques, colectivistas para el campo y cooperativistas para la industria y los servicios, y para el juego político un enfoque corporativista, para lo cual se legisló en ese sentido en materia laboral y agraria; los intentos colectivista y cooperativista fallaron, solo sobrevivió el corporativismo en la política, y en 1941 se inició un nuevo modelo económico, basado en una industria privada protegida, en una agricultura empresarial orientada a la exportación, en el control de precios de los productos básicos del campo para favorecer bajos salarios en la ciudad, en la aparición del estado benefactor y promotor del desarrollo y en la urbanización, modelo que requirió mas improvisación con visión de corto plazo y con el inicio de una práctica legislativa basada en solo crear o modificar el mínimo de leyes y en lo indispensable, para resolver el resto con decretos y acuerdos administrativos, condición que duró hasta el fin de la década de los sesenta.

A partir de 1971 los cambios en los modelos económico y social se aceleraron, ahora buscando dinamizar la economía con una mayor participación del Estado, sobre todo en el uso de los recursos fiscales y en el incremento de las empresas públicas; y claro, hubo nuevas adecuaciones al marco jurídico, las mínimas indispensables para sostener los nuevos modelos, y se resolvió la mayoría del sustento de los cambios con decretos y acuerdos administrativos.

Entre los cambios indispensables realizados al marco jurídico, ante el evidente problema del crecimiento urbano en el desorden y generando enormes costos, apareció en 1975 la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyos efectos inmediatos fueron mas de oposición de grupos poderosos en lo económico que de las soluciones esperadas. Ésta es la primera ley en al historia del país que aborda directa y únicamente al fenómeno urbano.

La sociedad buscó encontrar espacios para alcanzar los beneficios que el poder político le prometía con esos cambios, a veces con suerte en términos racionales, a veces con abusos de parte de organizaciones sociales y sindicales, y a veces sin éxito. Estos modelos, económico y social, tuvieron su colapso en 1982, y se abrió un espacio de transición que se extendió hasta 1989, en los que la economía y la sociedad no encontraban cómo organizarse.

Y llegó el veloz gran cambio en el modelo económico a partir de 1990, con los impactos del avance tecnológico, la globalización y el libre mercado; la sociedad y el marco jurídico empezaron a batallar para adecuarse a las nuevas circunstancias, con gran dificultad porque una parte importante de los actores están mentalmente anclados en los modelos anteriores, conservan sus paradigmas y se resisten a incorporarse al cambio para que el país aproveche las oportunidades y se defienda de los riesgos que ofrecen las nuevas circunstancias, en tanto que otros pretenden aplicar radicalmente recetas recomendadas por organismos internacionales fuertemente criticados por su alineamiento –¿subordinación?- con los intereses económicos de los grandes países desarrollados.

Los cambios de 1990 en el modelo económico se materializaron en impactos indirectos pero significativos en el desarrollo urbano, porque los cambios legislativos no se refieren a él, como las modificaciones radicales en la legislación agraria en 1992 y en la Ley de Expropiación de 1993, a las que se agregaron otras de menor impacto como algunos ajustes en 1994 a la Ley General de Asentamientos Humanos, la aparición de la Ley de Puertos en 1993, modificada en 2001, y la nueva Ley General de Bienes Nacionales expedida en 2004. Desde 1997 los temas legislativos de moda son los cambios estructurales, principalmente en materia fiscal, laboral y energética, con algunas tímidas propuestas de reforma del Estado, pero en materia de legislación urbana, el tema ni siquiera se menciona.

A lo largo de este documento se ha insistido en la necesidad de que existan proyectos urbanos en la periferia y al interior de las ciudades, así como promover la conquista de los litorales con proyectos de nuevos puertos marítimos y megaproyectos turísticos de playa, proyectos que tengan una visión de largo plazo -20 años al menos-; integren racionalmente los aspectos económicos, ecológicos y sociales con la funcionalidad urbana – sean sustentables, en suma-; logren la participación coordinada de los tres ámbitos de gobierno con la de inversionistas, financistas, desarrolladores y propietarios de terrenos-; y que esos proyectos no sean botón electorero ni sean arbitrariamente interrumpidos o distorsionados al cambio de una administración gubernamental de cualquiera de los tres ámbitos de gobierno.

También resulta indispensable reconocer la pobre calidad de vida y los riesgos por fenómenos naturales en que viven las familias en los asentamientos irregulares, las complicaciones cada vez mayores en que se dan los procesos de regularización, los efectos negativos para la sociedad en su conjunto porque esos asentamientos son el germen de la violencia urbana y, para el futuro, porque la migración campo-ciudad necesariamente continuará, sin mas destino que la aparición de nuevos asentamientos irregulares.

El marco jurídico no ayuda, como se puede apreciar en el siguiente apretado panorama:

- a) Las atribuciones en materia urbana de los tres ámbitos de gobierno se diseñaron con un enfoque teóricamente federalista, que se acentuó a partir del último decenio del Siglo XX, lo que permitió que el Gobierno Federal se ausentara del desarrollo urbano, no solo en la creación de reservas territoriales argumentando falta de recursos, sino también en el ejercicio de atribuciones en aras del respeto al federalismo, en tanto que los gobiernos estatales y municipales eluden responsabilidades en la identificación y desarrollo de grandes proyectos urbanos con visión de largo plazo, señalando que requieren del apoyo, y en algunos casos de la intervención de un Gobierno Federal ausente.
- b) La actuación del Gobierno Federal en materia de desarrollo urbano se puede concretar en lo siguiente:

- En el sexenio 76-82 se estableció la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, reconociendo la importancia del crecimiento urbano explosivo.
 - Este criterio prevaleció en el siguiente período, enriquecido al vincular el problema urbano al problema ecológico, para lo que se independizaron esas dos materias de las obras públicas y se instituyó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), con la que se dio el mayor impulso, relativamente fallido, a la creación de reservas territoriales.
 - En el sexenio 88-94 se mantuvo el nombre de SEDUE en sus primeros cuatro años, pero se disminuyó al mínimo la creación de reservas territoriales, privilegiando con éxito la regularización de la tierra en los primeros tres años, a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria; para 1993 se cambió el nombre de la dependencia por Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se redujo también la regularización de la tierra.
 - A partir de 1995 se desprendió la materia ecológica de la SEDESOL, se le asignó la tarea de la regularización de la tenencia de la tierra urbana al sectorizar en ella la CORETT, se fusionaron en una sola las subsecretarías de vivienda y desarrollo urbano, se les recortó su presupuesto y el gobierno Federal se ausentó mas aun del desarrollo urbano.
 - A partir de 2001 el mayor interés de la SEDESOL se concentra en los programas con objetivos sociales –el combate a la pobreza, principalmente en el campo, y el abasto de básicos a través de LICONSA y DICONSA-, y si bien se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda –ahora Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)- y se transformó el antiguo Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda del Banco de México (FOVI) en la Sociedad Hipotecaria Federal, el problema de espacios para el desarrollo urbano está ausente de los intereses del Gobierno Federal, y la regularización de la tenencia de la tierra urbana se le considera una tarea menor frente a otros programas de impacto social¹⁵⁰.
- c) Si bien la Ley Agraria ha permitido la creación de espacios para el desarrollo urbano, el Gobierno Federal, según la Ley General de Asentamientos Humanos, tiene como facultades en la materia solamente las siguientes:
- Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional.
 - Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable.
 - Establecer provisiones y reservas territoriales para el desarrollo de los centros de población.
- Para que el Gobierno Federal ejerza las dos primeras se requiere voluntad política, que no tiene, y no hay disposición jurídica que lo obligue, y para la tercera se requieren voluntad política y recursos fiscales, y no hay ni la una ni lo otro, ni disposición jurídica que lo obligue a establecer provisiones y reservas territoriales. Si ha sido y será el Gobierno Federal el que determine la política económica para el país, está obligado a prevenir sus efectos en materia urbana, pero si no hay recursos ni voluntad política para participar en un desarrollo urbano que integre la satisfacción de las necesidades de la sociedad y de la economía, el resultado seguirá siendo el desorden por un lado, y la inacción por el otro¹⁵¹.
- d) Al estar ausentes los tres ámbitos de gobierno, los agentes económicos actúan de propia iniciativa, con visión limitada en el tiempo y el espacio, atendiendo únicamente a sus intereses particulares de lucro - legítimo si se quiere-, por lo que no hay participación coordinada, ni con los tres ámbitos de gobierno ni entre los propios desarrolladores. La coordinación, en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, no es obligatoria para nadie.

¹⁵⁰ En octubre de 2007 la Sociedad Hipotecaria Federal anunció que, conjuntamente con BANOBRAS, FONATUR y los gobiernos estatales impulsaría la figura del MACRODESARROLLO, cuyo concepto se describe en los apartados 3.4 a 3.6 de la cuarta parte de este documento.

¹⁵¹ El caso del fracasado proyecto del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México es paradigmático: según la columna de Jaime Sánchez Susarrey publicada en el periódico Reforma en su edición del 2 de julio del 2005, *el Gobierno (Federal) se echó para atrás en Atenco porque trescientos macheteros organizados y patrocinados por el PRD lo pusieron contra la pared; se cometieron todos los errores posibles: la expropiación fue mal realizada, el precio de indemnización se fijó muy bajo, pero sobre todo faltó oficio para lidiar un conflicto que tenía claras motivaciones políticas....*

Al inicio del conflicto, según declaraciones al periódico Reforma en diferentes fechas del año 2002, mientras la Secretaría de Comunicaciones y Transportes argumentó que, siendo técnica, no intervenía en el conflicto por ser de carácter político, el Gobierno del Estado de México aclaró su ausencia porque el proyecto era federal y no estatal, la Secretaría de Gobernación manifestó su respeto al federalismo y por tanto derivó la solución al Gobierno del Estado, la Secretaría de la Reforma Agraria declaró que la culpa era de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales por haber dictaminado tan bajo el monto de la indemnización, y ésta precisó que su función en el proyecto era establecer valores de la tierra y que la determinación del precio era responsabilidad de la Secretaría de Gobernación.

- e) Los grandes proyectos urbanos en la periferia y al interior de las ciudades son necesariamente de largo plazo -10 a 20 años-, pero los períodos administrativos son de seis años para los gobiernos Federal y estatales, y de tres para los municipales; además, los cambios de administración en los tres ámbitos de gobierno no coinciden, de suerte que la eventual coordinación entre dos o tres ámbitos de gobierno, si es que se logra superando diferencias partidistas, solo dura un máximo de tres años.
- f) Una nueva administración estatal tarda tres años en identificar un proyecto urbano, de uno a dos años en la formulación de los estudios de preinversión, así que, en el mejor de los casos, le quedan de uno a dos años para realizar los proyectos ejecutivos y gestionar financiamientos y autorizaciones federales; con ese avance se presenta el cambio de administración, y aunque el nuevo titular del ejecutivo estatal sea del mismo partido que el anterior, lo primero que hace el nuevo titular es cuestionar el proyecto, ponerlo en el congelador, y quizá al tercer año revisar los estudios de preinversión, proponer cambios al concepto del proyecto de acuerdo a nuevas circunstancias y, sobre todo, a nuevos criterios, para reiniciar el ciclo¹⁵².
- g) No hay disposición en la Ley General de Asentamientos Humanos que obligue a garantizar la continuidad de los grandes proyectos urbanos.

La tendencia a la metropolización en el país es imparable¹⁵³, lo que implica que los límites municipales serán continuamente desbordados en los grandes proyectos urbanos, ocupando municipios rurales con cabildos pobres en recursos presupuestales y humanos, incapaces de ejercer las facultades que les otorga la Ley General de Asentamientos Humanos. Y aun los municipios urbanos ricos carecen de recursos fiscales suficientes para emprender grandes proyectos urbanos, y al estar limitado el periodo de gobierno, su visión tiende a ser de corto plazo, careciendo de interés en los grandes proyectos urbanos. De nada sirve una ley que otorga facultades para las que no existen recursos ni tiempo para ejercerlas. Y resulta penoso decirlo, pero a todo lo anterior hay que agregar la proclividad a la corrupción.

Además, cada vez con mayor contundencia se presenta el problema político que se deriva, por una parte de los períodos establecidos para el cambio de autoridades en los tres ámbitos de gobierno, además en muchos casos todos desfasados, los que obligan a los actores políticos a eludir compromisos en proyectos de largo plazo, y por la otra parte a las alternancias y combinaciones de partidos en el poder de diferentes, pero relacionados ámbitos de gobierno, que contribuyen a la desacreditación y eventual suspensión de proyectos en aras de beneficios electorales.

La participación de los tres ámbitos de gobierno en la expansión del espacio urbano derivada del marco jurídico es profusa y diversa, conforme al cual la carga de facultades y responsabilidades en materia urbana y ecológica recae en el municipio, y en materia de infraestructura las decisiones están centralizadas en las dependencias del Gobierno Federal. La legislación que incide con mayor fuerza en la conducción de la expansión del espacio urbano configura el siguiente panorama:

- Congruente con el carácter federal de la república, el peso de la responsabilidad en el ordenamiento del territorio recae en los municipios¹⁵⁴, en menor medida en los estados, y asigna al Gobierno Federal las responsabilidades de la conceptualización estratégica en el plano nacional, y de coordinador de las acciones de los tres ámbitos de gobierno.
- En materia de infraestructura, en sentido contrario a lo expresado en el párrafo anterior, las facultades decisorias radican en la Administración Pública Federal, facultades que, frecuentemente, se ejercen sin consulta entre las dependencias federales involucradas, y menos aún con los estados y los municipios
- En materia de administración de la infraestructura y de prestación de servicios públicos a la población, la responsabilidad recae en su totalidad en los municipios.

¹⁵² El gobernador del Estado de Hidalgo que identificó el proyecto de Valle Tizayuca –ver apartado 3.4 de la cuarta parte de este documento-, logró avanzar hasta la adquisición de 1,600 hectáreas en noviembre de 2004 para el establecimiento de un aeropuerto de carga y la plataforma logística antes de entregar el poder al nuevo gobernador el 1º de abril de 2005; a octubre de 2007 el proyecto está siendo revisado por el nuevo gobierno, que es del mismo partido que el anterior.

¹⁵³ Ver apartado 3.1 de la cuarta parte de este documento.

¹⁵⁴ Cabe subrayar que la responsabilidad recae en el cabildo municipal, integrado por representantes de diferentes partidos políticos y de diferentes intereses económicos, de suerte que la opinión del urbanista, si es que lo hay, queda supeditada a una votación de esos representantes.

El municipio es el escalón de la estructura de poderes con mayores responsabilidades asignadas por el marco jurídico y con menores recursos técnicos y financieros para asumirlas; mas aún cuando la tendencia a la metropolización conduce a que municipios rurales, con cabildos formados por campesinos, se ven obligados a tomar decisiones sobre urbanismo, tema del que están totalmente ausentes.

A continuación se expone un panorama del contenido en materia de suelo y agua relacionado con el desarrollo urbano que aparece en la Constitución General de la República y en las leyes de aplicación federal que la reglamentan.

La Constitución.

El artículo 27 constitucional establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Para los efectos de esta investigación, interesan las siguientes particularidades que contiene el artículo citado.

a) Tierras

- Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y sus accesiones. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, si convienen con la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a esos bienes. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.
- Los bancos podrán tener propiedades urbanas y rústicas de acuerdo, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.
- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán la plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos.
- Las leyes de la Federación y de los estados determinarán los casos de utilidad pública para la ocupación de la propiedad privada, y la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente. La indemnización se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. El exceso de valor o el demérito de la propiedad particular por mejoras o deterioros ocurridos después de la fijación del valor fiscal, será objeto de juicio pericial o a resolución catastral.
- Se reconoce personalidad jurídica a los núcleos ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra para el asentamiento humano y actividades productivas.
- La ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Establecerá procedimientos para que ejidatarios y comuneros se asocien entre sí, con el Estado o con terceros y, tratándose de ejidatarios, transmitan sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y condiciones para que la asamblea ejidal otorgue al ejidatario el dominio sobre su parcela. En el caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.
- Los municipios tendrán a su cargo, entre otros los siguientes servicios públicos:
 - Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
 - Alumbrado público.
 - Mercados y centrales de abasto, panteones y rastro.
 - Calles, parques y jardines y su equipamiento.
 - Seguridad pública.
- Los municipios podrán coordinarse y asociarse para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de sus funciones, y podrán celebrar convenios con el gobierno del estado para que asuma temporalmente algunos de ellos, o bien se presten coordinadamente por los gobiernos estatal y municipal.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará, de entre otras fuentes, por las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

- Las leyes federales no limitarán las facultades de los estados para limitar las contribuciones, y las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de institución o persona alguna respecto de dichas contribuciones.
- Solo estarán exentos de pagar contribuciones los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, salvo que dichos bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto.

b) Aguas.

- Son propiedad de la Nación las aguas de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos e indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre líneas divisorias de dos o mas entidades o entre la República y un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos y riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley.
- Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentarse extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas.
- Otras aguas no incluidas en la enumeración anterior se considerarán propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, su aprovechamiento se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a disposiciones de los estados.
- El dominio de la Nación sobre lo establecido es inalienable e imprescriptible y la explotación, uso o aprovechamiento por particulares o sociedades constituidas conforme a leyes mexicanas solo podrá realizarse mediante concesiones del Ejecutivo Federal.
- Los municipios tendrán a su cargo, entre otros, los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.⁷

Leyes reglamentarias.

Además de las leyes estatales, con disposiciones que obedecen a circunstancias particulares y a tiempos distintos, las principales leyes de aplicación federal relacionadas con el desarrollo urbano son las siguientes:

- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley Agraria
- Ley de Expropiación
- Ley General de Asentamientos Humanos
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Puertos

El proceso legislativo agrario y urbano derivado de la Constitución de 1917 ha transitado con lentitud, por jalones y desacompasado con los cambios en la sociedad y la economía:

- La primera Ley General de Bienes Nacionales es de 1944, y 60 años después se expidió la segunda.
- El primer Código Agrario se expidió en 1934 y el segundo en 1942; en 1971 se expidió la Ley Federal de Reforma Agraria en sustitución del Código Agrario y en 1992 la actual Ley Agraria.
- La primera Ley de Expropiación, aplicable a los bienes de propiedad particular, se expidió en 1938, con el propósito de fundamentar legalmente la expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras; en esta ley ya se consideraban tímidamente como causas de utilidad pública algunas de las necesidades del desarrollo urbano. Fue hasta 1993 cuando se expidió una nueva Ley de Expropiación para los bienes de propiedad particular, que actualizó las causas de utilidad pública y la base para determinar el monto de la indemnización a los particulares afectados por expropiaciones, con una redacción semejante en estos aspectos a la Ley Agraria de 1992.
- La primera Ley General de Asentamientos Humanos es de 1975, 35 años después de que el país se decidió por la urbanización; estaba vigente cuando se formuló y emitió la nueva Ley Agraria en 1992, y fue objeto de breves modificaciones en 1993.
- La primera legislación sobre la ecología es de 1946 con la Ley de Conservación de Suelo y Agua, que se orientaba principalmente al medio rural, y fue hasta 1988 en que apareció la actual Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente con atención primordial al medio urbano, que sufrió ligeras modificaciones en 1996.
- La primera legislación sobre el aprovechamiento del agua es la ya señalada es la Ley de Conservación de Suelo y Agua de 1946, en 1972 se promulgó la Ley Federal de Agua y en 1992 la actual Ley de Aguas Nacionales. Las dos primeras con énfasis en el medio rural, y la tercera equilibrada la atención a los medios rural y urbano.
- La primera Ley de Puertos es de 1994 y se le hicieron pequeños ajustes en 2001.

El análisis de las leyes concurrentes parte, en una primera aproximación, de lo que cada ley dispone en relación al desarrollo urbano, y luego, en los casos que lo ameritan, en el análisis comparativo de las disposiciones de cada ley. El análisis incluye con algunos de los modelos con los que las dependencias y entidades del Gobierno Federal aplica el marco jurídico del desarrollo urbano; algunos ya se retiraron, pero aparecen otros del mismo tipo; por ejemplo, en 1998, alarmados por lo que parecía una avalancha de gestiones de ejidatarios para pasar a dominio sus parcelas, se creó un comité de autorización del dominio pleno en el que participaban un subsecretario de la Secretaría de la Reforma Agraria presidiéndolo, el subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la SEDESOL, el procurador agrario y el director general en jefe del Registro agrario Nacional (RAN), de suerte que todas las gestiones que realizaron ejidatarios en ese sentido debieron de concentrarse para ser examinadas por el citado comité, que sesionaba una vez al mes. Lo anterior era aberrante por las siguientes razones:

- Porque la Ley Agraria le concede a la asamblea del ejido plena autoridad para autorizar a los ejidatarios a gestionar, cuando ellos lo deseen, la adopción del dominio pleno de su parcela.
- Porque la adopción del dominio pleno de una parcela es decisión absoluta del ejidatario, cuando previamente lo haya autorizado la asamblea de su ejido.
- Porque ninguna de las dependencias centrales del RAN, integrantes del comité tenía, y no tiene facultades legales para negar lo que ya autorizó la asamblea ejidal y decidió el ejidatario parcelario, si la asamblea fue legalmente establecida y el ejidatario parcelado tomó libremente su decisión.
- Porque el RAN solo tiene facultades para inscribir las actas de las asambleas ejidales en las que se autorice el paso a dominio pleno, rechazarlas en el caso de no haberse celebrado las asambleas en los términos exigidos por la Ley Agraria o no estar correctamente formuladas o aprobadas las actas, y para emitir los títulos de propiedad en dominio pleno si el ejidatario cuenta con la autorización de la asamblea y hace la gestión correctamente.
- Porque era errónea la apreciación de una avalancha de solicitudes de adopción de dominio pleno, promovida por desarrolladores especuladores, como pudo comprobarse en el informe que la misma SEDESOL formuló en su momento sobre las hectáreas pasadas a dominio pleno¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Ver tercera parte, apartado 1.2.

LEY	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIÓN
Constitución	El artículo 27 establece que la propiedad originaria de las tierras es de la Nación, la que puede transmitir el dominio de ellas a los particulares, e imponerle las modalidades que dicte el interés público.	Esta disposición constitucional establece un espacio para modificaciones a los distintos regímenes de propiedad, y por tanto un espacio de incertidumbre para proyectos de largo plazo.
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución • Ley General de Bienes Nacionales¹⁵⁶ • Ley Agraria • Ley de Expropiación • Ley Federal de Aguas • Ley de Puertos • Código Civil 	<p>La Constitución configura diferentes regímenes de propiedad caracterizados por distintas posibilidades de participar en el mercado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Terrenos baldíos, que no han salido del dominio de la Nación y no han sido deslindados ni medidos. • Terrenos nacionales, que son los terrenos baldíos deslindados y medidos y los que recobre la Nación por nulidad de títulos. • Bienes del dominio público gubernamental, que comprende a los de uso público; a terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes y vasos naturales y artificiales; a inmuebles destinados a un servicio público, y a monumentos históricos, arqueológicos o artísticos. • Bienes del dominio privado gubernamental, que que no son del dominio público. • Bienes ejidales y comunales. • Bienes en el régimen de colonias. • Bienes de propiedad particular personal –en dominio pleno de persona física o moral-. • Bienes en copropiedad, en dominio pleno de copropietarios. • Bienes en condominio, en dominio pleno de condóminos. <p>Además, establece condiciones para los extranjeros puedan adquirir bienes inmuebles en el régimen de propiedad particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas podrán adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones; el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre y cuando acepten considerarse como nacionales. • En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo de tierras y aguas. 	<p>La proliferación de leyes que concurren conduce al complejo esquema de la propiedad del suelo en diferentes regímenes; a ello cabe agregar la extensa gama de operaciones por las que se compromete en alguna medida el dominio del suelo, algunas de las cuales se enlistan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compra venta. • Permuta. • Fideicomiso traslativo de dominio. • Fideicomiso de garantía traslativo de dominio. • Fideicomiso de administración y garantía del usufructo. • Hipoteca. • Arrendamiento. • Comodato. • Concesión y permiso de usufructo. • Destino para el servicio público. • Usucapión. • Prescripción. <p>La complejidad del marco jurídico y de la gama de operaciones de las que puede ser objeto el suelo y el agua generan errores y conflictos de y entre los agentes económicos que participan en los mercados inmobiliarios, que obstaculizan severamente el desarrollo de los proyectos de expansión urbana.</p> <p>Si lo anterior es válido para los agentes económicos mexicanos actuando en México, resulta mas confuso y se generan mas errores y conflictos mas graves cuando los agentes económicos son extranjeros.</p>

LEY AGRARIA	OBSERVACIÓN
Art. 9º.- Los núcleos de población ejidal o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.	Con esta clara redacción se elimina la idea muy generalizada en el ámbito urbano, de que las tierras ejidales eran propiedad del Gobierno Federal y los ejidos solamente usufructuarios.
Art. 49º.- Los núcleos de población ejidales y comunales que hayan sido privados ilegalmente de sus tierras o aguas podrán acudir, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el Tribunal Agrario para solicitar la restitución de sus bienes.	Este artículo permite a ejidatarios y comuneros reclamar la restitución de sus bienes que les hubieran sido expropiados o comprados, con o sin la aceptación de uno o de varios individuos, en un pasado sin límite, colocando al proyecto de expansión urbana en situación de precariedad jurídica hasta en tanto el Tribunal Agrario no emita su resolución y se agoten las instancias de amparo.
Art. 64º.- Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo del artículo, que a la letra dice que el núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento humano del ejido al municipio o entidad correspondiente para dedicarla a servicios públicos.	Las tierras ejidales destinadas al asentamiento humano del ejido son susceptibles de ser incorporadas a un proyecto de expansión o de regeneración urbana.
Art. 68º.- Los solares serán de propiedad plena de sus titulares,	Los artículos están expresados en forma tal que conducen a la confusión, incluso a funcionarios de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional, al inducir en un artículo a considerar que son de dominio público, y en otro artículo que son propiedad plena de sus titulares. Con mayor razón a los propios ejidatarios y a funcionarios estatales y municipales.

¹⁵⁶ En 2004 apareció la nueva Ley General de Bienes Nacionales, con cambios incluidos en este análisis

LEY AGRARIA	OBSERVACIÓN
<p>Art. 75º.- En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo agrario, podrá aportar los terrenos de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios; para efectos de este análisis destacan los siguientes aspectos del procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El proyecto de desarrollo y de escrituras deberá ser sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que deberá pronunciarse sobre la certeza de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones. • El valor de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios deberá ser igual o mayor al valor de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito. <p>Art. 86º.- La primera enajenación a personas ajenas al núcleo agrario de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.</p>	<p>Para efectos de los proyectos de expansión urbana cabe señalar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aún cuando en la práctica se da, el procedimiento no considera la exposición por el desarrollador a los ejidatarios, del proyecto de desarrollo y de los términos de relación de negocios. • Frecuentemente los proyectos de desarrollo y los términos de negocios en que se incorpora el ejido o los ejidatarios al proyecto de desarrollo son complejos; la Procuraduría Agraria no cuenta con personal para analizarlos, por lo que recurre a consultores externos; por la forma en que puede asignar los contratos y los pocos recursos que tiene para los honorarios, los resultados son frecuentemente malos. • Aún cuando es solo una opinión la de la Procuraduría Agraria, es frecuente que sus representantes pretendan imponerla al Ejido. • Lo expuesto para el valor comercial en la observación del art. 94º es aplicable al valor de referencia.
<p>Art. 93º.- Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por causa de utilidad pública; relacionadas con los proyectos de creación de espacios para el desarrollo urbano están las siguientes causas de utilidad pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos. • Realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, la creación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo. • Regularización de la tenencia de la tierra urbana. • Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes y servicios de indudable beneficio para la comunidad. • La construcción de obras de infraestructura. 	<p>La Constitución faculta al Estado para realizar el acto expropiatorio cuando se acrediten dos condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando menos una causa de utilidad pública. • Que el bien que se pretende expropiar, y solo ese bien, satisface la causa de utilidad pública. <p>Para la creación de espacios para el desarrollo urbano pueden encontrarse una o varias causas de utilidad pública en esos y solo en esos terrenos, pero en alguna de las combinaciones de variantes de los prototipos propuestos pueden existir fracciones que, o no se encuentre para ellas causa de utilidad pública o esas fracciones no son los únicos terrenos que la satisfacen.</p> <p>A la resistencia política y social en contra de la expropiación, se suman las disposiciones poco adecuadas de los artículos 49º, 93º y 94º.</p>
<p>Art. 94º.- El monto de la indemnización por la expropiación de bienes ejidales y comunales lo determina la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales¹⁵⁷ atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados, excepto para la regularización de la tenencia de la tierra, en cuyo caso la indemnización se determina atendiendo a la cantidad que se cobrará por la regularización.</p> <p>El art. 73º del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento Territorial indica que el avalúo para determinar la indemnización incluirá el valor comercial del terreno y el de los bienes distintos a la tierra que son, en rigor, los bienes por expropiar.</p>	<p>Ni la ley ni su reglamento definen al valor comercial, ni existe norma técnica para el objeto, por lo que su determinación depende del juicio pericial, que varía de un perito a otro. Hay tres corrientes con resultados significativamente divergentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reposición del bien perdido. • Valor comercial atendiendo al destino final, como lo establecía la derogada Ley Federal de Reforma Agraria. • Valor expectante. Este es un valor especulativo que alimenta el apetito de los ejidatarios.
<p>Art. 97º.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido el plazo de cinco años no se ha cumplido la causa de utilidad pública, procede la reversión total o parcial a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.</p>	<p>La disposición contenida en este artículo, aplicable a una fracción o a la totalidad del terreno expropiado, tiene efectos significativos para los proyectos de expansión urbana.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La primera parte se refiere a que, cumplida la causa de utilidad pública, en ningún momento del futuro del proyecto de expansión urbana podrá modificarse el destino del terreno, so pena de que proceda la reversión. Es decir, si en el decreto expropiatorio se detalla el uso del suelo, éste no podrá cambiar nunca, de ahí que el destino que justifique la causa de utilidad pública debe expresarse con precisión estrictamente necesaria. • La segunda parte amenaza al proyecto de expansión urbana de que, si no se cumple con la causa de utilidad pública en un plazo de cinco años, al parecer contado a partir de la publicación del decreto, procede la reversión, y se da el frecuente caso de que la causa de utilidad pública sea un proyecto inmobiliario cuya maduración requiere mas de cinco años, así que es posible que solo en parte del terreno se haya cumplido la causa de utilidad pública en el plazo de cinco años, dando pie a la procedencia de la reversión en el resto. <p>La reversión no es automática y resulta de la acción deliberada del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.</p>

¹⁵⁷ Ahora INDAABIN

LEY AGRARIA	OBSERVACIÓN
<p>Art. 158°.- Los terrenos nacionales son los terrenos baldíos deslindados y medidos y los terrenos que recobra la nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.</p> <p>Art. 161°.- A la SRA le corresponde enajenarlos a título oneroso a los colonos asentados, fuera de subasta, de acuerdo al valor comercial que establezca el ahora INDAABIN.</p>	<p>Según el art. 3° de la nueva Ley General de Bienes Nacionales, son terrenos nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. • Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7o de esta Ley. • Los bienes inmuebles de la Federación. • Los bienes inmuebles propiedad de las entidades. • Los bienes inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía. • Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales. <p>Además, el artículo 4° de la misma Ley establece que los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas. Esta Ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos.</p> <p>Es clara la contradicción entre las dos leyes, que se matiza cuando la Ley General de Bienes Nacionales abre espacio a los dispuesto por otras leyes, pero la confusión posible es mayor porque en los términos de esta Ley la corresponde a la Secretaría de la Función Pública actuar en operaciones sobre bienes nacionales, en tanto bienes del dominio público.</p>

LEY DE EXPROPIACIÓN	OBSERVACIÓN
<p>Art. 1°.- Las causas de utilidad pública que la ley considera para fundamentar la expropiación de bienes de propiedad particular, relacionadas con los proyectos de expansión urbana, son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público. • La apertura, ampliación y alineamiento de vías de comunicación. • El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. • La conservación de los lugares de belleza panorámica, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideren como características notables de nuestra cultura nacional. • La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular. • La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad. • La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida. 	<p>Esta ley fue originalmente emitida en 1938 para fundamentar la expropiación petrolera, y modificada en 1993 para adecuarla a los compromisos adquiridos por el país con la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, lo que explica las expresiones en desuso como campo de aterrizaje, y la inclusión de expresiones de la Ley Agraria, emitida en 1992.</p> <p>Desde el punto de vista de los proyectos de expansión urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algunas causas incluyen a otras; la creación o mejoramiento de centros de población incluye el embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones. • Otras caen en redundancias; distinguir los puertos de las poblaciones. • Y usan expresiones de difícil precisión, como fuentes propias de vida de los centros de población. <p>Este lenguaje dificulta encontrar las causas de utilidad pública para acreditar las dos condiciones que la Constitución exige al Estado para realizar el acto expropiatorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando menos una causa de utilidad pública. • Que el bien que se pretende expropiar, y solo ese bien, satisface la causa de utilidad pública.
<p>Art. 5°.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del decreto, recurso administrativo de revocación.</p>	<p>En la práctica, el recurso administrativo de revocación se solicita argumentando la falta de cualquiera de las dos condiciones exigidas por la Constitución. De ser rechazada la revocación, el propietario afectado puede acudir al amparo, pero si no solicita la revocación en tiempo y forma, no tiene derecho a solicitar el amparo.</p>
<p>Art. 9°.- Si dentro del término de cinco años los bienes expropiados no se han destinado, total o parcialmente, al fin que dio causa a la expropiación, el expropiatario afectado podrá solicitar la reversión total o parcial del bien.</p>	<p>Aún cuando la ley es omisa en ese sentido, la Suprema Corte declara la reversión también cuando se cambia el destino que dio causa al acto expropiatorio, independientemente del tiempo transcurrido.</p>

LEY DE EXPROPIACIÓN	OBSERVACIÓN
<p>Art. 10º.- El precio que se fije como indemnización por el bien expropiado será equivalente al valor comercial, sin que pueda ser inferior, en el caso de los inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.</p> <p>El texto de este artículo se modificó en 1993; anteriormente el texto decía valor fiscal donde ahora dice valor comercial.</p>	<p>La fracción VI del artículo 27 constitucional establece que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos después de la asignación del último valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.</p> <p>Para el texto constitucional expuesto caben dos interpretaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si se pretende que la indemnización no sea menor que el valor fiscal, es correcta la nueva redacción de la ley. • Si se pretende que la indemnización sea el valor fiscal, porque con base en él se pagan impuestos y contribuciones, no es correcta la nueva redacción de la ley. <p>El texto constitucional establece que solo queda a juicio pericial y a resolución judicial las modificaciones al valor fiscal, sugiriendo que la segunda interpretación es la correcta, y en este sentido hay resoluciones de la Suprema Corte.</p> <p>Ni la ley analizada ni su reglamento definen al valor comercial, ni existe norma técnica para el objeto, por lo que su determinación depende del juicio pericial, que varía de un perito a otro.</p>

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	OBSERVACIÓN
<p>Art. 7º.- Las únicas atribuciones ejecutivas que se asignan a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional. • Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable. • Establecer provisiones y reservas territoriales para el desarrollo de los centros de población. <p>El resto de atribuciones se orientan a la previsión, promoción, coordinación, asesoría, participación, verificación y vigilancia de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano.</p> <p>Art. 20º. Cuando dos o más centros de población cubran o tiendan a una continuidad física sobre dos o mas entidades federativas, la Federación, las entidades federativas y los municipios planearán y regularán la conurbación.</p>	<p>Son pocas y pobres las atribuciones de SEDESOL para conducir el desarrollo urbano, considerando las tendencias a las aglomeraciones y la necesidad de enfoques regionales y, además:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La planeación del desarrollo regional y la coordinación para el desarrollo sustentable se dificultan por la pluralidad política en los tres ámbitos de gobierno. • Las disposiciones de la ley en materia de aglomeraciones y enfoques regionales son solo para la celebración de convenios • El establecimiento de reservas territoriales por parte de la SEDESOL es muy limitado por la falta de recursos presupuestales.
<p>Arts. 8º y 9º.- La ley general supone la existencia de leyes estatales y reglamentos y normas administrativas estatales y municipales sobre la materia.</p>	<p>Muchas de leyes estatales no están actualizadas. Muchos municipios pequeños carecen de reglamentos, y ahora son importantes para la expansión urbana porque la tendencia a la metropolización conduce a conurbaciones.</p>
<p>Art. 3º.- El propósito del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano considera principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar. • El desarrollo socioeconómico sustentable. • La descongestión de las zonas metropolitanas. • La creación y mejoramiento de condiciones para la relación entre las fuentes de trabajo, la vivienda y los servicios. • El ordenado aprovechamiento de los inmuebles y la regulación de su mercado, así como la preservación del patrimonio cultural. • La coordinación de la inversión pública y privada y la presencia de la sociedad en la planeación del desarrollo regional y urbano. 	<p>Las escasas y débiles facultades de la SEDESOL y la falta de actualización de las leyes y de los reglamentos estatales y municipales conducen a difíciles gestiones con las autoridades responsables de autorizaciones, permisos y licencias, en las que frecuentemente priva la discrecionalidad, la dilación y, en ocasiones, la corrupción.</p>
<p>Art. 12º.- La expresión básica de la planeación y regulación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, del que se desprenden los programas de desarrollo urbano estatal y municipal y los otros considerados.</p>	<p>La ley general es omisa en designar responsable de la formulación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, y solo señala que deber ser aprobado por el Presidente de la República</p>

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	OBSERVACIÓN
<p>Art. 16º.- La legislación estatal de desarrollo urbano debe determinar la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes y programas de desarrollo urbano. El disparador de los procesos es la convocatoria de la autoridad estatal o municipal.</p>	<p>La participación de los sectores social y privado es determinante para la creación de espacios para el desarrollo urbano. La ley general solo considera la participación a partir de la convocatoria de la autoridad estatal o municipal, y no considera la iniciativa de los sectores social o privado. Algunas legislaciones estatales y reglamentos municipales permiten solicitar la modificación de los programas, pero las solicitudes están sujetas a la discrecionalidad de la autoridad.</p>
<p>Art. 27º.- Para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de inmuebles se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen los planes o programas de desarrollo urbano.</p> <p>Art. 37º.- Los propietarios y poseedores de inmuebles comprendidos en las reservas y destinos de los planes o programas de desarrollo urbano solo usarán los predios en forma en que no sean obstáculo para el aprovechamiento previsto.</p>	<p>Eventualmente, la creación de espacios para el desarrollo urbano requieren de lo dispuesto por este artículo, pero si según el artículo 2º de la ley general las provisiones son las áreas previstas para la fundación y las reservas son las áreas utilizables para el crecimiento del centro de población, estrictamente las regulaciones de la propiedad solo se refieren a usos y destinos, lo que no es suficiente para controlar la propiedad ante un proyecto de expansión urbana, menos en las provisiones no consideradas en el art. 37º, y así evitar la especulación y el abuso.</p>
<p>Art. 42º.- Para las reservas territoriales, la SEDESOL promoverá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La transferencia, enajenación o destino de terrenos federales a favor de los tres ámbitos de gobierno o a promotores privados. • La asociación o cualquier forma de participación para la incorporación de terrenos ejidales y comunales. • La expropiación de terrenos ejidales y comunales. 	<p>El art. 42º de la ley general ignora, para efectos de las reservas territoriales necesarias para la expansión urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las provisiones para nuevos centros de población. • Los espacios para la densificación al interior de las ciudades. • La expropiación de terrenos de propiedad particular. • La compra o arrendamiento de inmuebles de propiedad ejidal, comunal o particular por promotores públicos y privados.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE	OBSERVACIÓN
<p>Art. 3º.- Define el ordenamiento ecológico como el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo.</p>	<p>El art. 1º de la Ley General de Asentamientos Humanos establece que el objeto de dicha ley, entre otros, es fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. No hay una clara definición del ámbito de competencia de ambas leyes, de ahí los frecuentes conflictos entre las autoridades que ejercen las atribuciones.</p>
<p>Art. 5º.- Entre las facultades ejecutivas para la creación de espacios urbanos que la ley asigna a SEMARNAT destacan las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulación y conducción de la política ambiental nacional. • Aplicación de los instrumentos de política ambiental. • Expedición de normas oficiales mexicanas. • Establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal. • Evaluación del impacto ambiental de obras como vías de comunicación, industria química y similar y desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros. • La atención de asuntos ecológicos que afecten a dos o más entidades federativas. 	<p>Las facultades de la SEMARNAT relacionadas con la creación de espacios para el desarrollo urbano tienen una relación poco clara con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos:</p> <p>Art. 19º.- Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios de regulación ecológica de los asentamientos humanos previstos en la LGEEPA y en las normas oficiales. Las autorizaciones que otorguen la SEMARNAT, los estados o los municipios deberán atender a los planes de desarrollo urbano.</p> <p>Art. 35º.- A los municipios les corresponde la zonificación de los centros de población, considerando, entre otras, las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda</p>
<p>Art. 7º.- Para la creación de espacios urbanos, a los estados la ley solo señala lo relativo a programas de ordenamiento ecológico y evaluación ambiental de obras no reservadas a la SEMARNAT.</p> <p>Art. 8º. A los municipios, la ley general solo les asigna la responsabilidad de aplicar los instrumentos de política ambiental y de crear y administrar las zonas de protección ecológica.</p>	<p>La vaguedad en las atribuciones propicia la aplicación discrecional de la ley y de los instrumentos de política ambiental.</p>
<p>Art. 23º.- Los criterios para la regulación ambiental relacionados con la creación de espacios para el desarrollo urbano son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los programas de desarrollo urbano deben considerar los programas de ordenamiento ecológico. • En la asignación de usos de suelo se debe buscar la diversidad y la eficiencia y evitar segregaciones y una suburbanización excesiva. • El uso del agua para usos urbanos deberá distribuir equitativamente los costos de su tratamiento. • En la delimitación de áreas riesgosas se establecerán salvaguardas, 	<p>Nuevamente la vaguedad y la pobreza del texto no ayudan a la aplicación de los criterios los que, por el solo hecho de llamarlos criterios, pierden fuerza como ordenamientos.</p>

LEY DE AGUAS NACIONALES	LEY AGRARIA	OBSERVACIÓN
Art. 20.- La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión.	Art. 52.- El uso o aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los propios ejidos y a los ejidatarios, según se trate de tierras comunes o parceladas	Al dotarse al ejido tierras de riego, se incluyan la dotación las aguas necesarias para su cultivo. Conforme a la primera ley los ejidos requieren concesión; conforme a la segunda no.
Art. 24.- El término de la concesión...de aguas nacionales superficiales no será menor de cinco ni mayor de cincuenta años.	Art. 52.- El uso o aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los propios ejidos y a los ejidatarios, según se trate de tierras comunes o parceladas	Según la segunda ley la dotación de agua permanece en tanto permanece la tierra en el régimen ejidal, y según la primera tiene límite de cinco años.
Art. 25.- El concesionario, cuando no se altere el uso consuntivo establecido en el título (de concesión), podrá cambiar el uso de agua concesionada, debiendo dar aviso a La Comisión En caso contrario requerirá de autorización previa de La Comisión	Art. 53.- La distribución, servidumbres de uso y de paso, mantenimiento, contribuciones, tarifas, transmisiones de derechos y demás aspectos relativos al uso del agua de los ejidos estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y en la normatividad	En este artículo es la segunda ley la que se contradice, y se pone de manifiesto la necesidad de que la dotación de agua a los ejidos quede bajo control de La Comisión.
Art. 28.- Los concesionario tendrán los siguientes derechos: III.- Obtener la constitución de las servidumbres legales en los terrenos indispensables para llevar a cabo el aprovechamiento de agua..... IV.- Transmitir los derechos de los títulos que tengan, ajustándose a lo dispuesto por esta ley. V.- Renunciar a las concesiones y a los derechos que de ellas se deriven.	Art. 53.- La distribución, servidumbres de uso y de paso, transmisiones de derechos y demás aspectos relativos al uso del agua de los ejidos estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y en la normatividad de la materia	Idem al anterior
Art. 33.- Los títulos de concesión para la explotación de aguas nacionales, para su transmisión se sujetarán a lo siguiente: I.- En caso de simple cambio de titular, cuando no se modifique las características del título de concesión, procederá la transmisión mediante el simple aviso de inscripción en el Registro... II.- En caso de que, conforme al reglamento de esta ley, se puedan afectar los derechos de terceros o se puedan alterar las condiciones hidrológicas o ecológicas, se requerirá autorización previa de La Comisión.....	Art. 9.- Los ejidos son propietarios de las tierras dotadas o que hubieren adquirido ... Art. 23.- Será competencia exclusiva de la asamblea: V.- Aprobación de contratos y convenios para el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común. IX.- La adopción del dominio pleno de sus parcelas y la aportación de tierras de uso común a una sociedad... Art. 45.- Las tierras ejidales podrán ser objeto de contrato de asociación o aprovechamiento... Art. 52.- El uso o aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los ejidos y a los ejidatarios Art. 53.- Las transmisiones de derechos estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia. Art. 74.- La propiedad de las tierras de uso común es inalienable.... Art. 75.- En los casos de utilidad podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participe el ejido..... Art. 80.- Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del... núcleo de población.	<ul style="list-style-type: none"> • Si la dotación de aguas resulta de la dotación de tierras, la suerte de lo accesorio lleva la misma suerte que el principal. • La dotación de aguas es propiedad de los ejidos, con o sin título concesión. • Las tierras de uso común son inalienables, por tanto es inalienable el agua que les corresponde, pero de ser aportadas a una sociedad mercantil o civil, la aportación incluiría la dotación de agua correspondiente. • El agua de las parcelas puede enajenarse con los derechos parcelarios. • El agua de las parcelas puede incluirse en los contratos de asociación y aprovechamiento. • En los casos en que la tierra del ejido deje de ser ejidal, la dotación de agua correspondiente necesariamente deberá quedar amparada con un título concesión. • En los casos de contratos y convenios de asociación y aprovechamiento, la tierra sigue siendo ejidal y su explotación se asocia al uso del agua; en los casos de aportación de tierras de uso común o de paso a dominio pleno de parcelas, la transmisión de derechos del agua sigue la suerte de la tierra; por ello, en todos los casos de transmisión de derechos de agua se requiere de autorización de la asamblea, variando los requisitos de la misma según el tipo de operación con la tierra asociada.

LEY DE AGUAS NACIONALES	LEY AGRARIA	OBSERVACIÓN
<p>Art. 34.- La Comisión, en los términos del reglamento y mediante acuerdos de carácter regional, autorizará las transmisiones de los títulos respectivos, dentro de una misma cuenca o acuífero, sin mayor trámite que su inscripción en el Registro...</p> <p>Art. 35.- La transmisión de los derechos de las aguas del subsuelo en zonas de veda o reglamentadas se convendrá conjuntamente con la transmisión de la propiedad de los terrenos respectivos. Si se desea la transmisión por separado, se podrá realizar en la forma y términos previstos en el reglamento.</p>	<p>Art. 53.- Las transmisiones de derechos y demás aspectos relativos al uso de volúmenes de agua de los ejidos estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia</p>	<p>Es claro que le corresponde a La Comisión vigilar el cumplimiento por lo dispuesto en la Ley de Aguas Nacionales, pero ¿le corresponde vigilar que se cumpla también la Ley Agraria?</p>
<p>Art. 37.- Serán nulas y no producirán ningún efecto las transmisiones que se efectúen en contravención a lo dispuesto en la presente ley....</p>	<p>Art. 53.- Las transmisiones de derechos estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia.</p>	<p>Idem</p>
<p>Art. 48.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como los ejidos, comunidades, sociedades y demás personas que sean titulares o poseedoras de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, dispondrán del derecho de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les hubiere concesionado en los términos de la presente ley.</p> <p>Cuando se trate de concesiones de agua para riego, La Comisión podrá autorizar su aprovechamiento total o parcial en terrenos distintos de los señalados en la concesión, cuando el nuevo adquirente de los derechos sea su propietario o poseedor, siempre y cuando no se causen perjuicios a terceros.</p>	<p>Art. 52.- El uso o aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los propios ejidos y a los ejidatarios, según se trate de tierras comunes o parceladas</p>	<p>De la legislación en materia agraria y de aguas nacionales vigente antes de 1992, con la cual se dotaron de tierras a todos los ejidos del país, consideraba que, al dotarse de tierras al ejido se incluía la dotación de agua necesaria para su cultivo, según si eran tierras de riego o de temporal. De lo anterior se desprende que la fuente del derecho de agua para los ejidos es el decreto de dotación de tierras y no el título concesión, como sucede con la dotación de agua a pequeños propietarios.</p>
<p>Art. 55.- La explotación, uso o aprovechamiento de aguas en ejidos y comunidades para el asentamiento humano y para tierras de uso común se efectuarán conforme... el reglamento que... formule el ejido o comunidad, tomando en cuenta ...el artículo 51.</p> <p>Cuando se parcele un ejido o comunidad, corresponde a ejidatarios o comuneros la explotación del agua necesaria para el riego de la parcela respectiva.</p> <p>En ningún caso la asamblea o el comisariado ejidal podrán disponer o determinar la explotación de aguas destinadas a las parcelas sin el previo y expreso consentimiento de los titulares de dichas parcelas, excepto cuando se trate de aguas indispensables para las necesidades domésticas del asentamiento humano.</p>	<p>Art. 98.- El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de:</p> <p>I.- Acción agraria de restitución.</p> <p>II.- Un acto de jurisdicción voluntaria.</p> <p>III.- La resolución de un juicio.</p> <p>IV.- La conversión de ejido a comunidad.</p> <p>Art. 99.- Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:</p> <p>III.- La protección a las tierras comunales que las hace inalienables, salvo que se aporten a una sociedad.</p> <p>Art. 100.- La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en porciones y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros o ceder temporalmente el uso ..de sus bienes. La asamblea podrá decidir transmitir el dominio de las áreas de uso común a estas sociedades.</p> <p>Art. 101.- La comunidad le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma a favor de familiares y vecindados.</p> <p>Art. 107.- Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones.. para los ejidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Son aplicables los comentarios al artículo 33 de la Ley de Aguas Nacionales • Sin embargo, es de señalarse que la Ley Agraria no es muy precisa en relación a las parcelas en comunidades, ya que en el art. 100 habla de porciones y de que solo se podrá transmitir el dominio de áreas de uso común a sociedades; en el art. 101 se habla de parcela, pero solo permite la cesión de derechos sobre la misma a favor de familiares y vecindados, al parecer manteniendo el carácter comunal, y luego el art. 107 señala que son aplicables a las comunidades todas las disposiciones aplicables a los ejidos, con lo que parece permitir la certificación de parcelas, su paso a dominio pleno y su posterior enajenación a terceros ajenos al núcleo agrario.

LEY DE AGUAS NACIONALES	LEY AGRARIA	OBSERVACIÓN
<p>Art. 56.- Cuando los ejidatarios adopten el dominio pleno de la parcela, se tendrán por transmitidos los derechos de las aguas necesarias para el riego de la tierra parcelada, tomando en cuenta los derechos de agua que hayan venido disfrutando. En su caso, establecerá las modalidades o servidumbres requeridas. La adopción del dominio pleno sobre las parcelas implica que el ejidatario o comunero explotará las aguas como concesionario, en los términos de la presente ley. Los ejidatarios que, conforme a la Ley Agraria, asuman el dominio pleno sobre sus parcelas, conservarán los derechos a las aguas.</p> <p>Art. 57.- Cuando se transmita el dominio de tierras ejidales o de uso común, o se aporte el usufructo de las parcelas a sociedades civiles o mercantiles o a cualquier otra persona moral en los términos de la Ley Agraria, dichas personas o sociedades adquirentes conservarán los derechos sobre las aguas correspondientes. La Comisión otorgará la concesión correspondiente.</p>	<p>Art. 53.- La distribución, servidumbres de uso y de paso, mantenimiento, contribuciones, tarifas, transmisiones de derechos, y demás aspectos relativos al uso de volúmenes de agua de los ejidos estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia.</p> <p>...</p>	<p>En el art. 56 de la Ley de Aguas Nacionales se establece con mayor claridad la vinculación de esta ley con la Ley Agraria; caben los comentarios al art. 33 de la Ley de Aguas Nacionales.</p>
<p>Art. 89.- La transmisión total del derecho de aguas nacionales provenientes del subsuelo, cuando la extracción se va a efectuar en otro lugar, requiere de la previa cancelación del pozo respectivo. Cuando la transmisión de derechos de agua del subsuelo implique la perforación de algún pozo o su relocalización, se deberá obtener necesariamente el permiso de La Comisión.</p>	<p>Art. 53.- La distribución, servidumbres de uso y de paso, mantenimiento, contribuciones, tarifas, transmisiones de derechos, y demás aspectos relativos al uso de volúmenes de agua de los ejidos estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia.</p>	<p>Para ejidos y comunidades, la fuente de los derechos de agua es el decreto dotatorio o restitutorio de tierras; la transmisión de derechos de agua implica la transmisión de la propiedad de la tierra, bien sea en el régimen ejidal o comunal o mediante la venta de parcelas o la aportación de tierras de uso común-, por lo que la ubicación de un nuevo pozo, después de transmitidos los derechos, será ya para el nuevo propietario particular, ya en carácter de concesionario</p>
<p>Art. 94.- Cuando los ejidatarios y comuneros, conforme a la Ley Agraria y previo acuerdo de la asamblea general, asuman el dominio individual pleno sobre sus parcelas, se tendrán por transmitidos los derechos de las aguas que venían aprovechando de la dotación ejidal. Las personas que adquieran el dominio sobre tierras ejidales (<i>¿pleno?</i>) en los términos de la Ley Agraria, conservarán los derechos a las aguas correspondientes y, en caso de solicitar la concesión, estarán obligadas a cumplir con los requisitos necesarios para obtener el título. En los casos en que los ejidatarios o comuneros transmitan la titularidad de la tierra conforme a la ley, podrán transmitir sus derechos de agua.</p> <p>Art. 95.- Los ejidos y comunidades, así como los ejidatarios y comuneros dentro de los distritos y unidades de riego, se regirán por lo dispuesto para los mismos.... Cuando los ejidatarios y comuneros en las unidades y distritos de riego asuman el dominio individual pleno sobre sus parcelas, sus derechos de agua correspondientes se inscribirán en el padrón de las asociaciones o sociedades de usuarios titulares de las concesiones....de aguas nacionales.</p>	<p>Art. 53.- La distribución, servidumbres de uso y de paso, mantenimiento, contribuciones, tarifas, transmisiones de derechos, y demás aspectos relativos al uso de volúmenes de agua de los ejidos estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se indica el tipo de asamblea, pero sí se acepta que el derecho al agua proviene del derecho a la tierra, entonces parece indicado que el asunto que debe decidir una asamblea dura. • Este artículo parece reconocer que el derecho a las aguas surge de la dotación de tierras y no de la expedición de un título concesión de La Comisión. • Se entiende que los ejidatarios, al asumir el dominio pleno, dejan de tener el carácter de usuarios del agua dotada junto con las tierras, es decir, se desliga la propiedad de la tierra al derecho del uso del agua, de ahí que se requiera la solicitud de concesión

MODELOS OPERATIVOS DEL PODER EJECUTIVO	ORÍGENES Y CONSECUENCIAS
Afectaciones a los proyectos de expansión urbana por cambios de administración en uno o en varios de los tres ámbitos de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Si cualquiera de los tres ámbitos de gobierno participa en un proyecto de expansión urbana como agente económico, además de autoridad, lo usual es que, por lo menos, se suspendan los trabajos en tanto la nueva administración revisa objetivos, criterios, presupuestos y fuentes de financiamiento; en casos extremos se cancela el proyecto, aun cuando el avance y la inversión realizada, sean significativos. • De estar el proyecto de expansión urbana en etapa de obtención de licencias y permisos, y la intervención de los tres ámbitos de gobierno es solo como autoridades, por lo menos se suspenden los trámites hasta que las nuevas autoridades se enteran de sus facultades, de sus riesgos y de las características del proyecto; en casos mas graves, además de suspender los trámites, exigen modificaciones significativas al proyecto, sin considerar lo costosas o mutilantes que resulten por lo que, en casos extremos, conducen a la cancelación del proyecto por decisión de los inversionistas. • De estar el proyecto de expansión urbana con las obras iniciadas y la intervención de los tres ámbitos de gobierno es solo como autoridades, del temor inicial de las nuevas autoridades a intervenir, pasan al entusiasmo por hacer sentir su presencia con exigencias adicionales a las establecidas en las licencias otorgadas por las anteriores autoridades. • El problema se torna grave cuando el cambio de autoridad es resultado de un cambio de grupo dentro de un mismo partido político, pero es peor todavía cuando deviene de un cambio de partido político.
Afectaciones a los proyectos de expansión urbana por falta de coordinación entre los ámbitos de gobierno	<p>La ambigüedad de la legislación, especialmente en lo tocante al ordenamiento territorial desde el punto de vista urbano y ecológico, tiene sus efectos mas notables en los proyectos de expansión urbana que cubren dos o mas municipios, y mas aún cuando cubren dos o mas estados; la ambigüedad conduce a una falta de voluntad para conciliar los intereses políticos por lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los criterios de las autoridades de los diferentes ámbitos de gobierno para la búsqueda de coordinación en los proyectos de expansión urbana tienden a obedecer a factores geográficos y temporales de responsabilidad; los de temporalidad resultan de los períodos electorales. • Los criterios se alimentan de la necesidad sentida de los ámbitos de gobierno para justificarse ante sus gobernados como luchadores en defensa de sus intereses, y con ello sostener la gobernabilidad en su ámbito y, en lo personal, construir una plataforma política para el futuro inmediato.
Afectaciones a los proyectos de expansión urbana por escasa asignación de recursos presupuestales	<p>La asignación de recursos presupuestales para el desarrollo de los proyectos de expansión urbana que lo requieren, bien sea porque alguno de los tres ámbitos de gobierno asume el papel de promotor, o porque uno de ellos se compromete a contribuir con alguna obra inducida, generalmente ocupa un lugar de poca significación en la escala de prioridades, especialmente por la astringencia presupuestal en los últimos 30 años, y que parece continuará en los próximos.</p>
Afectaciones a los proyectos de expansión urbana por falta de seguridad jurídica de la propiedad particular	<p>Los proyectos de expansión urbana implican la incorporación de predios de propiedad particular, que debe lograrse con seguridad jurídica para que los inversionistas y financistas aporten los recursos financieros requeridos. Por definición, la seguridad jurídica de la propiedad particular es responsabilidad del Estado, a través de los registros públicos de la propiedad particular, que a su vez son administrados por los municipios.</p> <p>Los problemas mas frecuentes que se presentan en este aspecto son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema registral en base a libros, que propicia la alteración, mutilación y pérdida de asientos registrales. Son escasos los registros públicos de propiedad particular que operan con medios electrónicos. • Desvinculación entre asientos registrales, especialmente de resoluciones judiciales, expropiaciones y servidumbres. • Deficiente identificación de predios por la desvinculación de los registros públicos de propiedad particular con los catastros. • Desvinculación de los registros públicos de propiedad particular con el Registro Agrario Nacional, que propicia traslapes de predios y coexistencias de asientos registrales sobre un mismo predio. El Registro Agrario Nacional sí vincula el asiento registral con el catastro de la propiedad ejidal y comunal, y opera con medios electrónicos con el auxilio del INEGI. • Lentitud y dificultad para realizar los trámites en los registros públicos de propiedad particular, que se traduce en dilación y costos de oportunidad en el desarrollo de los proyectos de expansión urbana.
Afectaciones a los proyectos de expansión urbana por procesos prolongados e inciertos en la incorporación de tierras ejidales y comunales.	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de actualización en los registros del Registro Agrario Nacional, sobre todo de los primeros ejidos procedados, que conduce a diferencias significativas entre el mundo registral y el mundo real.. • Lentitud en los trámites de inscripción de actas de asamblea, de emisión de títulos de propiedad en dominio pleno de parcelas y solares urbanos, así como de registro de sociedades, acciones y partes sociales, por falta de capacidad de respuesta del Registro Agrario Nacional. • Actitud tutelar del personal de la Procuraduría Agraria, que frecuentemente se traduce en lentitud en las decisiones del ejido y en costos de oportunidad significativos para el desarrollo de los proyectos de expansión urbana.

MODELOS OPERATIVOS DEL PODER EJECUTIVO	ORÍGENES Y CONSECUENCIAS
Afectaciones a los proyectos de expansión urbana por falta de actualización de reglamentos, normas técnicas y programas de desarrollo urbano municipales.	Son pocos los municipios del país que tienen actualizados sus reglamentos y normas técnicas en materia de ordenamiento territorial y ecológico y de desarrollo urbano y programas de desarrollo urbano; algunos de los más modestos ni siquiera cuentan con ellos. En la medida en que los proyectos de expansión urbana se reconozcan como necesarios para satisfacer las necesidades de espacio, funcionalidad y seguridad en los centros de población, serán un obstáculo considerable el rezago o la falta de sus reglamentos y normas técnicas en materia de ordenamiento territorial y ecológico y de desarrollo urbano y programas de desarrollo urbano.
Afectaciones a los proyectos de expansión urbana por falta de capacidad de respuesta de estados y municipios.	Las leyes, los reglamentos, las normas técnicas, los métodos de análisis y de elaboración de proyectos y las exigencias de la política y de la sociedad son cada vez más complejos, y por ello requieren de mayores recursos de personal calificado y de herramientas sofisticadas. Cada vez hay mayor número de universidades e institutos de educación superior en todo el país que imparten licenciaturas, posgrados y educación continua sobre esos temas, pero para los proyectos de expansión urbana resulta un serio obstáculo que las limitaciones presupuestales limiten la capacidad de respuesta de muchos de los gobiernos estatales y municipales para la evaluación, aprobación y gestión de los estudios y proyectos relativos. Lo anterior se traduce en lentitud en los trámites y en malas decisiones que afectan la viabilidad de los proyectos de expansión urbana.

Ante el retraso en la gestión de las solicitudes de adopción del dominio pleno, ocasionado por la concentración de las mismas en un comité que se reunía brevemente cada mes –con las posposiciones y cancelaciones obligadas por problemas de agenda de sus integrantes- en 1999 se disolvió, pero permanece la disposición de concentrar las solicitudes para ser revisadas y aprobadas por órganos centrales del RAN, lo que conduce a dilaciones en la incorporación de terrenos a desarrollos urbanos, y la consecuente demora en la generación de empleos y de oferta de productos inmobiliarios que reclama la sociedad y la economía.

En 2007, el RAN, en contra de lo dispuesto por la Ley Agraria en sus artículos 23-IX, 81, 82 y 84, determinó rechazar la inscripción de acuerdos de asamblea que se refieran a la autorización para adoptar el dominio pleno de una parte de las parcelas, así como titular parcelas para las que se haya adoptado el dominio pleno a favor de vecindados y poseionarios. No queda clara la razón de la determinación del RAN, pero al momento de cerrar el presente texto había provocado la presentación de numerosas solicitudes de amparo.

Expropiaciones.

El proceso expropiatorio fue, hasta 1992, la única vía para que los terrenos ejidales y comunales pasaran del régimen agrario al de propiedad particular, y por ello la única vía para crear espacios para el desarrollo urbano y regularizar la tenencia de la tierra urbana; si bien a lo largo del capítulo anterior se citaron problemas del marco jurídico de la expropiación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad particular que, unidos a la resistencia creciente, social y política para aceptar el acto expropiatorio por demostrada que esté la causa de utilidad pública, problemas que sugieren abandonar esta vía, sobre todo habiendo otras, persiste la idea de continuar usándola en funcionarios públicos, académicos y algunos desarrolladores. Por lo anterior, se incluye un análisis más detallado de los problemas del marco jurídico de la vía expropiatoria de terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la regularización de la tierra urbana.

El artículo 27 constitucional establece que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La fracción VI del mismo artículo determina que el precio que se fijará como indemnización se basará en el valor fiscal del bien expropiado que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras; agrega que solo será sujeto de juicio pericial y de resolución judicial el monto de la indemnización si no existe valor fiscal registrado, o si existe exceso de valor o demérito del bien particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal.

La misma fracción constitucional señala que el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación se hará efectivo por el procedimiento judicial, pero como parte de ese procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación del bien expropiado, sin que en ningún caso pueda revocarse el hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte la sentencia ejecutoriada.

La Ley Agraria es reglamentaria del artículo 27 constitucional, y sin apearse estrictamente a la letra del mismo, establece que el monto de la indemnización lo determina el ahora Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados, excepto para la causa de regularización de la tenencia de la tierra, en cuyo caso el INDAABIN atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización.

La aplicación general de lo dispuesto por la Ley Agraria para que el INDAABIN determine el monto de la indemnización, dadas las diferentes definiciones de valor comercial y los criterios de las instituciones, gremios y peritos de valuación, han dado origen a conflictos que conducen a la cancelación de proyectos. En el apartado 3.2 de esta parte se presentan tres enfoques para determinar el monto de la indemnización para todas las causas de utilidad pública –y para su aplicación deben considerarse los legítimos derechos de los ejidatarios y comuneros, el interés público y la rentabilidad del proyecto que justifica la causa de utilidad pública-, excepto para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, que reclama un análisis particular.

La regularización de la tenencia de la tierra es la única causa que en la ley tiene un tratamiento diferente, porque la indemnización resulta depender de los ingresos esperados por la titulación, y para algunos jueces y magistrados la diferencia es inconstitucional; esto ha obligado al INDAABIN y a la CORETT, a lo largo de 2004, a argumentar que el procedimiento establecido por la Ley Agraria para las expropiaciones a favor de la CORETT sí conduce al valor comercial; los argumentos usados, y aceptados por jueces y magistrados, son los siguientes:

- O se determina considerando que es la cantidad más alta, expresada en términos monetarios, mediante la cual se intercambiaría un bien en el mercado corriente de terrenos rurales, *condición en que se encontraba antes de la ocupación irregular*, pero a precios actuales.
- O se determina considerando que es la cantidad más alta, expresada en términos monetarios, mediante la cual se intercambiaría un bien en el mercado corriente de *terrenos con vocación urbana, pero sin servicios y sin uso del suelo autorizado*.
- O se determina considerando que es la cantidad más alta, expresada en términos monetarios, mediante la cual se intercambiaría un bien en el *mercado corriente de terrenos ocupados por asentamientos irregulares*, en conocimiento de la necesidad de sus ocupantes de regularizar su posesión y de su limitación para pagar un precio elevado, atendiendo a su nivel de ingresos. Es decir, el precio del terreno ocupado por un asentamiento irregular en un mercado monopólico en el que hay un solo vendedor: el ejido, y monopólico donde hay un solo comprador: la CORETT.

Este último argumento ha venido siendo aceptado por los magistrados del Poder Judicial de la Federación, lo que viene a justificar los criterios del INDAABIN y de la CORETT para demostrar la constitucionalidad de lo dispuesto por la Ley Agraria para determinar el monto de la indemnización de terrenos ejidales o comunales para regularizar la tenencia de la tierra urbana.

Además de reclamos sociales y de la presencia de intereses políticos en las manifestaciones en contra de las expropiaciones, la expropiación se ha convertido en una vía riesgosa para la regularización de la tenencia de la tierra y para la creación de espacios para la expansión urbana como consecuencia de las contradicciones y omisiones en el marco jurídico relacionado con el desarrollo urbano, que facilita que los afectados por las expropiaciones acudan al amparo, y echen abajo el proceso expropiatorio y el proyecto o, al menos, los retarden o, peor aun, ya concluido se coloque a los productos inmobiliarios en situación de precariedad jurídica. Las causales argumentadas por los quejosos y reconocidas con mayor frecuencia por los jueces y magistrados son las siguientes:

- Que no esté acreditada la causa de utilidad pública.
- Que el bien por expropiar no sea el único que satisface la causa de utilidad pública.
- Que el decreto expropiatorio no contenga el sustento jurídico necesario –aunque exista- o presente vicios de redacción.
- Que el monto de la indemnización no satisfaga las expectativas del afectado.
- Que el monto de la indemnización no esté debidamente motivado y sustentado.
- Últimamente los jueces y magistrados también consideran como causal para otorgar el amparo que los avalúos para determinar el monto de las indemnizaciones se formulan sin escuchar la opinión de los afectados, lo que es discutible por tratarse de un acto soberano del Estado.

La Ley Agraria establece dos causales de reversión del acto expropiatorio a favor del FIFONAFE:

- Cuando transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública¹⁵⁸.
- Cuando los bienes expropiados se destinan a un fin distinto del señalado en el decreto expropiatorio¹⁵⁹.

De lo anterior se desprende los siguientes efectos:

- La necesidad de cumplir con la causa de utilidad pública en un plazo menor a cinco años, so pena de que se exija la reversión de todo o de parte del bien expropiado.
- La imposibilidad de cambiar el destino del bien expropiado a otro distinto al que justificó la causa de utilidad pública en un futuro indeterminado, so pena de que se exija la reversión de todo el bien expropiado, incluyendo las mejoras y adiciones realizadas por la promovente¹⁶⁰.

Para la expropiación de terrenos ejidales y comunales, el riesgo derivado del derecho al amparo consiste en que, dado que los núcleos ejidales y comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras y aguas podrán acudir, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el Tribunal Agrario para solicitar la restitución de sus bienes, se desprende que la privación pudo haber sido en un pasado indeterminado, y por ende que los derechos agrarios son imprescriptibles, por lo que, en cualquier momento, cuando los ejidos o el ejidatario argumenten que constituyó acto ilegal una expropiación porque fue indebidamente fundada, o porque están o está en desacuerdo con el monto de la indemnización, un ejido o un ejidatario que haya sido objeto de una expropiación puede acudir, primero al Tribunal Agrario y luego al amparo, colocando automáticamente al bien expropiado en situación de precariedad jurídica, en la que permanecerá hasta en tanto se resuelva en definitiva el amparo en las diferentes instancias, resolución que puede recaer a favor del núcleo agrario reclamante, con las consecuencias del caso.

7.- CONCLUSIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL ESTADO DEL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO AL 2007.

El desarrollo urbano forma parte del desarrollo económico y de la búsqueda de la sociedad por una mejor calidad de vida; comparte los efectos de un marco jurídico distorsionado que complica la participación de la sociedad y la conduce a los caminos de la eufemísticamente llamada *simplificación administrativa*, también conocida en el mundo político y de las finanzas como *economía informal, que tiene un trasfondo de corrupción impresionante*; esta materia existen agentes económicos aferrados a los paradigmas del pasado y, por ello, también contribuyen a dificultar el esfuerzo nacional por mejorar las condiciones de vida de la población.

Los retos del urbanismo en México surgen de errores y omisiones del pasado, de fenómenos recientes y de acontecimientos esperados como posibles por lo que, si bien todos exigen respuestas complejas e inmediatas para su solución que involucran a profesionales de diversas disciplinas, incluidos los urbanistas, sus resultados deben esperarse en el corto, mediano y largo plazo. Ésta es la orientación que explica la clasificación de los retos del urbanismo en México que se exponen a continuación.

Los fenómenos naturales, sociales, económicos y políticos que se han hecho presentes en los últimos años han puesto en evidencia los principales retos del urbanismo para el corto plazo. La relación que se presenta a continuación considera al país en su conjunto, y no pretende ser exhaustiva ni listar los fenómenos en orden de importancia:

- a) Prevención, y en su caso solución a los riesgos que enfrentan asentamientos humanos urbanos ante fenómenos naturales, como sismos, huracanes, inundaciones, deslaves.¹⁶¹

¹⁵⁸ Aun cuando la Ley Agraria no es explícita en este tema, se infiere que esta causal puede operar si la causa de utilidad pública no se ha cumplido en la totalidad del bien expropiado, como de hecho la está administrando el FIFONAFE. El ejido o los ejidatarios afectados no participan de los beneficios de la reversión.

¹⁵⁹ Aun cuando la Ley Agraria no es explícita en este tema, se infiere que esta causal no prescribe, como de hecho la está administrando el FIFONAFE. El ejido o los ejidatarios afectados no participan de los beneficios de la reversión.

¹⁶⁰ En el sexenio 89-94 el FIFONAFE realizó una investigación nacional para identificar bienes ejidales y comunales expropiados para los cuales era reconocible cualquiera de las dos causales de reversión para actuar en consecuencia; algunos casos se resolvieron adquiriendo la promovente del FIFONAFE el derecho a la reversión mediante avalúo de la entonces CABIN.

- b) Mejoramiento de la calidad de vida de familias urbanas de menores ingresos, la mayoría ubicada en asentamientos irregulares, que implica, al menos, la titulación de solares, la terminación y mejoramiento de la vivienda y la introducción de las redes de agua potable y drenaje.
- c) Racionalización de la infraestructura urbana –vial, de agua potable y de alcantarillado- y del transporte público, que se encuentran saturados ante la anarquía en la expansión y ocupación del territorio.
- d) Racionalización del equipamiento urbano atendiendo al cambio de configuración de la pirámide de edades y al cambio de usos del suelo.
- e) Organización de los condóminos, asesoría técnica, reestructuración de deuda y reciclamiento de la propiedad para el mejoramiento de los conjuntos de vivienda de interés social con antigüedad superior a los 12 años, que se encuentran en estado de abandono, deterioro y en un ambiente de violencia.

La apertura de los mercados de suelo en la periferia de las ciudades como resultado de las modificaciones a la legislación agraria, la sobreexplotación de recursos naturales –especialmente del agua-, la evolución tecnológica y la internacionalización de los negocios generan retos para el urbanismo, con solución al mediano plazo, pero que requieren atención inmediata. Los retos más evidentes son:

- a) Complementación de los desarrollos de vivienda de interés social construidos después de 1995, para que sus habitantes dispongan de las instalaciones en sitios cercanos a su vivienda para la prestación de los servicios educativos, de salud, de abasto y de esparcimiento.
- b) Desarrollo de POLÍGONOS DE ACTUACIÓN, que se configuren en un territorio definido en el interior de la ciudad, en el que existan inmuebles deteriorados –terrenos y edificios- con un entorno urbano degenerado, susceptibles de rescate, potenciado su aprovechamiento con proyectos urbanos integrales con usos comerciales, turísticos, industriales o de vivienda¹⁶².
- c) MACRODESARROLLOS, que son proyectos de ampliación del espacio urbano formulados con una visión de mediano y largo plazo, para impulsar el desarrollo urbano-regional con el concepto de hacer ciudad mediante la incorporación legal de grandes superficies de tierra rústica, habilitarla con obras de cabeza e infraestructura primaria, venderla al mayoreo a desarrolladores inmobiliarios y grupos sociales organizados, y alojar la edificación y venta de edificios para industria, turismo, servicios, comercio, equipamiento y viviendas para todos los estratos socioeconómicos de población¹⁶³.
- d) México es un país con un litoral extenso, separado del altiplano por cadenas de montañas. Por razones históricas y culturales el desarrollo urbano –acorde con el desarrollo económico y social- se ha dado principalmente en el altiplano con elevados costos en infraestructura y en abastecimiento y desalojo de agua, desaprovechando las oportunidades en las costas¹⁶⁴. Tres son los principales retos consistentes en MACRODESARROLLOS especializados cuya planeación es apremiante:
 - Se ha iniciado ya, en desorden, la construcción de desarrollos de vivienda para los *babybommers* – jubilados estadounidenses-, algunos para jubilados de altos ingresos como Puerto Peñasco, y otros para medianos ingresos como en La Paz y Bahía Quino.
 - México pierde competitividad en el mercado mundial de turismo por su dependencia de un solo destino turístico –el Corredor Cancún Tulúm-, de ahí la necesidad de establecer MACRODESARROLLOS especializados en turismo de playa.
 - La internacionalización de los negocios es una realidad que se manifestó, entre otras, en la intensificación del movimiento de carga por vía marítima y en el establecimiento de las llamadas *plataformas logísticas*, en las cuales se reciben partes de diferentes países para integrarlas en un producto terminado y enviarlas directamente al punto de venta de otros países. Si bien se requieren plataformas logísticas en el altiplano, su mejor ubicación es en los litorales y en las fronteras, lo que lleva al crecimiento de las instalaciones en puertos existentes o a la construcción de nuevos puertos

¹⁶¹ En declaraciones a los medios de comunicación del director general de la Comisión Nacional del Agua hechas a raíz de las catastróficas inundaciones de Tabasco de octubre de 2007, para prevenir ese tipo de eventos, además de obras hidráulicas, se requiere reubicar a los asentamientos humanos –generalmente irregulares- que ahora están en las áreas inundables, lo que obligadamente debe considerar desarrollos inmobiliarios y, además, crear con una perspectiva urbana de gran visión, las políticas, proyectos y disposiciones para evitar que se vuelvan a generar.

¹⁶² El artículo 7º-XXVII de la Ley de Desarrollo Urbano del D. F. define al polígono de actuación como la superficie delimitada del suelo que se determina en los programas, a solicitud de la Administración Pública o de los particulares para llevar a cabo las acciones determinadas en esa Ley

¹⁶³ La Sociedad Hipotecaria Federal los denominó MACRODESARROLLOS en un artículo que apareció en la publicación de la CANADEVI del mes de septiembre de 2007.

¹⁶⁴ LÓPEZ G. HÉCTOR. Revista IC, del Colegio de Ingenieros Civiles de México, septiembre de 2004.

marítimos. Naturalmente que, además de las instalaciones propias de la plataforma logística, hace falta la vivienda y los servicios para la población de apoyo, racionalizando las instalaciones para movimientos de carga en los puertos marítimos y fronterizos, para facilitar la funcionalidad de las ciudades.

Los principales retos del urbanismo para el largo plazo presentan mayor complejidad porque se presentarán fatalmente en un futuro incierto, con efectos estimados en su dimensión y en sus características, por lo que no requieren decisiones inmediatas, pero sí de investigaciones, análisis y formulación de propuestas que deben ser iniciados por equipos transdisciplinarios, con estudios de gran visión para el largo plazo. Tres son los retos principales:

- a) Los derivados de la evolución tecnológica, que conducen a la disminución del empleo permanente y de los espacios requeridos para las actividades productivas, la enseñanza y la integración de grupos de trabajo a distancia, y el tratamiento de residuos contaminantes.
- b) El cambio en la pirámide poblacional y el incremento en la esperanza de vida que generará nuevas necesidades urbanas e inmobiliarias.
- c) El cambio climático que, se supone, incrementará el nivel del mar, inundando áreas ahora urbanas.

Es claro que para enfrentar los retos del urbanismo en el corto y mediano plazos se debe actualizar el marco jurídico que los contemple, marco jurídico que debe apegarse a la Constitución General de la República para ser válido, lo que implica que el proceso de actualización se debe iniciar con la revisión de la Constitución, lo que se convierte en un gran reto político como el que enfrentan las reformas laboral, fiscal, energética y de Estado. Es en estas reformas en las que aflora el sentimiento nacionalista que se enfrenta al fenómeno de la globalidad descrito en el inciso d) de los retos de mediano plazo

Como ejemplo, y con el mayor respeto por no estar de acuerdo en parte con él, tomo algunos párrafos de un artículo de Don Juventino V. Castro y Castro, exministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en la revista Proceso en su número 1458, fechado al 10 de octubre de 2004.

..... Me dolía y me duele que la Constitución ordene algo, la autoridad la desobedezca, y cuando se intenta la impugnación se rechace airadamente. Me puede, y mucho, que el artículo 27 constitucional, con gran energía, expida, entre otros, dos mandatos que pueden ser olímpicamente ignorados por los particulares y por las autoridades como si provinieran de un adocenado mental. Los mandatos a los que me refiero para ejemplificar son:

- *En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros de las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.*
- *Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares, y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales para dichos fines.*

Es del dominio público –contrariamente a lo ordenado- que playas enteras son propiedad de extranjeros.... Y ¿Quién no sabe que el gobierno otorga concesiones o contratos de servicios múltiples a particulares que solo puede llevar a cabo la Nación? ¿Quién puede rescatar el respeto y el cumplimiento de los mandatos constitucionales?

No estoy de acuerdo con Don Juventino porque la prohibición a los extranjeros de poseer bienes inmuebles en las fajas fronterizas y costeras tuvo como razón de ser la protección de la soberanía y del territorio nacional ante los riesgos de una repetición de la amarga experiencia texana de 1836 y de invasiones de filibusteros extranjeros en las poblaciones costeras en el siglo XIX, condiciones y circunstancias que ya no existen. Ahora es otro el problema, porque esta disposición ocasiona que en la inversión extranjera en los desarrollos inmobiliarios, industriales, portuarios y turísticos que se ubican en las fajas costeras y fronterizas, se usen formas jurídicas que permiten eludir la disposición constitucional, al permitir al extranjero tener derechos de posesión y usufructo del bien inmueble por un largo plazo renovable.

Ante la conveniencia -¿necesidad?- de la inversión extranjera en los desarrollos inmobiliarios, turísticos e industriales en las fajas fronterizas y costeras porque generan empleos y divisas:

¿Se justifica el desacato a la Constitución? ¿De verdad nuestra integridad territorial, nuestra soberanía nacional y la seguridad de nuestras ciudades costeras y fronterizas requieren ser protegidas todavía por esta disposición constitucional? ¿No convendría revisar, y en su caso modificar esta disposición constitucional, que tiene su origen en un decreto de Santa Anna de 1842¹⁶⁵, en vez de continuar desacatándola sistemáticamente, creando un ambiente de inseguridad jurídica para los inversionistas?

Este es solo un botón de muestra del problema que genera un marco jurídico inadecuado para el desarrollo urbano y la dificultad para actualizarlo.

¹⁶⁵ Ver apartado 5.2 de la primera parte de este documento.

QUINTA PARTE. HIPÓTESIS

1.- Presentación de la hipótesis.¹⁶⁶

En el mes de junio de 1991 se hizo del conocimiento público que se estaba analizando la reforma al artículo 27 constitucional y la expedición de una nueva Ley Agraria. El anuncio de las reformas que, se decía, preveían en lo fundamental la posibilidad de privatización del ejido y la extinción de la tutela gubernamental sobre los ejidatarios para darles la libertad de disponer libremente de su propiedad y liberar en consecuencia las fuerzas productivas del campo para recapitalizarlo, generó un amplio debate nacional. Se produjeron diversas manifestaciones encontradas, entre ellas el rechazo de la Confederación Nacional Campesina al vaticinio de que se generaría el caos, la concentración de la tierra en unas cuantas manos y el refugio en las ciudades de grandes masas de campesinos que habrían de ser expulsados del campo, y la crítica de la oposición de izquierda que sostuvo se fortalecería el latifundismo, lo cual constituía una contrarreforma agraria.

En lo que se refiere al impacto urbano y ambiental de la reforma propuesta, se generaron diversas declaraciones: se auguraba la apropiación inminente del ejido por los especuladores inmobiliarios, el rebase de la capacidad gubernamental de regulación urbana y de prestación de los servicios básicos, y se preconizaba la necesidad de ampliar el debate legislativo, hasta ese momento con una tónica exclusivamente agraria. Apenas aprobadas las modificaciones al artículo 27 constitucional en diciembre de 1991 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1992, el debate se centró en la discusión en la cámara sobre la nueva Ley Agraria.

Las modificaciones a la legislación agraria generaron expectativas, una positiva y cuatro negativas, expresadas por las autoridades que promovieron las modificaciones, por organizaciones campesinas y por académicos, principalmente relacionados con el urbanismo, de las cuales se cumplió solo una –la última en lo urbano- y las otras cuatro no. La hipótesis que se plantea es que las expectativas se generaron a partir de supuestos equivocados o inexistentes; las expectativas analizadas son las siguientes:

a) En lo agrario:

- La recapitalización del campo.
- La concentración de la tierra en unas cuantas manos (latifundismo).
- El arribo de masas de campesinos a las ciudades, expulsadas del campo.

b) En lo urbano:

- El acaparamiento por los desarrolladores inmobiliarios de la tierra ejidal en la periferia de las ciudades.
- El rebase de la capacidad gubernamental de regulación urbana.

El orden en que se presentan las expectativas en los siguientes capítulos de esta parte obedece a la lógica de las investigaciones y análisis que fundamentan la validez de la hipótesis.

2.- LA ESPERADA RECAPITALIZACIÓN DEL CAMPO.

La recopilación de ideas en materia agraria por parte de académicos y analistas se inicia a partir de 1995 porque, como ya se dijo en la introducción de la tercera parte, si bien la ley reglamentaria de las modificaciones al artículo 27 constitucional –la Ley Agraria- entró en vigor desde marzo de 1992, las instituciones requeridas para su aplicación iniciaron realmente operaciones hasta 1994, por lo que sus efectos empezaron a hacerse sentir hasta 1995, año que, por coincidencia, inició de hecho un nuevo período sexenal en la Administración Pública Federal. Fue el presidente Carlos Salinas de Gortari quien promovió y consolidó el cambio de la legislación agraria, como parte, se dijo en su momento, de una estrategia de liberación de la economía del país, con predominio del mercado.

¹⁶⁶ Lo expuesto en este capítulo tiene como fuente a Covarrubias, Rébora y Ramírez. Op. Citado.

La justificación económica de la nueva legislación agraria (1994).

Luis Téllez K. publicó su libro *La modernización del sector agropecuario y forestal en 1994*¹⁶⁷, a escasos dos años de haberse expedida la nueva Ley Agraria, con la intención de explicar las razones económicas de una reforma trascendente en materia agraria, en la cual él tuvo un papel protagónico importante en su carácter de subsecretario de agricultura.

Las razones económicas más significativas de Téllez para explicar de la nueva legislación agraria están citadas en el capítulo 2 de la Segunda Parte de este trabajo, y se destacan solamente las más significativas:

- a) La inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que establecía la legislación agraria hasta 1991, así como la prohibición de celebrar contratos de renta, aparcería, asociación y demás actos que tuvieran por objeto el uso por terceros de la tierra ejidal, dificultaban la capitalización y el incremento de la productividad y el bienestar de los ejidatarios y comuneros.
- b) Al estar prohibidas las transacciones con tierra, el ejidatario no podía elegir el tamaño óptimo de la planta productiva, el tamaño de su predio, de acuerdo con sus intereses productivos, y con ello la posibilidad de abatir el minifundio improductivo y canalizar recursos para su capitalización.
- c) La prohibición de enajenar tierras ejidales no fue suficiente para evitarla. La venta se realizaba en términos desfavorables para ambas partes: al ser ilegales, el adquiriente no poseía con seguridad jurídica y el ejidatario que vendía no obtenía, por la misma razón, un precio justo.

Así, concluye Téllez, la reforma de 1992 al marco jurídico agrario terminó formalmente el sistema de redistribución de la tierra, garantiza para el futuro la libertad de decisión y gestión de los ejidos y comunidades y de sus integrantes, concede definitividad a los derechos individuales de los ejidatarios y comuneros, les permite pignorar el usufructo de sus tierras para tener acceso al crédito, y permite la propiedad rural a sociedades mercantiles y civiles.

La justificación socio-política de la nueva legislación agraria.

Arturo Warman publicó en 2001 su libro *El campo mexicano en el siglo XX*¹⁶⁸, en el cual explica, desde la perspectiva sociopolítica, la justificación de la nueva legislación agraria; justificación citada en el capítulo 3 de la Segunda Parte de este trabajo. De sus puntos de vista destacan los siguientes:

- a) Conforme avanzaba el Siglo XX, de manera vaga y a veces confusa, se admitía y generalizaba la idea de que la producción agropecuaria no podría crecer lo suficiente para brindar bienestar y oportunidades a los campesinos y a su descendencia. El progreso se localizó en las ciudades y en las industrias, los nuevos polos del desarrollo.
- b) En los últimos 20 años del Siglo XX se puso de manifiesto que una gran parte de las políticas públicas surgidas de la Revolución Mexicana de 1910 y del modelo keynesiano, implantado en México después de la Segunda Guerra Mundial, entraban en crisis y requerían cambios radicales, crisis que se trasladó a la legislación.
- c) El campo, su esquema de propiedad y de producción, sufrieron la misma crisis que el resto de la economía y la sociedad del país, lo que se manifestó en la modificación radical del artículo 27 constitucional en lo concerniente a la propiedad agraria, y en la sustitución de la Ley Federal de Reforma Agraria por la nueva Ley Agraria.
- a) La nueva Ley Agraria, complementada con la promulgación de una nueva Ley Federal de Aguas en el mismo año de 1992, replanteó la relación entre la propiedad social, sus sujetos, el gobierno y el mercado con propósitos orientados a la recapitalización del campo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina.

¹⁶⁷ TÉLLEZ Luis. Op. citado

¹⁶⁸ WARMAN Arturo. Op. Citado.

En 2006, el Gobierno Federal encomendó un estudio al Instituto Libertad y Democracia en México, dirigido por el economista peruano Hernando de Soto, para que propusiera estrategias que permitieran, en línea con las teorías que lo han vuelto famoso en el ámbito internacional, capitalizar al campo, motor principal para realizar las modificaciones a la legislación agraria. Las propuestas presentadas se orientaron principalmente a modificar la Ley Agraria, por considerar que tiene demasiadas ataduras que impiden a ejidos y comunidades aprovechar a la tierra como un bien que les permita acceder a financiamientos al ofrecerlo en garantía. Se presentan a continuación las breves líneas que, a manera de diagnóstico, se incluyeron en el documento que contiene las propuestas.

En México, la propiedad ejidal constituye alrededor del 50% del territorio. Poseedora de atributos mucho más rígidos que los relativos a la propiedad privada, la propiedad ejidal fue objeto de una reglamentación proteccionista que terminó por sustraerla del comercio y paralizar jurídicamente más de la mitad del territorio mexicano. Las reformas al marco normativo de la propiedad agraria, producidas a partir de 1992, pretendieron ampliar el espectro de potestades legales sobre la tierra y dar certeza jurídica a las transferencias. La nueva legislación y la transformación institucional buscaron establecer mayor seguridad en la tenencia de la tierra, terminando el prolongado reparto agrario, garantizando, mediante un sistema de tribunales, el disfrute de los derechos de propiedad y brindando mayor certeza con la conclusión de los asuntos que integran el rezago agrario-pendientes de resolución- y con la regularización y protección de la propiedad rural.

Estas medidas enriquecieron los atributos legales de la tierra, lo que representa un incremento en el valor de los recursos, pero los resultados de la reforma han sido mixtos, ya que ha sido exitosa en algunos de sus objetivos pero ha fracasado en otros. Por un lado, el número de operaciones registradas¹⁷⁰ con respecto a las parcelas ha aumentado, pero en cambio pocos ejidatarios han optado por la adquisición de dominio pleno. El régimen jurídico de la propiedad ejidal no otorga a los ejidatarios derechos de propiedad plenos, lo que impide que se produzcan los siguientes efectos de la propiedad:

- a) Fijar el potencial de los activos: si bien se ha desarrollado un programa masivo de certificación de derechos ejidales denominado PROCEDE, los certificados entregados sólo expresan el valor de uso de los activos prediales, en tanto no permiten que dichos predios sean enajenados y gravados con libertad¹⁷¹.
- b) Integrar información dispersa: El Registro Agrario Nacional lleva su propio registro para la propiedad ejidal y comunal, el cual no está vinculado con el registro público de la propiedad correspondiente; ello refuerza el régimen especial al que se encuentra sometida la propiedad social¹⁷².
- c) Hacer fungibles a los activos: el régimen jurídico de la propiedad ejidal y comunal no permite movilizar fácilmente los activos, ya que establece muchas limitaciones a su disposición libre por parte de los ejidatarios. Los derechos que poseen los ejidatarios sobre la tierra son limitados¹⁷³.
- d) Hacer responsables a las personas: el régimen ejidal excluye del comercio a los predios que forman parte del ejido al tener la condición de inembargables. Adicionalmente, los ejidos vienen funcionando como un cuarto orden de gobierno, razón por la cual, los ejidatarios no se ven obligados a cumplir con obligaciones como las del impuesto predial o el pago de servicios públicos¹⁷⁴.

¹⁶⁹ Documento inédito de circulación privada.

¹⁷⁰ Probablemente se refiere a la certificación de derechos ejidales.

¹⁷¹ La Ley Agraria permite gravar el usufructo de la tierra, pero puesto que la enorme mayoría de la tierra ejidal agrícolamente productiva está constituida por parcelas de no más de cuatro hectáreas, cultivadas por cada ejidatario individualmente, la recuperación de un crédito en mora mediante el usufructo de la parcela comprometida se vuelve administrativamente imposible para las instituciones de crédito, y falta de atractivo para prestamistas individuales.

¹⁷² Vale mencionar que el Registro Agrario Nacional tiene mucho mejores recursos técnicos que la enorme mayoría de los registros públicos de propiedad.

¹⁷³ Esto es cierto, en tanto permanecen en el régimen ejidal, pero una vez asumido el dominio pleno de sus parcelas, los ejidatarios pueden venderlas libremente, respetando el derecho del tanto a familiares y a ejidatarios y vecindados del mismo núcleo agrario, y el derecho de preferencia de los gobiernos estatales y municipales si las parcelas tienen vocación urbana.

¹⁷⁴ Esta idea de exención de impuestos y contribuciones es muy generalizada, pero el artículo 115 constitucional solo exenta de cargas a los bienes del dominio público. De hecho en algunas entidades federativas se cobran.

- e) Poner a las personas en red: el régimen actual de los ejidos no permite conectar a los titulares de los derechos con un mercado expandido. La normatividad restringe las transferencias de los predios a quienes forman parte del ejido¹⁷⁵.
- f) Proteger las transacciones: a pesar de las limitaciones del marco legal, los ejidatarios llevan a cabo operaciones de todo tipo, las mismas que no se encuentran debidamente protegidas y que en muchos casos operan al margen de la ley¹⁷⁶.

En el reparto agrario, muchos de los terrenos dotados no eran aptos para la agricultura, pero fueron repartidos por motivos políticos. Algunos tipos de cultivos requieren de extensiones muy grandes para ser productivos, pero la ley establece un límite para la extensión de la propiedad dedicada a la explotación agrícola. Por otra parte, son pocos los ejidatarios que se dedican exclusivamente a la explotación agrícola, ya que de acuerdo a las estadísticas de la Procuraduría Agraria, la mayor parte de la tierra ejidal es explotada por los *avecindados*¹⁷⁷, por lo que los ejidatarios no tienen incentivos para obtener créditos y mejorar la producción, porque de tenerlos habría más casos de adopción de dominio pleno. En la actualidad, las primeras evidencias muestran que la gran mayoría de los procedimientos de adquisición de dominio pleno se dan con una alta plusvalía de los terrenos adyacentes a zonas urbanas o zonas turísticas.

De acuerdo a entrevistas con funcionarios de la Procuraduría Agraria en Morelos, el hecho de ser ejidatario da acceso a una gran cantidad de subsidios que acaban volviendo rentable el hecho de ser ejidatario independientemente, de que se cultive la tierra o no, ya que es muy sencillo engañar al sistema para acceder a subsidios si se cuenta con la calidad de ejidatario¹⁷⁸. La regulación del amparo en materia agraria sobreprotege a la propiedad ejidal y genera grandes distorsiones en el marco normativo¹⁷⁹.

La imprescriptibilidad del amparo en materia agraria y la regulación de la suplencia de la queja son figuras jurídicas obsoletas que crean inseguridad jurídica para cualquier tipo de operaciones que se realice con ejidatarios. En caso de cualquier conflicto, además del litigio con el ejido hay que litigar con el juez. Estas figuras parten de una visión paternalista del ejidatario al que se le trata jurídicamente como si fuera incapacitado o menor de edad¹⁸⁰.

El crédito

La Ley Agraria establece que el núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y de los ejidatarios en lo individual, podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas respectivamente, y que esta garantía sólo podrán otorgarla en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales. Agrega que en caso de incumplimiento de la obligación garantizada el acreedor, por resolución del Tribunal Agrario, podrá hacer efectiva la garantía de las tierras hasta por el plazo pactado, a cuyo vencimiento volverá el usufructo al núcleo de población ejidal o al ejidatario según sea el caso. Esta garantía deberá constituirse ante fedatario público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

¹⁷⁵ Dentro del régimen ejidal, el ejidatario parcelario puede vender su parcela únicamente a un familiar en primera instancia, y en instancias sucesivas, dentro del núcleo agrario, a otro ejidatario o a un *avecindado*. Si adopta el dominio pleno, tienen derecho del tanto sus familiares, el ejido al que pertenece, los ejidatarios y *avecindados* del propio ejido, en instancias sucesivas; en el caso de tener la parcela vocación urbana, los gobiernos del estado y del municipio tienen derecho de preferencia.

¹⁷⁶ Dentro del régimen ejidal, las parcelas y los terrenos de uso común pueden ser materia de contratos de arrendamiento y de asociación en participación, que pueden adquirir seguridad para las partes si se registran en el Registro Agrario Nacional.

¹⁷⁷ Esta afirmación discrepa significativamente con la información de la Procuraduría Agraria. Ver Estadísticas agrarias 2003 de la Procuraduría Agraria.

¹⁷⁸ Se refieren al PROCAMPO, y sin necesidad de engaños. Es mas, algunos ejidatarios rentan sus parcelas y siguen cobrando el PROCAMPO sin engaños y dentro de la legalidad.

¹⁷⁹ La Ley Agraria permite que el ejido o el ejidatario, en cualquier momento, pueda acudir al Tribunal Agrario si estima que fue despojado ilegalmente de sus tierras o de su agua, independientemente de si han transcurrido años de los hechos incluso, tratándose de expropiaciones, si recibió a satisfacción su indemnización.

¹⁸⁰ Naturalmente con la complacencia del ejidatario, que con toda conciencia frecuentemente abusa de esa visión, con lo cual demuestra que no es, ni un incapacitado ni un niño.

Ningún banco está en posibilidad de aceptar como garantía de un préstamo el usufructo de una parcela o varias parcelas o de las tierras de uso común de un ejido, por la complejidad de administrar parcelas de cuatro hectáreas de superficie promedio, repartidas en un territorio amplio. Lo anterior significa una severa limitación para el acceso al crédito de ejidos y comunidades, que hasta ahora se ha resuelto mediante el aval del FIRA, que es conjunto de fideicomisos del Banco de México; ante el impago del crédito por parte de un ejido, comunidad o parcelario, el FIRA es el que cubre el importe en mora, lo que conduce a que el aval del FIRA se otorgue a proyectos con una alta seguridad en la capacidad de repago del crédito.

Asociación con empresas privadas.

La Ley Agraria permite que las tierras ejidales, manteniendo su condición de tales, podrán ser objeto de contratos de asociación o aprovechamiento celebrados por el núcleo de población ejidal o por los ejidatarios titulares con personas físicas o morales. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años prorrogables. Además, el ejido podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen como accionistas el ejido o los ejidatarios.

Las figuras descritas podrían ser usadas para el desarrollo de proyectos productivos en el campo, de carácter agrícola, ganadero, forestal y de explotación de recursos naturales, como los mineros, pero estas oportunidades que se abren con el nuevo marco legal se limitan al arrendamiento anual de tierras ejidales o a la compra encubierta de las mismas; es decir, tanto los ejidatarios como la mayoría de los empresarios evitan las asociaciones de largo plazo porque la cultura de los ejidatarios es de desconfianza, y la cultura de muchos de los empresarios es la del enriquecimiento en el mas corto plazo posible.

De las sociedades rurales.

Los ejidos pueden, de acuerdo a la Ley Agraria, constituir uniones para la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua y comercialización entre otras. Para constituir una unión de ejidos se requiere la resolución de la asamblea de cada uno de los núcleos agrarios participantes. Las uniones de ejidos pueden establecer empresas especializadas que apoyen el cumplimiento de su objeto y les permita acceder a la integración de su cadena productiva. En ellas pueden participar ejidatarios, grupos de mujeres campesinas organizadas, hijos de ejidatarios, comuneros, avcindados y pequeños productores.

La experiencia del fracaso de la colectivización promovida en los ejidos en la época del Gral. Cárdenas, descrita por Arturo Warman en su libro¹⁸¹, así como las magras condiciones físicas del campo mexicano, explican las razones por las cuales son pocos los ejidos que forman sociedades rurales; éstas existen principalmente en las regiones donde la tierra es de riego y la población campesina tiene un mayor nivel educativo.

Compra de parcelas por empresarios particulares.

Conforme a la Ley Agraria, cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas, la asamblea podrá resolver que los ejidatarios adopten el dominio pleno sobre dichas parcelas. Una vez que la asamblea adopta la resolución descrita, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas. A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras parceladas dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común y podrán ser vendidas a personas ajenas al ejido, cumpliendo formalidades de derecho del tanto y de preferencia, ya citados.

Pero la misma Ley Agraria establece que los particulares solo podrán adquirir superficies limitadas de tierras hasta integrar la llamada pequeña propiedad, incluso precisando que, para efectos de la aplicación de los límites de la pequeña propiedad, cuando un mismo individuo sea propietario de tierras agrícolas de distinta

¹⁸¹ Warman Arturo. Op. Citado.

clase o las destine a diferentes cultivos y las posea en sitios distintos, se sumarán todas ellas de acuerdo a sus equivalencias y al cultivo respectivo.

La Ley Agraria agrega que las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual, y que deben participar en la sociedad, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad los límites de la pequeña propiedad individual. Al efecto, se tomará en cuenta la participación de cada individuo, ya sea directamente o a través de otra sociedad.

La suma de estas disposiciones conduce a que los particulares se inhiban a comprar parcelas, por lo que éstas son explotadas individualmente por cada ejidatario parcelario en superficies aptas para el cultivo no mayores de cuatro hectáreas por ejidatario, dando lugar a la pulverización de la propiedad ejidal y a la falta de dimensión económica para facilitar su capitalización. Otra limitante es la falta de cultura moderna sobre los negocios de los agricultores privados que, históricamente, han venido actuando como lobos solitarios, consecuencia del sentido de nobleza heredado de los tiempos del virreinato, asumiendo individualmente los riesgos, las decisiones, las pérdidas y las ganancias.

Lo anterior ha conducido a la compra ilegal de parcelas o al arrendamiento encubierto, con el fin de ampliar la superficie cultivable bajo el control de una sola persona física, eludiendo el riesgo de ser descubierto el exceso sobre la superficie legalmente aceptable para la pequeña propiedad, así como facilitando el rompimiento de la relación del empresario con el ejidatario parcelario, facilidad que, por otro lado, inhibe la inversión por parte del empresario.

Capitalización del PROCAMPO.

Por medio de la Ley de Capitalización del PROCAMPO, emitida en diciembre de 2001, se estableció el Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO, que es el mecanismo para estimular la capitalización de los beneficiarios del programa, con base en las propuestas de ellos y de los criterios de priorización que establezcan las entidades federativas y los municipios.

El acceso al Sistema se diseñó a través de un proyecto productivo directamente relacionado con la producción primaria, la agroindustrialización y el abastecimiento de insumos y equipos necesarios para su realización, con prioridad orientada a los proyectos que contribuyan a la seguridad y soberanía alimentaria, a la optimización en el uso y aprovechamiento del agua, la conservación y mejoramiento de los recursos naturales y servicios ambientales, a la generación de empleo, al incremento de la capacidad de los productores para economías de escala y capacidad de negociación, y a la integración de cadenas productivas y agregación de valor a los productos del campo.

Conclusión

La suma de las restricciones derivadas de la Ley Agraria y de las leyes concurrentes en materia de capitalización, expuestas en el análisis de este tema, de las culturas campesina y empresarial y de la escasa participación de la tierra cultivable en el territorio nacional, explica que no se haya logrado lo que, posiblemente, fue el principal objetivo de las modificaciones a la legislación agraria, que fue la capitalización del campo, como lo reconocieron el principal responsable de la promoción de las modificaciones –el expresidente Carlos Salinas de Gortari¹⁸²- y el diagnóstico del Instituto Libertad y Democracia en México.

3.- EL ESPERADO REGRESO DEL LATIFUNDIO.

Según el diagnóstico formulado en 2006 por el Instituto Libertad y Democracia en México, dirigido por el economista peruano Hernando de Soto, las reformas al marco normativo de la propiedad agraria, producidas a

¹⁸² Ver apartado 2.8 de la tercera parte.

partir de 1992, pretendieron ampliar el espectro de potestades legales sobre la tierra y dar certeza jurídica a las transferencias. La nueva legislación y la transformación institucional buscaron establecer mayor seguridad en la tenencia de la tierra, terminando el prolongado reparto agrario, garantizando, mediante un sistema de tribunales, el disfrute de los derechos de propiedad y brindando mayor certeza con la conclusión de los asuntos que integran el rezago agrario y con la regularización y protección de la propiedad rural.

Estas medidas enriquecieron los atributos legales de la tierra, lo que representa un incremento en el valor de los recursos, pero los resultados de la reforma han sido mixtos, ya que ha sido exitosa en algunos de sus objetivos pero ha fracasado en otros. Por un lado, el número de operaciones registradas¹⁸³ con respecto a las parcelas ha aumentado, pero en cambio pocos ejidatarios han optado por la adquisición de dominio pleno. Son pocos los ejidatarios que se dedican exclusivamente a la explotación agrícola por no tener incentivos para obtener créditos y mejorar la producción, porque de tenerlos habría más casos de adopción de dominio pleno. En la actualidad, las primeras evidencias muestran que la gran mayoría de los procedimientos de adquisición de dominio pleno se dan con una alta plusvalía de los terrenos adyacentes a zonas urbanas o zonas turísticas¹⁸⁴.

Ciertamente la propiedad ejidal y comunal representa del orden del 50% del territorio nacional, como lo subraya el diagnóstico del Instituto Libertad y Democracia en México, pero la mayoría de la tierra no cultivable del país corresponde precisamente a la propiedad ejidal. Para muestra basta citar a Arturo Warman¹⁸⁵, quien reseñó que en el sexenio 1964-70 se realizó el reparto más grande de tierras por su extensión en una administración presidencial: el presidente Díaz Ordaz entregó casi 25 millones de hectáreas, la mayor superficie resuelta jurídicamente por una administración sexenal, aunque sólo el 8.5% era cultivable. En el diagnóstico del Instituto Libertad y Democracia en México se menciona que en el reparto agrario, muchos de los terrenos dotados no eran aptos para la agricultura, pero fueron repartidos por motivos políticos.

Si, como se muestra en el siguiente cuadro, solo entre el 12% y el 15% del territorio nacional es tierra de cultivo -agrícola de riego y de temporal-; entre el 48% y el 54% de las tierras son matorrales, pastizales y agostaderos y el resto son bosques, selvas y montes, es lógico suponer que el recurso escaso y de mayor productividad -la tierra de cultivo- haya sido el que, en su mayoría, quedó en manos de los pequeños propietarios privados, pero también fue lo más peleado por los ejidatarios, que realizaban una permanente y estricta vigilancia para identificar las tierras de cultivo susceptibles de ser afectadas por resoluciones para ampliación o dotación a núcleos agrarios.

TIPO DE TERRENO	SUPERFICIE Millones de hectáreas		PARTICIPACIÓN (%)	
	L. TÉLLEZ ¹⁸⁶	SEMARNAT	L. TÉLLEZ	SEMARNAT
Cultivo; agrícola de riego y de temporal	24.0	30.2	12.0	15.6
Matorral, pastizal y agostadero	108.0	93.0	54.0	48.1
Bosque, selvas y monte	68.0	68.9	34.0	35.6
TOTALES	200.0	192.1	100.0	100.0

¹⁸³ Probablemente se refiere a la certificación de derechos ejidales y a la compraventa y arrendamiento de parcelas dentro del régimen ejidal, lo que implica que deben ser operaciones entre ejidatarios o entre ejidatarios y poseionarios o avecindados.

¹⁸⁴ Ver Estadísticas agrarias 2003 de la Procuraduría Agraria.

¹⁸⁵ Warman Arturo. Op. Citado.

¹⁸⁶ Téllez Luis. Op. citado.

Por lo que toca a la tierra apta para la ganadería –principalmente pastizales y agostaderos-, el problema para los núcleos agrarios es que, salvo escasos pastizales de alta calidad, se requieren grandes superficies para alcanzar la dimensión económica de la explotación ganadera. Esta condición explica la sospecha de que existen latifundios de hecho, pero simulados, en zonas de pastizales dedicadas a la ganadería, integrados por la vía de la renta encubierta de parcelas, mas confiados en la palabra del ganadero y del ejidatario dueño de la parcela que en un contrato, ahora legal, que puede darse a un plazo de 30 años y ser legalmente protegido si se inscribe en el Registro Agrario Nacional, pero que implica el riesgo de que se identifique como latifundio y sea objeto de afectaciones.

Por último los bosques y selvas susceptibles de explotación forestal, además de requerir también grandes superficies para alcanzar la dimensión económica de la explotación, enfrentan el problema de una legislación compleja, de una administración pública poco eficiente y de una condición de geografía poco propicia, porque la falta de ríos para bajar los árboles cortados encarecen sensiblemente la producción maderera.

El temor al latifundio partió de la supuesta facilidad de compra de tierra ejidal, de parcelas y tierras de uso común, para integrar superficies considerables, por lo menos mayores a mil hectáreas en poder de una sola persona física. Los datos de PISO al año 2000 registran 51 mil hectáreas de parcelas pasadas a dominio pleno y 6 mil hectáreas de tierras de uso común aportadas a sociedades mercantiles, que corresponden a todas las acciones realizadas de esa naturaleza a partir del año 1995, en que verdaderamente iniciaron operaciones las instituciones del sector agrario creadas para el objeto –Procuraduría Agraria y Registro Agrario Nacional-¹⁸⁷.

Conclusión

En total 57 mil hectáreas habían sido sustraídas del régimen agrario hasta el 2000, con las nuevas vías permitidas por la nueva Ley Agraria, según la información de PISO, que solo representan cerca del 0.06% de las poco mas de 100 millones de hectáreas en propiedad de ejidos y comunidades; si, de acuerdo con la Ley Agraria, la superficie máxima de la propiedad particular rural en tierras de riego es de 100 hectáreas, y de configurarse una sociedad mercantil o civil con el máximo permitido por la Ley Agraria, la superficie sería de 2,500 hectáreas, por lo que no es exagerado estimar que un latifundio agrícola tendría una superficie mínima de mil hectáreas, y un latifundio ganadero con un índice de agostadero de una cabeza de ganado mayor por hectárea necesitaría 10 mil hectáreas, lo que implicaría que las casi 60 mil hectáreas sustraídas del régimen agrario alcanzarían para formar un máximo de 60 latifundios agrícolas o seis ganaderos, cantidades insignificantes en el contexto nacional; es claro que las modificaciones a la legislación agraria no abrieron la puerta al regreso del latifundio.

Así pues, no se ha dado el temido regreso del latifundismo, pero las razones que explican el fenómeno sucedido son más preocupantes que el fenómeno eludido, principalmente porque lo limitado de la tierra de cultivo y las complejidades legales y económicas de la explotación ganadera o forestal del resto de las tierras hacen poco atractivo el latifundio a partir de la compra de terrenos ejidales, desde la perspectiva de la rentabilidad de los agronegocios. Además, se corre el riesgo de ser objeto de afectaciones previstas en la Ley Agraria; en cambio, la renta de tierras ejidales, incluso encubierta, sin límite expresamente establecido en la Ley Agraria, permite dar dimensión física a los agronegocios sin riesgo de afectaciones, pero el arrendamiento siempre estará en condiciones de inestabilidad por el choque de culturas, campesina y empresarial.

¹⁸⁷ PISO. Informe de incorporación de suelo por modalidades 1995-2000.

4.- EL ESPERADO ARRIBO DE LAS MASAS CAMPESINAS A LAS CIUDADES, EXPULSADOS DEL CAMPO.

En un texto de Virgilio Partida Bush y Miguel Ángel Martínez Herrera incluido en el informe del Consejo Nacional de Población sobre La situación demográfica de México al 2006¹⁸⁸, el país ha experimentado importantes transformaciones; quizás el cambio más determinante ha sido en la economía, de un modelo encauzado a la producción de bienes y servicios para satisfacer el consumo doméstico, prevaleciente hasta 1988 y conocido como industrialización por sustitución de importaciones, a uno encaminado a los mercados internacionales dentro del proceso de globalización de la economía mundial.

A su juicio, en tanto ese modelo fue capaz de generar el empleo requerido para enfrentar la creciente oferta de fuerza de trabajo hasta bien entrada la década de los años setenta, la apertura comercial ha sido incapaz desde entonces, de crear los puestos de trabajo necesarios para absorber la pujante mano de obra, cuyo rápido aumento se gestó en los años de acelerado crecimiento demográfico. El cambio de política económica se ha distinguido por recurrentes crisis, empleo informal creciente, localización de las actividades industriales en ciudades intermedias más que en las grandes metrópolis, y una manufactura predominantemente maquiladora.

Consideran ellos que el sector agropecuario acusa una pérdida continua de dinamismo ante el desamparo en que ha estado inmerso cada vez más el campo y no ha sido posible revertirlo desde entonces o no ha habido la voluntad política para ello. La modernización de la agricultura se concentra en el sector empresarial y se ubica principalmente en el nordeste y noroeste del país, se enfoca más en los mercados internacionales que al doméstico y atrae fuerza de trabajo de las regiones más empobrecidas, alentando el abandono de tierras otrora fértiles, las cuales además se han erosionado ante la falta de apoyo gubernamental a los pequeños productores agrícolas. Otra parte de la población trabajadora ha encontrado acomodo en Estados Unidos, muchas veces bajo la modalidad de migración indocumentada; la fuerza de trabajo restante ha buscado diversas formas de insertarse en la economía nacional, recurriendo muchas veces a la migración interna, pero con patrones discrepantes al modelo clásico del campo a la ciudad.

Sobre lo expresado por los autores citados conviene hacer los siguientes comentarios:

Hubo un segundo cambio de modelo económico¹⁸⁹ al llamado desarrollo estabilizador, efectivo a partir de 1958, exitoso en crecimiento de la economía y el empleo, y luego un tercero en 1970 para los siguientes doce años, modelo que pudiera ser llamado irónicamente el de la economía manejada desde Los Pinos, o de los últimos presidentes que actuaron con la ideología de la Revolución, modelo que mantuvo cerrada la economía y generó procesos anárquicos con cargo al empleo y al nivel de vida de la mayoría de los mexicanos; después vino el sexenio que tuvo como misión salvar al país del hundimiento económico en el que lo habían dejado los dos sexenios anteriores, de suerte que fue hasta 1989 cuando se inició la adopción del nuevo modelo caracterizado por la liberación de la economía, tanto en lo interno como en lo externo, en el marco de la globalidad.

Por ello es aventurado afirmar que el modelo vigente hasta 1988 –el de sustitución de importaciones- fue capaz de generar el empleo requerido para enfrentar la creciente oferta de fuerza de trabajo hasta bien entrada la década de los años setenta; la apertura comercial ha sido incapaz desde entonces de crear los puestos de trabajo necesarios para absorber la pujante mano de obra, el cambio de política económica se ha distinguido por recurrentes crisis, y empleo informal creciente. Basta con recordar que las dos graves crisis económicas de la época reciente, que provocaron desempleo significativo y deterioro de la calidad de vida de la mayoría de la población, fueron al final de los dos sexenios transcurridos de 1971 a 1982¹⁹⁰.

Este comentario no pretende ignorar los efectos de la liberación de los mercados y de la globalidad en el empleo, no solo en su generación sino también en su mantenimiento; lo que pretende es señalar que el texto analizado, por lo menos ignora otros fenómenos económicos que explican la falta de oportunidades de empleo

¹⁸⁸ CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. La situación demográfica de México 2006. México, 2006.

¹⁸⁹ El primero fue en 1940, al inicio del proceso de industrialización. Ver apartado 6.3 de la primera parte.

¹⁹⁰ Ver apartados 2.8 y 2.9 de la tercera parte.

al interior del país, y que por tanto explican también el fenómeno de la migración de mexicanos a los Estados Unidos. Nuevamente su explicación de los fenómenos económicos y migratorios caen en la simplicidad, pues ignoran el peso de la población rural sobre un territorio que, en cerca del 90%, no es apto para sostenerla con la producción agropecuaria –no es extraño que reconozcan que la modernización de la agricultura se concentra en el nordeste y noroeste del país, lo extraño es que no mencionen que en esas regiones hay sistemas modernos de riego porque puede haber captación de agua en grandes presas, y que la tierra es fértil-.

También del texto de los autores Virgilio Partida Bush y Miguel Ángel Martínez Herrera, incluido en el informe del Consejo Nacional de Población sobre La situación demográfica de México al 2006, se destacan los siguientes comentarios sobre la migración internacional.

Es un hecho que, desde inicios del decenio de los setenta, el patrón migratorio tradicional de México-Estados Unidos ha sufrido modificaciones en cuanto a su magnitud, intensidad, modalidades y características, marcando con ello un nuevo ciclo en la dinámica del propio fenómeno. Esta nueva era de la migración mexicana al vecino país del norte da cuenta de un proceso que descansa en la paulatina conjugación de nuevas condiciones en los factores de demanda, oferta y redes sociales. Al mismo tiempo, en un plano institucional, estos factores se articulan mutuamente como condicionantes.

Por un lado, el elevado crecimiento de la población en edad laboral ha influido negativamente sobre el empleo y los salarios de los trabajadores mexicanos, intensificando y extendiendo a escala nacional las presiones migratorias. A su vez, las transformaciones en la estructura económica estadounidense, visibles a partir de los años setenta, han requerido un volumen ascendente de mano de obra, más diversificado respecto a su perfil tradicional y factible de integrarse en los sectores de actividad económica en franca expansión por todo el territorio de Estados Unidos: servicios y manufactura. Otros aspectos que han contribuido a los cambios en la dinámica migratoria se vinculan con el impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y un contexto general de creciente globalización, los cuales se han traducido en un incremento de los desequilibrios y disparidades al interior de México y con respecto a Estados Unidos y, por ende, en el incremento de las presiones migratorias.

Población extranjera residente en Estados Unidos por región de nacimiento (%)
1970 – 2005

Año	1970	1980	1990	2000	2005
México	8.4	16	21.4	28.2	29.5
Resto de América	10.7	16.3	20.8	21.5	22
Canadá	9.7	6.6	4.2	2.9	2.5
Europa	60.2	39.4	24.8	17.7	15.4
Asia	9.6	19.5	26.2	26.2	26.5
África y Oceanía	1.3	2.3	2.6	3.4	4

Las observaciones al texto sobre migración internacional son las siguientes:

Es interesante observar que, mientras en el análisis de la migración interna los fenómenos económicos explicativos de esa migración los ubican hasta bien entrada la década de los años setenta, los que explican la migración internacional, los mismos de la migración interna, los ubican desde inicios del decenio de los setenta, contradicción que resta sustento a los argumentos que exponen.

Pero en otro párrafo combinan los fenómenos demográficos de México con los fenómenos económicos de Estados Unidos para, a juicio de los autores, explicar la migración internacional, especialmente a los Estados

Unidos; el fenómeno demográfico mexicano considerado es el elevado crecimiento de la población en edad laboral que ha influido negativamente sobre el empleo y los salarios de los trabajadores mexicanos, y el fenómeno económico de Estados Unidos argumentado consiste en que las transformaciones en la estructura económica estadounidense, visibles a partir de los años setenta, han requerido un volumen ascendente de mano de obra.

De acuerdo con estas afirmaciones, más que atribuir al cambio de modelo económico en México el desempleo y los bajos salarios que alimentan a la migración a Estados Unidos, parece que se atribuye al crecimiento de la población, principalmente a la que entra al mercado de trabajo. Pero por otro lado se reconoce que la demanda de trabajadores en Estados Unidos ha sido creciente, y es del dominio público que los salarios reales, medidos por el poder de compra, son muy superiores en Estados Unidos a los de México, por lo que, sin negar los efectos de la liberalización de la economía de México y su inserción en la globalidad, es de afirmarse que por sí solos la asimetría en el poder de compra de los salarios y el crecimiento de la demanda de trabajadores son explicación suficiente para la mayor parte de los flujos migratorios de México a Estados Unidos.

El crecimiento de la presencia de migrantes mexicanos en la población extranjera en Estados Unidos es congruente con la estimación que aparece en la nota publicada en el periódico Reforma el 1° de diciembre de 2004, en la que se publica que, según el informe sobre la Encuesta Mundial Económica y Social 2004 de la ONU, México perdió, en los últimos 50 años, el equivalente al 8% de su población actual –es decir, ocho millones-, y que se espera que para el 2050 partan otros 13 millones de mexicanos más, principalmente para Estados Unidos.

Conclusión

Los niveles de pobreza en el medio rural, a partir de 1992 en que se modificó la legislación agraria, y hasta 2005, manifestaron una tendencia a permanecer estables, lo que implica que dichas modificaciones legislativas no estimularon por la vía de la pauperización la migración campo-ciudad, ni tampoco la migración a Estados Unidos a corrientes mayores a las ya acostumbradas; según se desprende de lo expresado por Virgilio Partida Bush y Miguel Ángel Martínez Herrera, el incremento a la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos se alimenta principalmente por jóvenes urbanos o suburbanos, debido a la falta de oportunidades de empleo, derivadas de un ambiente en el que la tecnología y la competitividad estimulan la reducción de plazas.

5.- EL ESPERADO ACAPARAMIENTO DE LA TIERRA POR LOS DESARROLLADORES INMOBILIARIOS EN LA PERIFERIA DE LAS CIUDADES.

La recopilación de ideas sobre el suelo para el desarrollo urbano se inicia a partir de 1992, atendiendo a que las modificaciones al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria- entraron en vigor desde marzo de ese año, aunque las instituciones requeridas para su aplicación iniciaron realmente operaciones hasta 1994, por lo que sus efectos empezaron a hacerse sentir hasta 1995, año que, por coincidencia, inició de hecho un nuevo período sexenal en la Administración Pública Federal.

*El Artículo 27 y el Desarrollo Urbano. La reforma del régimen ejidal y el desarrollo urbano (1992)*¹⁹¹

En 1992, la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la LV Legislatura del Congreso de la Unión convocó a diversos expertos en la materia para analizar las implicaciones que se esperaban en esa fecha en los asentamientos humanos urbanos a consecuencia de las modificaciones al artículo 27 constitucional,

¹⁹¹ COMISIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS DE LA LV LEGISLATURA FEDERAL. Territorios. 1992.

participaciones que quedaron incorporadas en el libro editada por el Congreso de la Unión. Del contenido del libro se destaca lo siguiente de la participación del Dr. Antonio Azuela de la Cueva.

Las reformas al artículo 27 constitucional traerán consigo la transformación más importante que se haya hecho al régimen territorial mexicano en más de medio siglo. Naturalmente, el debate ha girado en torno a la pregunta sobre el futuro del campesinado, sin embargo, la reforma tiene muchas otras implicaciones. Entre ellas una que afectará las bases jurídicas sobre las cuales se asentarán en el territorio muchos millones de mexicanos en el futuro, y que se refiere a la situación jurídica de las tierras ejidales y comunales que rodean a las ciudades, y que por ello están sujetas a un rápido proceso de urbanización. Si bien es cierto que la exposición de motivos de la reforma reconoció la urbanización como una de las grandes transformaciones de la sociedad mexicana en las últimas décadas, ese reconocimiento se refiere solamente a la relación entre ciudad y campo de una manera global, y no a una cuestión que quizá por ser tan obvia se ha olvidado.

Hasta la modificación de la legislación agraria, la venta de la tierra ejidal y comunal había sido considerada por la ley como inexistente, las empresas privadas y las instituciones públicas del llamado sector formal de la economía, por lo general no estaban interesados en adquirir este tipo de terrenos. Los únicos que estaban dispuestos a comprar un terreno en condiciones legales precarias, eran precisamente las familias de menores ingresos, dado que no tenían, ni tienen, otra opción habitacional. Se afirmó que una privatización irrestricta de las tierras de los núcleos agrarios con potencial de desarrollo urbano podría tener efectos negativos que es preciso tener en cuenta. Entre ellos, los más importantes son una excesiva pulverización de la propiedad, así como, en el otro extremo, la concentración de la misma.

Por un lado, sería indeseable que la propiedad suburbana estuviera conformada por una multitud de ejidatarios convertidos en pequeños propietarios que, en un afán especulativo y sin capacidad empresarial, se convirtieran en un serio obstáculo para la satisfacción de las necesidades de suelo de los centros poblacionales. Por otro lado, se consideró posible que en muchas ciudades del país la tierra ejidal termine siendo acaparada por unos cuantos compradores, elevando los precios del suelo en perjuicio de la población urbana. En particular, al entrar al mercado legal porciones importantes de la tierra suburbana, los sectores populares verían disminuidas sus posibilidades de acceso al suelo, dado que los propietarios tenderían a desarrollar fraccionamientos para los sectores para los sectores medios y altos. Al mismo tiempo, se crearían expectativas para que terrenos que debieran ser sujetos a políticas de conservación ecológicas sean puestos a la venta por sus nuevos propietarios.

Así, se debilitaría la capacidad del poder público para conducir los procesos de urbanización a través de planes que considerasen las necesidades de suelo de los diversos sectores sociales. Por todo lo anterior, se consideró que la reglamentación de las nuevas bases jurídicas de la urbanización de los ejidos y comunidades deberá contener los siguientes elementos:

- a) Reconocer el derecho de los núcleos agrarios para beneficiarse de la urbanización de sus tierras cuando ella se requiera en el crecimiento de los centros de población.
- b) Establecer sistemas de gestión de la urbanización que permita ampliar la oferta de suelo para la población urbana en general y para los sectores populares en particular, garantizar la conservación ecológica de las tierras que así lo ameriten y, en general, distribuir de forma equitativa y eficiente los beneficios y cargas del desarrollo urbano, de acuerdo con los principios que recoge el párrafo tercero del propio artículo 27 constitucional.

El nuevo texto del artículo 27 constitucional dispone que la ley en materia agraria determinará los procedimientos conforme a los cuales los núcleos ejidales, por conducto de las asambleas, otorgarán el dominio de sus parcelas a los ejidatarios. En cambio, tratándose de la tierra cercana a los centros urbanos, que por determinación de los planes respectivos forme parte de las provisiones para el crecimiento de dichos centros, la reglamentación deberá formar parte de la legislación en materia de asentamientos urbanos¹⁹². Esto

¹⁹² Este texto se redactó antes de la expedición de la nueva Ley Agraria, que dejó en manos de la asamblea ejidal la autorización del paso a dominio pleno de las parcelas sin importar si son rústicas o periurbanas, y para efectos del aprovechamiento urbano de las tierras, remitió las normas a la Ley General de Asentamientos Humanos.

significa que el Congreso de la Unión tiene la responsabilidad constitucional de legislar en lo que se refiere a la urbanización de los ejidos, materia en la cual debe considerar la especificidad de los problemas a que hemos hecho referencia. En particular, es preciso introducir reformas y adiciones a la Ley General de Asentamientos Humanos.

Memorando de Austin (1994).

En un documento presentado como un memorando, se consignó una síntesis de las principales aportaciones y proposiciones que surgieron de un Seminario Internacional organizado por el Mexican Center de la Universidad de Texas en Austin, efectuado los días 4 y 5 de febrero de 1994. El seminario se desarrolló alrededor de un grupo de más 25 expertos de México, Estados Unidos y Europa. Además, la reunión se enriqueció con la participación de muchos otros académicos y estudiantes provenientes de México y Estados Unidos.¹⁹³

Tomando como punto de partida que la reforma al Artículo 27 representa un reconocimiento gubernamental de lo que venía ocurriendo en la realidad, el análisis del nuevo régimen agrario se comenzó por ubicarlo en el contexto de dos grandes procesos políticos: la declinación del corporativismo agrario y la descentralización.

- a) Se reconoció como uno de los aspectos más relevantes de la reforma el que ella tiende a reducir la fuerza del corporativismo agrario; sin embargo, se hizo evidente que en el nuevo marco legal de las decisiones están en menos de las asambleas ejidales y no de los ejidatarios en lo individual, por lo que para algunos ponentes la reforma no es tan radical como se pensó en un principio.
- b) Una parte de los ponentes consideró a la reforma al artículo 27 como una amenaza a los gobiernos municipales, porque podría aumentar el poder del Gobierno Federal para imponer sus políticas, dado que se combinan el predominio de las autoridades federales en el nuevo régimen agrario, con el peso de las políticas sociales del Gobierno Federal.

De este documento se extrae una selección de la aportación de Antonio Azuela y Peter Ward, que consiste en las síntesis de cada una de las sesiones de trabajo que se desarrollaron en febrero de 1994 en un seminario internacional organizado por el Mexican Center de la Universidad de Texas en Austin.

La reforma al Artículo 27 se dirigió exclusivamente a los problemas rurales, ignorando el tema de la urbanización de los ejidos. A pesar de que la Ley Agraria incluyó algunas disposiciones sobre el tema., se reconoció que existe una tensión no resuelta en los principios y las instituciones de la reforma agraria y los de la reforma urbana. La reforma agraria coloca en ventaja a ciertos actores locales (comisariados ejidales y dirigentes campesinos) y al Sector Agrario de la Administración Pública Federal, por lo que el resultado previsible será el de un predominio de las fuerzas de mercado y un crecimiento urbano errático.

La legislación, por si misma, no tiene una fuerza que permita anticipar el sentido de los cambios que en futuro puedan producirse, ya que todo marco jurídico requiere condiciones extrajurídicas para adquirir un significado social determinado. Así, el análisis de los efectos de la reforma no puede hacerse sin considerar los aspectos extrajurídicos que entran en juego en el proceso de urbanización de los ejidos. Es demasiado pronto para determinar con claridad los efectos de la reforma. Parece que hasta la fecha la reforma ha tenido un impacto sorprendentemente bajo en lo que se refiere a brindar nuevas oportunidades para el desarrollo urbano.

Con la desregulación del ejido se estima que aumentará el interés de los inversionistas privados, así como que proliferarán las asociaciones entre ejidatarios y empresarios. Sin embargo, para el sector privado no está clara la fuente de capital para la compra de tierra ejidal, ni si esa inversión es un negocio rentable; sin embargo, la presencia de tierras ejidales en la periferia urbana dará como resultado que a la larga la participación del sector privado en su urbanización será inevitable. El acceso irregular a los pobres de las ciudades a las tierras

¹⁹³ AZUELA ANTONIO y WARD PETER. Revista Interamericana de Planificación. Sociedad Interamericana de Planificación, Vol. XXVII. No. 105, enero-marzo de 1994

ejidales ha permitido mitigar los patrones de segregación que podrían haber ocurrido de otra manera. En todo caso, sin una planeación e intervención estatal efectiva, la segregación se volverá cada vez más polarizada.

Una de las interrogantes planteadas fue si los precios del suelo se incrementarán. Se consideró que, en la medida en que los ejidatarios estuviesen bien organizados y actuasen concertadamente para comercializar su tierra, podría esperarse un aumento en los precios del suelo. Sin embargo, algunas evidencias también sugieren que en el pasado los ejidatarios han tenido a subvaluar sus tierras o las han vendido en transacciones ilegales de acuerdo a criterios como la condición del potencial comprador o la existencia de lazos personales. Las compañías privadas y los corredores inmobiliarios tienden a ser mucho más uniformes y sistemáticos en la determinación de sus precios. En la medida en que los urbanizadores privados intervengan, y la indemnización que se otorgue en los casos de expropiación sea alta y pagada oportunamente, puede esperarse que los precios de la tierra aumenten.

En relación con la expropiación de terrenos ejidales, se mencionó que esa figura seguirá siendo un mecanismo importante, tanto para la constitución de reservas territoriales, como para la regularización de la tenencia de la tierra, dado que la eficiencia de los nuevos mecanismos de desincorporación aún no ha sido demostrada. Sin embargo se recordó que el mecanismo de la expropiación por decreto presidencial requiere de la existencia de una causa de utilidad pública e interés social. Dado que hay expropiaciones para la creación de reservas territoriales han llevado a usos de suelo difícilmente justificables en dichos términos, la definición de lo que constituye el interés social resulta vaga y debe ser clarificada mediante criterios objetivos.

En cuanto al papel que el Estado debiera jugar en el futuro en la urbanización de tierras ejidales, hubo consenso en que la intervención estatal y la planeación debieran partir del principio de sustentabilidad, si se quieren evitar desastres ecológicos y humanos; entre otras cosas, sería deseable evitar la urbanización de las tierras ejidales de alto valor agrícola, para lo cual se requiere un marco de incentivos que estimule las actividades agropecuarias en las mismas.

Diagnóstico de los programas de creación de reservas territoriales (1995).

Del documento ya citado en el capítulo 3 de la Tercera Parte de este documento, se destaca lo siguiente¹⁹⁴:

- a) Fue en el sexenio 1982-88 en que se impulsó la gestión gubernamental en materia de suelo urbano. La base de esta reorientación de la acción gubernamental se expresó así: "La premisa es la tierra; es necesario por un lado regularizar, pero por otra parte prevenir; la política de reservas territoriales es la solución de fondo y radical del problema, de otra manera nos vamos a pasar la vida regularizando".
- b) En ese sexenio el Gobierno Federal enfrentó los problemas del precarismo urbano a través de un sistema coordinado de actuación de los tres ámbitos de gobierno. Planteó dos líneas básicas de actuación:
 - Preventiva, a través de la constitución de reservas territoriales.
 - Correctiva, principalmente mediante la regularización de la tenencia de la tierra.
- c) En el sexenio 1982-88 fueron expropiadas 14 mil hectáreas para la constitución de reservas territoriales, superficie que, con las adquisiciones de predios de otros regímenes de propiedad, llegó a la cifra redonda de 17 mil hectáreas.
- d) Salvo excepciones, las reservas territoriales así constituidas fueron usadas por los gobiernos estatales, en el mejor y mayoría de los casos, para satisfacer compromisos políticos.
- e) El sexenio 1988-94 se caracterizó por la reversión de las tendencias que apuntaban al término del sexenio anterior. En ese sentido, el programa social probablemente más exitoso del Gobierno Federal permitió entregar del orden de un millón de títulos de propiedad a familias que tenían su vivienda en asentamientos irregulares de origen ejidal.

¹⁹⁴ COVARRUBIAS Francisco, RÉBORA Alberto y RAMÍREZ F. Eduardo. Op. citado.

- f) El sexenio 1982-88 ha sido el único en la historia en que se instrumentó el modelo de creación de reservas territoriales, casi exclusivamente para vivienda popular, mediante la adquisición de terrenos –por la vía de la expropiación- con recursos fiscales y con la participación de los tres ámbitos de gobierno, con resultados poco satisfactorios para el desarrollo urbano.

Reunión sobre ciudades mexicanas en el nuevo milenio (1995)

En 1998 la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal –SEDESOL- publicó conjuntamente con el Colegio de México un libro denominado Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio¹⁹⁵, en realidad una memoria de las participaciones del titular de SEDESOL, del presidente del Colegio de México y de investigadores de esa institución en una reunión celebrada al parecer en 1995 con ese nombre –el libro no señala fecha-; del contenido del libro se destaca lo siguiente para efectos de esta investigación:

- a) Para hacer frente a las problemáticas urbana y rural, que actúan como vasos comunicantes y que, difícilmente, pueden ser entendidas la una sin la otra, se debe contar con suelo suficiente y adecuado para el crecimiento de las ciudades, de ahí la importancia capital de las acciones para orientar los procesos de incorporación de suelo al desarrollo urbano de manera ordenada y sustentable, además de regular sus usos.
- b) La ciudad del futuro enfrentará nuevos retos que surgen del proceso de globalización de la economía. En México, el sistema de ciudades que se llegue a conformar en el siguiente milenio debe constituir una condición progresiva de bienestar social, propiciar la inversión productiva y abatir los costos de urbanización.
- c) Se enfatizó en la importancia de impulsar el crecimiento de las llamadas ciudades medias, para hacer posible la racionalización de la administración y prestación de los servicios¹⁹⁶, y por las ventajas de una aglomeración limitada; se reconoció que el fenómeno está en proceso si se observa la disminución de la población en las grandes zonas metropolitanas, que en parte tiene que ver con la continua conurbación de zonas de expansión en torno a los cinturones periféricos, pero mas que todo se vincula con el fortalecimiento de relaciones con otras zonas metropolitanas circundantes mas o menos próximas.

Encuentro Internacional sobre Suelo Urbano y Reservas Territoriales (1997).

Con el propósito de discutir las perspectivas para al urbanismo a raíz de las modificaciones a la legislación agraria, se celebró el Encuentro Internacional sobre Suelo Urbano y Reservas Territoriales, organizado por el Centro de Estudios Metropolitanos de la Universidad de Guadalajara, y celebrado con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy y la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco¹⁹⁷.

Las opiniones expuestas por expertos de diferentes países latinoamericanos en el citado presentan no solo una mayor cantidad de elementos de análisis, sino también divergencias, tanto en lo expuesto dentro del contenido de cada una de las participaciones como de las participaciones entre sí, de ahí que las conclusiones de este análisis tiendan a la personalización y resulten más extensas:

De la coordinadora del Encuentro, Adriana Fausto Brito:

- a) La creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano en México no logró sus objetivos, porque los terrenos urbanos así generados fueron un instrumento de mediación, en busca del mantenimiento de una cierta paz política.
- b) Antes de la adopción del modelo económico liberal, la intervención estatal se enfocó a la regulación jurídica de la planeación urbana y del mercado de suelo, y a la infraestructura, por ello las reservas territoriales tuvieron un impacto limitado para el ordenamiento del espacio.

¹⁹⁵ SEDESOL. Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio. México. El Colegio de México. 1998.

¹⁹⁶ Probablemente se refiera principalmente a los servicios educativos y de salud.

¹⁹⁷ Suelo Urbano y Reservas Territoriales. Adriana Fausto Brito coordinadora. Universidad de Guadalajara, 1998.

- c) La corriente neoliberal busca integrar y homogenizar los territorios desde el punto de vista del capital; sin embargo, conduce a efectos contraproducentes de polarización y fragmentación social, económica y física. El cuestionamiento es sobre la capacidad del mercado de ordenar el espacio urbano, y sobre el papel del Estado en la regulación.
- d) El modelo neoliberal propende a la reducción del papel del gobierno en las funciones administrativas y de gestión urbanas, pues no se le atribuye una capacidad política de mediación entre intereses divergentes de los grupos sociales.
- e) En el enfoque neoliberal, la utilización del espacio urbano y las formas de apropiación del mismo se vuelven instrumentos de mediación, eficientes en la medida de que los objetivos de ordenamiento urbano sean compartidos por la mayoría.
- f) Bajo estas condiciones, el uso del suelo respondería a la lógica de la máxima rentabilidad de un terreno según el sitio donde su ubique. Para adquirir la propiedad y el derecho a usar un terreno, los usuarios deben contar con recursos para entrar en la negociación.
- g) En países como México, los grandes contingentes de población de bajos ingresos son excluidos del mercado formal inmobiliario a pesar de construir una demanda real de suelo.
- h) Los mercados de libre competencia nos son equitativos, nos se interesan por la conservación de los recursos sino por una máxima racionalización económica, y difícilmente representan la voluntad colectiva.
- i) Lo anterior llevaría a predecir que, en el ambiente neoliberal, la conformación de la ciudad dependería de la dinámica de las decisiones de los que son o llegan a ser propietarios del suelo, y no tanto por la voluntad o el deseo de la colectividad.
- j) La planificación urbana estaría entonces al servicio del mercado y no de la sociedad.
- k) Las imperfecciones del mercado y sus efectos secundarios, justifican la intervención del Estado para garantizar una apropiación social del espacio.

Eduardo López Moreno Romero expuso lo siguiente:

- a) Las políticas del Banco Mundial insisten en efficientar los mercados inmobiliarios. En ninguno de los documentos de trabajo de este organismo se hace alusión a los fenómenos especulativos de tierra que contribuyen a dejar fuera grandes sectores de la población.
- b) Las directrices del Banco Mundial de limitan a desregular y desreglamentar la oferta y todo aquello que innecesariamente le entorpece, evitando distorsiones que afecten dicho mercado. En ellas la eficiencia no es usado como un sinónimo de equidad. Las políticas de apoyo a la vivienda popular y social requieren de suelo disponible; por el costo de la tierra, principalmente en las localidades donde hay fuerte acaparamiento de ella, los techos financieros que marcan las instituciones de crédito son automáticamente rebasados.
- c) Las reservas territoriales no distorsionan el mercado de suelo como asume el Banco mundial; al contrario, contribuyen a regular el comportamiento especulativo.

Francisco Sabatini destacó el hecho de que los procesos de globalización y penetración del capital de distintos sectores en las áreas urbanas -urbanizables, en el caso de la expansión urbana- conduce a un proceso de modernización que, por un lado exige la liberación de los mercados de suelo en particular, y de los inmobiliarios en general, y por otro obliga a considerar el concepto de ciudad polinuclear¹⁹⁸, que reconoce su carácter regional, y de ese concepto surge la importancia de las políticas de densificación, de la reducción de la escala de segregación social, de la creación de espacios abiertos, de una red eficiente de vialidades y de la importancia del transporte público.

¹⁹⁸ Para efectos de la expansión urbana, puede entenderse una ciudad polinuclear como la combinación de una nueva ciudad que complementa y se vincula con un área metropolitana, aglomeración urbana o ciudad media existente, en la que se ubican aquellas instalaciones que solo son sustentables al prestar servicios a una población equivalente la suma de los habitantes de ambas ciudades –la nueva ciudad y la complementada-, en la que la nueva ciudad funciona con una cierta autonomía por su infraestructura urbana y por sus establecimientos para la prestación de los servicios educativos, de abasto y de salud.

De Mario Lungo Uclés hizo las siguientes consideraciones:

- a) Está presente el temor a la especulación en el mercado de suelo surgido de la nueva legislación agraria en México, así como la inevitable participación de nuevos actores en estos nuevos modelos de hacer ciudad.
- b) Los profundos cambios que están operando en los mercados de suelo urbano se explican por la reestructuración de la economía, los nuevos patrones de localización de las empresas, la precariedad de los ingresos de los sectores populares, las reformas a la legislación agraria, y la sustitución del Estado como principal adquirente de grandes espacios para el desarrollo urbano.
- c) Este conjunto de hechos abre el mercado a la participación de múltiples agentes con recursos y proyectos de muy diversa naturaleza.
- d) Coincidió con Sabatini al reiterar que los esquemas de globalización permiten la aparición de nuevos actores con mucho poder para imponer sus intereses en la estructura de usos del suelo –los desarrolladores inmobiliarios–, o para oponerse por sentimientos de buena voluntad o intereses poco claros a proyectos racionales –principalmente organizaciones sociales y asociaciones de vecinos–, frente a gobiernos locales, especialmente los municipales, débiles por falta de recursos técnicos y financieros, con visiones de interés político personal de corto plazo, y frecuentemente proclives a la corrupción.

Julio A. Calderón Cockburn también fue prolijo y definido en sus opiniones:

- a) Desde la perspectiva liberal de la desregulación, todo lo anterior que se ha hecho en materia urbana ha sido un caos que ahora se busca enmendar.
- b) Las sociedades latinoamericanas observan una relación en que el campo es dominado por la ciudad; por un lado se observa que las oportunidades del campo son perjudicadas por la ciudad, y el campo tiene por lo general muchos defensores, en tanto que la ciudad tiene pocos.
- c) Si se analizan las estadísticas de calidad de vida entre el campo y la ciudad, es evidente que en la ciudad, aun dentro de la pobreza que existe, se vive mejor que en el campo.
- d) Si se le pregunta a la gente del campo dónde quisieran vivir, quizás muchos responderían que en la ciudad, porque la ciudad representa una serie de oportunidades de todo tipo. Lo anterior explica la permanente migración del campo a la ciudad
- e) Sin embargo, cuando la sociedad rural se desarrolla, la gente también emigra a la ciudad, porque la inversión de capital en el campo sobre superficie ocupada, el acceso a créditos y especialmente la maquinización, desplazan la mano de obra. Eso explica la paradoja y el absurdo de decir vamos a desarrollar el campo para que la gente no emigre a la ciudad; la urbanización es una tendencia planetaria incontenible.
- f) ¿Qué pasa cuando la ciudad llega a las puertas de estos campesinos, dueños o poseedores de la tierra? Los campesinos las venden para un uso urbano, y esta venta por lo general es ilegal, irregular.
- g) ¿Cuáles son las causas de este fenómeno? En primer lugar, la renta urbana es superior a la renta agraria; cuando un campesino ve que la ciudad llega a sus puertas y compara los beneficios económicos de sembrar maíz o frijol con los que puede obtener vendiendo su tierra para un uso urbano, resulta que estos últimos son superiores; por lo tanto el campesino va vender su tierra para un uso urbano.
- h) El dinero que recibe el campesino a cambio de vender sus tierras importa más que la legalidad de la transacción; ni al comprador ni al vendedor les interesa si la transacción es legal o no, simplemente la gente compra las tierras porque no tiene otras opciones en el mercado, ni interesa a las partes lo urbanístico, no les interesa que las tierras sean acondicionadas para un uso urbano.
- i) Las reservas territoriales tienen una filosofía en su base que es el uso social del suelo, con el cual se busca contrarrestar las tendencias segregadoras de la especulación y del mercado; así se dijo en HABITAT I (Vancouver, 1976). Si se lee la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 de México, hay que constituir reservas porque el mercado inmobiliario de por sí lleva a la especulación y a la marginación de muchos sectores.
- j) Esta ley es considerada por algunos expertos como una de las más completas en América Latina, en un subcontinente en donde prácticamente no hay políticas de desarrollo urbano, ni siquiera pensadas y menos aplicadas exitosamente.

- k) Ahora, una cosa es la ley y otra cosa es su aplicación. La creación de reservas territoriales en México se basaba en la idea de que los terrenos ejidales son de la nación¹⁹⁹. En México, a consecuencia de la Revolución Mexicana, se considera que la nación es la propietaria original de las tierras, mientras en otros países de América Latina se considera que la tierra es de quien la tenía cuando se constituyó la nación; es decir, la propiedad privada en términos legales se impone sobre la propiedad pública.

*Los problemas agrarios actuales y los programas para atenderlos (1998)*²⁰⁰

La Secretaría de la Reforma Agraria incluyó en su libro sobre la transformación agraria un capítulo denominado los problemas agrarios actuales y los programas para atenderlos. De ellos, solo dedica un apartado a los asentamientos irregulares, y de él solo se relaciona indirectamente con la posibilidad de ocupar terrenos ejidales en la expansión urbana el siguiente párrafo:

“Con la Ley Agraria de 1992, las dependencias y entidades públicas carecen de atribuciones para intervenir en la vida interna de los núcleos agrarios; en contrapartida, la asamblea ejidal o comunal es el órgano supremo en la vida de ellos y tiene un conjunto de responsabilidades, obligaciones y facultades. En este nuevo ordenamiento, los avcindados tienen derechos de propiedad sobre el solar que ocupan y de participación en las decisiones referentes a su lugar de residencia, a través de la Junta de Pobladores. Asimismo, mediante cesión de derechos o por el reconocimiento de la asamblea, pueden tener acceso a las tierras del núcleo agrario.”

Los pobres de la ciudad y la tierra (2000).

En el libro *Los pobres de la ciudad y la tierra*, editado en 2000 por el Lincoln Institute of Land Policy y el Colegio Mexiquense²⁰¹, se recopilaron y presentaron textos sobre el tema de diferentes expertos. De ese libro se toman selectivamente párrafos para configurar la relación del suelo con el ordenamiento del territorio.

La opinión de Ligia González García de Alba y de Rafael Vargas Muñoz se expresa en las siguientes ideas:

- a) En los últimos años se hicieron esfuerzos significativos por parte de diversas entidades federativas y municipios del país para regular el mercado de suelo. Sin embargo, estimaron que se requiere optimizar el marco jurídico y administrativo que le permita a los tres ámbitos de gobierno, por medio de mecanismos de fomento y de control, incidir adecuadamente en la incorporación y utilización del suelo urbano, mediar en su valor con el fin de bajar sus costos, y frenar la ocupación irregular de la tierra.
- b) Afirmaron que son necesarias otras vías para generar oferta de suelo barato en las áreas determinadas como aptas por los instrumentos de planeación. Y mecanismos más simples para lograr una adquisición pronta y legítima²⁰² del terreno que se adquiere.
- c) Agregaron que la atención al problema del suelo urbano, en el que deben concurrir gobierno y sociedad, en la fecha de su exposición se encontraba limitada y eran pocos los actos de concertación entre los sectores público, social y privado en busca, en el marco de sus esferas, de objetivos comunes, políticas y estrategias para beneficiar satisfactoriamente a cada una de las partes en los procesos de incorporación de suelo para el crecimiento de las ciudades.
- d) Consideraron que la falta de recursos determinaba que la participación directa del sector gubernamental paulatinamente se fuera limitando; así, pensar en la adquisición del suelo por cualquiera de los tres órdenes de gobierno, a excepción de casos muy específicos, quedaba fuera de los presupuestos. Esta situación determinaba la necesidad de una participación más activa de los sectores social y privado,

¹⁹⁹ Efectivamente la Constitución Mexicana establece que los todos terrenos son originalmente propiedad de la nación, pero agrega que la nación le dará las modalidades que requiera el interés público. Por ello los terrenos ejidales, desde su origen, fueron considerados como propiedad restringida de ejidos y ejidatarios, no de la nación, creencia muy generalizada, incluso en México.

²⁰⁰ SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. La transformación agraria. Retos y testimonios. 1998.

²⁰¹ Los Pobres de la Ciudad y la Tierra. Alfonso Iracheta C. y Martim O. Smolka, coordinadores. Lincoln Institute of Land Policy y Colegio Mexiquense. Toluca, Mex. 2000

²⁰² Probablemente se refieran a la seguridad jurídica.

siempre bajo la coordinación de las autoridades en el ámbito de su competencia, y con la normatividad urbana y agraria vigente.

Vincent Renard expresó lo siguiente:

- a) En países de economía de mercado se plantea siempre un problema con el suelo urbano: el del comportamiento de los propietarios de la tierra urbana y el de los desarrolladores inmobiliarios que alteran las intenciones de ordenamiento del territorio al causar un desarrollo desordenado, ineficiente y costoso, por la posibilidad de enfrentar objetivos de eficiencia económica –es decir, objetivos orientados a los mayores beneficios de los propietarios e inversionistas²⁰³ - con los de integración social –los que generen con mayor amplitud calidad de vida para la población²⁰⁴ -.
- b) En este sentido subrayó la contradicción entre dos tipos de comportamiento económico:
 - i. El comportamiento empresarial, dinámico, que se esfuerza para movilizar los recursos económicos para utilizar los terrenos vacíos para construir.
 - ii. Y el comportamiento patrimonialista, que se manifiesta por la espera de plusvalías -fenómeno de la propiedad de engorda (sic)- más que por el esfuerzo y beneficio de la actividad empresarial.
- c) Consideró que, si bien las dificultades en el manejo del tema son relativamente bien conocidas, el sistema de manejo de suelos no es un problema que se solucione simplemente con modificaciones de carácter legislativo; hay que introducir cambios en el sistema político, en el comportamiento de los actores: propietarios privados, propietarios públicos, empresas y, evidentemente a los ejidos en México.

De la experiencia de Alberto Rébora surgió su propuesta sobre unos lineamientos de política para la generación de oferta de suelo a las familias de menores ingresos, de los cuales se destaca lo siguiente.

- a) No existe una conciencia clara acerca de la gravedad del problema, ni se desarrollan opciones creativas y realistas que ayuden a enfrentar el fenómeno de la demanda de suelo para las familias de menores ingresos, lo que se traduce en la falta de determinación política de las autoridades sobre la materia.
- b) La solución es crear las condiciones para generar un mercado de suelo legal para todas las familias.
- c) Sin embargo, no se debe esperar que el mercado por sí solo genere los resultados deseados; se requiere de un Estado fuerte y de una economía social que combinen el fortalecimiento del mercado y la mínima participación gubernamental con políticas compensatorias de protección y asistencia a los grupos más necesitados.

Programa de Incorporación de Suelo Ejidal al Desarrollo Urbano (2000)

Las nuevas instituciones previstas en la nueva Ley Agraria fueron creadas entre 1992 y 1993, y en 1995 se estableció el Programa de Incorporación de Suelo Ejidal al Desarrollo Urbano²⁰⁵, conocido por PISO, con el propósito de coordinar las acciones de las secretarías de la Reforma Agraria y de Desarrollo Social del Gobierno Federal para generar la oferta de suelo barato y legal para la vivienda y el desarrollo urbano por las 150,921 hectáreas previstas como necesarias para el efecto en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.

La SEDESOL, por conducto del Programa de Incorporación de Suelo Ejidal al Desarrollo Urbano (PISO), ya citado anteriormente, informó al fin del sexenio que lo ejercido para generar oferta de suelo barato y legal para la vivienda y el desarrollo urbano para el sexenio 1995-2000 fue por 74 mil hectáreas, y 26 mil para regularización de la tenencia de la tierra.

Pero lo importante fue que, de las 74 mil hectáreas incorporadas al desarrollo urbano, solo 17 mil fueron por la programada vía de la expropiación, y las 57 mil restantes fueron por las nuevas vías abiertas por la nueva legislación agraria. Mas aún, en los dos primeros años del sexenio lo ejercido fue sensiblemente menor que lo

²⁰³ Interpretación del presente del autor de la tesis.

²⁰⁴ Idem.

²⁰⁵ PISO. Informe de incorporación de suelo por modalidades 1995-2000.

programado, porque no se actuó conforme a lo previsto en la vía de las expropiaciones y porque empezaba lentamente a instrumentarse las nuevas vías, especialmente la de la compra de parcelas en dominio pleno.

*Las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México*²⁰⁶ (2001)

Como ya se mencionó en el apartado relativo a la evolución del pensamiento en materia agraria de 1994 a 2007, a promoción del Lincoln Institute of Land Policies se reunieron opiniones de expertos de diversos países de América Latina para analizar la relación del suelo con las políticas urbanas. Por México participó Antonio Azuela, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, con su análisis sobre las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México. En lo relativo a la materia agraria, de su opinión se destaca lo siguiente:

El programa PISO, ya mencionado fue, en 1995, el primer programa conjunto de las autoridades agrarias y de desarrollo social para satisfacer las necesidades de suelo urbano, surgido como parte del Programa Nacional de desarrollo Urbano 1995-2000. En el diagnóstico de PISO, se señaló el surgimiento de una segunda generación de irregularidad, que consistiría en ventas ilegales de tierras en una nueva situación; esto es, se consideró que las reformas al régimen agrario habían comenzado a inspirar la expectativa entre inversionistas privados para adquirir tierras ejidales aún fuera de la ley.

Sin embargo, en su planteamiento original, PISO definió el objetivo de hacer compatibles los intereses de los ejidatarios con los de los pobladores urbanos; por un lado garantizando mejores condiciones de participación de los núcleos agrarios en la incorporación de suelo y, por el otro, generando oferta de suelo a precios accesibles a la población de escasos recursos. Un análisis cuidadoso de los resultados reportados en el año 2000 por PISO da una idea de las condiciones cambiantes del mercado de tierra ejidal para el desarrollo urbano porque, aparentemente, se había cumplido casi por completo la meta de incorporar ciento cinco mil hectáreas ejidales al desarrollo urbano en el sexenio 1996-2000.

En la adopción del dominio pleno las parcelas simplemente cambian de régimen jurídico; son desincorporadas del régimen ejidal, pero no significa que hayan entrado al mercado del suelo urbano; los ejidatarios parcelarios tienen derecho a vender sus parcelas, pero también a no venderlas. Por ello, las 50 mil hectáreas que el PISO reporta como incorporadas al desarrollo urbano por la vía de la compra de parcelas en dominio pleno, en rigor no pueden contabilizarse como tierras que hayan sido vendidas para ser incorporadas. De ser cierta su incorporación al desarrollo urbano, significaría que se hizo dentro de la ley, idea que se refuerza por el hecho de que algunas empresas inmobiliarias privadas han comenzado a interesarse en adquirir terrenos de origen ejidal para promover desarrollos habitacionales. Sin embargo, no significa necesariamente que vayan a ser ofrecidas a los sectores de más bajos ingresos.

Por otra parte, PISO reportó otras 25 mil hectáreas como incorporadas al desarrollo urbano que, en realidad, fueron expropiadas para regularizar la tenencia de la tierra, por lo que, en realidad, ya habían sido incorporadas, aunque en forma ilegal.

En la medida en que la campaña de las autoridades agrarias para inducir a los ejidos a aprovechar la plusvalía urbana de sus tierras haya generado expectativas de altos ingresos para los ejidatarios, cabe suponer que al menos una parte de esas 50 mil hectáreas serán retenidas mientras no aparezcan compradores cuyas ofertas se acerquen a dichas expectativas. En esa medida, la tierra ejidal que ha pasado a dominio pleno estaría siendo retenida por sus propietarios -¿ejidatarios?- y no ofrecida en el mercado de bajos ingresos. Así, el efecto más preocupante de la reforma al régimen agrario sobre la oferta de suelo sería el que una proporción importante de la tierra que antes sólo podía ser vendida a los pobres ahora estaría siendo destinada a sectores de más altos ingresos.

Otro aspecto que conviene destacar es el uso de la expropiación como mecanismo para constituir reservas territoriales, que parece opacado ante los nuevos mecanismos de desincorporación de las tierras del régimen

²⁰⁶ DIRECTORIO URBANÍSTICO. ESTUDIOS BRASILEÑOS E INTERNACIONALES Y LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICIES. *Las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México* 2001.

ejidal La imposibilidad de cumplir las metas de los programas federales de los años ochenta, que utilizaban la vía expropiatoria, hizo pensar a muchos que el mecanismo no era eficiente. En realidad, su fracaso tenía mucho que ver con el éxito del ciclo venta irregular-regularización.

Hacia un nuevo paradigma de la planeación los asentamientos humanos (2002)

En su libro *Hacia un nuevo paradigma de la planeación los asentamientos humanos*²⁰⁷, Alberto Rébora afirma que el ordenamiento y acondicionamiento del territorio debe descansar en la acción concertada y coordinada (sic) de propietarios, desarrolladores, inversionistas, grupos organizados y gobiernos, que permita transitar de una planeación urbana preminentemente regulatoria a una gestión efectiva de los procesos de crecimiento y cambio urbano.

Propone se asignen a los tres niveles de gobierno, como autoridades rectoras, promotoras y facilitadoras, las siguientes funciones:

- a) Dar seguridad jurídica a los agentes del desarrollo urbano a través de normas claras y procedimientos expeditos.
- b) Dar soporte a las acciones de la colectividad a través de la construcción de infraestructura y equipamiento primario.
- c) Asegurar el acceso de las mayorías a satisfactores y a servicios básicos, así como preservar y restaurar los recursos naturales.
- d) Inducir, concertar y, en su caso, arbitrar las acciones de los particulares y la sociedad organizada y realizar actos de imperio suplir las acciones de los particulares, por razones de interés público y benéfico social.
- e) Reducir la intervención directa gubernamental y reorientar esfuerzos a la promoción, concertación y facilitación de las acciones de los agentes urbanos.
- f) Abrir nuevos y más efectivos cauces de participación ciudadana.

Para que los municipios asuman la responsabilidad constitucional de administrar la prestación de los servicios básicos, considera imperativo reforzar su capacidad de respuesta para cumplir con sus obligaciones, mediante el fortalecimiento de las haciendas municipales y la delegación a los ayuntamientos de funciones que ahora ejercen los gobiernos federal y estatal.

Asigna a los agentes privados y sociales del desarrollo urbano:

- a) Procurar el logro de sus intereses legítimos, sin mayor limitación que los derechos de terceros y las prescripciones de de interés público y beneficio social que dicten las autoridades.
- b) Participar previamente en el desarrollo de los planes, programas y proyectos urbanos que promuevan los gobiernos.
- c) Cumplir con las obligaciones que conlleva el derecho al aprovechamiento de la propiedad, a las que nos referimos en los apartados siguientes.
- d) Generar oferta de suelo barato para las familias pobres, replanteando de forma radical las políticas vigentes.
- e) Fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda (2004).

En el 2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda, celebrado en la Ciudad de Querétaro en agosto de 2004, organizado por la Secretaría de Desarrollo Social y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda con el

²⁰⁷ Alberto Rébora T. *¿Hacia un Nuevo Paradigma de la Planeación de los Asentamientos Humanos?* Programa Universitario de Estudios de la Ciudad. Colegio Mexiquense. Gobierno de la Ciudad de México. Editorial Porrúa. México 2000.

apoyo del Colegio Mexiquense, se expresaron puntos de vista por los panelistas y asistentes que ofrecen un panorama interesante por lo contrastante y ambicioso; de esos puntos de vista destacan los siguientes:

a) Considerando los escasos recursos presupuestales de los tres ámbitos de gobierno, se plantearon tres posiciones divergentes en torno a su participación en la incorporación de terrenos al desarrollo urbano:

- Oposición a que se constituyan reservas territoriales con los escasos recursos fiscales, proponiendo que se destinen a la introducción de servicios a los asentamientos humanos carentes de ellos, y se deje la creación de espacios para la expansión del desarrollo urbano a los sectores privado y social.
- A favor de que se destinen recursos fiscales para la compra o expropiación de terrenos para generar oferta de suelo para pobres y, si hubiera recursos suficientes, para conducir el desarrollo urbano.
- Propuesta para que los estados y municipios establezcan alianzas con los propietarios de la tierra y los desarrolladores, y sin invertir recursos fiscales en la compra de la tierra, se generen espacios racionales para el desarrollo urbano, que incluya tierra para los diferentes estratos de vivienda.

b) Para los aspectos citados se plantearon las siguientes consideraciones:

- La urbanización crece con una clara tendencia a la metropolización.
- Es mayoritaria la demanda de suelo de familias de menores ingresos que no tienen acceso al crédito.
- La vía de incorporación dominante de terrenos ejidales a desarrollos inmobiliarios, especialmente de vivienda, es la compra de parcelas en dominio pleno por los desarrolladores, quienes seleccionan los sitios en función de la disposición del ejido a vender, del precio, de la condición física del terreno – dimensiones, topografía, subsuelo, etc.-, y de la factibilidad de cambio de uso del suelo de rural a urbano y de introducción de infraestructura.
- El cambio de uso del suelo es una gestión que realizan los desarrolladores paralelamente al proceso de compra del terreno, sin adelantar la gestión, porque de culminar ésta antes de cerrar la compra, el precio puede subir.
- Por ello los sitios elegidos se dispersan en el territorio, los conjuntos de vivienda carecen de servicios –principalmente educativos y de salud- y sus habitantes viven alejados de sus lugares de trabajo.

c) Los desarrolladores de vivienda no generan oferta para familias con ingresos menores a 3 sm, tengan o no acceso al crédito, ni para familias con ingresos entre 3 y 5 sm que no tengan acceso al crédito por no poder acreditar el ingreso.

d) Para las familias en la situación descrita en el inciso anterior, su única solución es la compra de suelo en el mercado irregular urbano, de ejidos que, o bien ya se encuentran en proceso avanzado de venta –y por ello con precios relativamente altos- o de ejidos que se encuentran sin las condiciones que los hace atractivos para los desarrolladores inmobiliarios.

e) Lo expuesto en inciso anterior pone claramente de manifiesto lo siguiente:

- La promoción de los macrodesarrollos, de superficies significativas para la ciudad en que se ubiquen, capaces de albergar viviendas para los diferentes estratos de ingreso, servicios –comercio, educación, salud, etc.- y unidades económicas que generen empleos.
- La racionalización de la incorporación de la tierra al macrodesarrollo a fin de que se equilibre la participación de propietarios de la tierra y de desarrolladores inmobiliarios con un precio uniforme por la tierra que satisfaga los legítimos intereses de los propietarios de la tierra tiene que permitir a los desarrolladores inmobiliarios obtener beneficios legítimos en el proyecto puntual que se les autorice, y que el diferencial de precios entre los diferentes usos del suelo alcance para amortizar inversiones y gastos del macrodesarrollo y cubrir las mitigaciones de las externalidades negativas del macrodesarrollo –principalmente la generación de oferta de tierra para las familias de menores ingresos y el equilibrio ecológico-.

- La necesidad de que en los macrodesarrollos, según su tamaño, ubicación e infraestructura requerida, intervengan los ámbitos necesarios de gobierno para que definan el espacio de actuación, establezcan la normatividad urbana y ecológica y faciliten el establecimiento de la infraestructura básica.

Política de Estado para el Territorio y el Ambiente (2007).

La Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación y la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, con el apoyo institucional del Colegio Mexiquense y personal de Alfonso Iracheta, publicó el folleto llamado Territorio en Crisis. Política de Estado para regiones y ciudades, de particular interés porque es el documento más reciente sobre el tema urbano.

El documento incluye en su presentación un texto de Ligia González García de Alba, del cual destaca lo siguiente:

- a) La organización y el funcionamiento actual de las ciudades reflejan la ausencia de modelo territorial y de sus consecuentes estrategias, evidencian el desdén sobre la planeación de largo plazo y se suman a la ausencia de gobernabilidad y del cumplimiento de la ley. Ninguna decisión sobre el desarrollo social o el desarrollo económico puede ignorar al territorio sin causar un costo ambiental, económico y/o de funcionamiento con implicaciones en la vida nacional.
- b) Las metrópolis mexicanas se encuentran en crisis severa por falta de infraestructura, de ordenamiento urbano y de coordinación entre gobierno y sociedad; por el deterioro de la calidad de vida producto de la contaminación, de los traslados tortuosos y lentos; de los asentamientos humanos en zonas de riesgo; por los problemas del aprovechamiento y disponibilidad del agua; en la disposición de desechos sólidos; así como en el deterioro del paisaje urbano y del patrimonio cultural.
- c) La ruptura y la pérdida de la fuerza política y respetabilidad que enfrentan los poderes del Estado han convertido al territorio urbano en una arena de lucha por el espacio y los recursos. Las autoridades dejan hacer y los actores sociales aprovechan la ausencia de autoridad. No existen instituciones ni procesos instaurados para enfrentar y conducir el desarrollo de nuestro patrimonio territorial.
- d) La planeación territorial urbano-regional, a partir del concepto de macrodesarrollo, debe tener al desarrollo sustentable como principio organizador de estrategias económicas y sociales, promover la descentralización bajo un esquema de subsidiariedad, con la participación y la asociación entre órdenes de gobierno y grupos económicos y sociales. México requiere un proyecto de desarrollo económico, social y territorial sustentable, integrado, participativo y de largo plazo orientado, en materia de suelo:

- A elevar la viabilidad, eficiencia y competitividad económica de las áreas metropolitanas, aglomeraciones urbanas y ciudades medias.
- A establecer una política nacional de suelo y vivienda que amplíe el financiamiento para generar suelo servido para la vivienda popular; que apoye y encause la producción social de la vivienda y la autoconstrucción, con instrumentos confiables de uso del suelo, que ofrezcan certeza para la inversión privada y social con visión metropolitana.
- A gestionar un territorio con base en un marco teórico que ubique a la sustentabilidad territorial en el contexto de la urbanización como un concepto socioeconómico, espacial, político y ambiental.
- A fortalecer una nueva planeación territorial ambiental basada en procesos sociopolíticos de gestión, acuerdo y toma de decisiones entre los actores principales del gobierno y de la sociedad.
- A recuperar el ordenamiento territorial como herramienta de expresión espacial de políticas de desarrollo económico y social.

El concepto de macrodesarrollo permite el fortalecimiento de nuevas estructuras de planeación y gestión para el desarrollo sustentable, que deben operar con relativa autonomía y continuidad, capacidad ejecutiva de actuación, autonomía financiera, patrimonio y generación de recursos propios, con estructuras de gobierno con predominio de la participación ciudadana. Es el momento de reflexionar sobre el impacto territorial en el estímulo de las acciones para el desarrollo del país. La política nacional debe tener conciencia de la responsabilidad que entraña la toma de decisiones para el desarrollo; debe tener en cuenta que son los tres ejes rectores del desarrollo: el social, el económico y el territorial.

El texto propiamente dicho inicia con la afirmación de que México requiere de un proyecto de desarrollo territorial sustentable que sea integrado, participativo y de largo plazo, que eleve la viabilidad, eficiencia y competitividad económica de las metrópolis y ciudades, dotadas de infraestructuras y equipamientos para que estimulen el incremento de la inversión y el empleo. Así, la estrategia principal de una política de estado para el territorio y el ambiente, elevada al más alto nivel de política pública, permitiría reconocer y aplicar derechos y deberes a la propiedad raíz, lo que significa una transformación de la percepción generalizada de que el propietario solo tiene derechos. Entre los muchos componentes de una política integrada de suelo urbano, principalmente orientada a la vivienda de bajo ingreso, destaca:

- a) La generación de suelo servido para la vivienda de bajo ingreso, lo que implica hacer lo necesario para que la planeación urbana compatibilice las políticas habitacionales con las del suelo y contemple la expansión ordenada de las ciudades y la regeneración urbana.
- b) La coordinación entre los sectores agrario y urbano y entre los tres ámbitos de gobierno para ampliar la oferta de suelo habitacional y ofrecer soluciones de vivienda a los más pobres.
- c) El establecimiento de acuerdos de voluntades y de estímulo a la asociación entre propietarios del suelo rústico -pequeños propietarios y ejidatarios-, desarrolladores y los tres ámbitos de gobierno para ofrecer suelo habitacional en la periferia de las ciudades y para ocupar los terrenos urbanos libres de construcciones en el interior de las mismas.

La sustentabilidad del territorio requiere de un esfuerzo teórico importante para ubicarla en el contexto del desarrollo y de la urbanización, ya que más que un concepto ecológico es socioeconómico, espacial y político, en el que la crisis ambiental es la de la sobrevivencia de la naturaleza y, dentro de ella, del hombre; es decir, la crisis ambiental es un producto de la crisis social, económica y política a nivel planetario, y especialmente en los países de subdesarrollo. Como consecuencia de la emergencia de un país más democrático, con una sociedad más participativa y con exigencias regionales y locales de mayor autonomía y capacidad de decisión para el desarrollo, aparece la necesidad de renovar el Pacto Federal hacia un nuevo federalismo fundado en dos grandes vertientes:

- a) Descentralización efectiva, entendida como cesión de poder de decisión, entrega de recursos y traslado de funciones y atribuciones. Implica decidir que le toca a cada ámbito de gobierno.
- b) Fortalecimiento de la estructura de gestión, con énfasis en la participación social de las decisiones, en la formación de capital humano especializado en cada municipio del país y en la creación de nuevas estrategias para allegarse recursos para las inversiones que exige el ordenamiento territorial y ambiental, especialmente en las ciudades, a través de la recuperación de plusvalías y la puesta en valor del impuesto predial.

El ordenamiento territorial-ambiental debe soportarse en políticas que permitan considerar, desde la estructura del territorio, los aspectos económicos, sociales y ambientales, haciendo viable económicamente las regiones, y dentro de ellas las metrópolis y las ciudades, reduciendo sus disparidades sociales y protegiendo el ambiente y los recursos naturales. México transita de una estructura socio-espacial urbana a otra mayormente metropolitana. Cada vez más población, capacidad económica y poder de decisión se concentran en las áreas metropolitanas del país.

Mensajes a través de la publicación de la CANADEVI (2007).

En la edición de mayo de 2007 del mensuario de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, aparecieron las declaraciones del presidente de la CONCAMIN, Ismael Plascencia Núñez, hechas al terminar la 92 asamblea general del INFONAVIT, en la cual el presidente de la República convocó a los desarrolladores inmobiliarios a generar un mayor número de viviendas para los trabajadores, y el director general del INFONAVIT, agregó que existe financiamiento para que los trabajadores adquieran su vivienda, pero no existe oferta suficiente de parte de los desarrolladores; en su declaración, Plascencia manifestó que la vivienda económica no es responsabilidad única de los desarrolladores.

Plascencia argumentó que el director del INFONAVIT omitió precisar que generar esa oferta, específicamente la de vivienda económica, no solo es responsabilidad de los desarrolladores, sino que

también deben entrarle (sic) los gobiernos estatales y municipales, pues ellos son los que deben de promover que haya tierras e infraestructura adecuadas para desarrollarlas. Además, agregó Plascencia, el director general del INFONAVIT está condicionando el tipo de vivienda que se debe hacer, y eso no es válido, porque es claro que debe prevalecer el libre mercado, y no es posible que obligue a hacer ese tipo de vivienda que no se puede hacer (sic), sobre todo por el precio de las tierras.

La recopilación de opiniones de autoridades y académicos sobre la configuración del mercado de tierra para el desarrollo urbano en la periferia de las ciudades se hizo a partir de 1995 atendiendo a que, si bien la ley reglamentaria de las modificaciones al artículo 27 constitucional –la Ley Agraria- entró en vigor desde marzo de 1992, las instituciones requeridas para su aplicación iniciaron realmente operaciones hasta 1994, por lo que sus efectos empezaron a hacerse sentir hasta 1995, año que, por coincidencia, inició de hecho un nuevo período sexenal en la Administración Pública Federal. La recopilación de opiniones permite configurar una versión un tanto confusa de la configuración de ese mercado. A continuación se presenta la síntesis de las opiniones y las observaciones de lo ocurrido.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 expresó como diagnóstico de la situación prevaleciente en 1995 que la oferta de suelo urbano había sido insuficiente e inadecuada para la demanda existente, y que los factores determinantes en los altos costos del suelo urbano han sido el acaparamiento de predios y la especulación del intermediarismo inmobiliario. Este diagnóstico concordaba, además, con el augurio expresado en 1991 por expertos en urbanismo sobre la apropiación del ejido por los especuladores inmobiliarios aprovechando las modificaciones inminentes a la legislación agraria.

También consideró como estrategia el impulso de mecanismos de concertación de los tres órdenes de gobierno con los núcleos agrarios y los desarrolladores inmobiliarios, pero para detener la tendencia alcista de los precios de los terrenos de las periferias de las ciudades provocadas por la expectativa de la incorporación al uso urbano, pero solo expresó la intención de crear reservas territoriales por la vía de la expropiación.

En el informe del programa PISO de la SEDESOL claramente se observa que en el primero año en que se inició la aplicación de la nueva legislación agraria -1995- no se registraron operaciones de compra de parcelas ni de aportación de terrenos a sociedades mercantiles; en 1996 se iniciaron los registros solamente en compra de parcelas en un número pequeño en comparación con los pronósticos de SEDESOL sobre requerimientos de tierra; y en todo el sexenio 1994-2000 la incorporación de terrenos ejidales por las vías permitidas por la nueva legislación agraria representaron el 57% del total incorporado, y el total incorporado fue el 95% del programado.

Es decir, la respuesta de los desarrolladores inmobiliarios, especialmente de los de vivienda, a la apertura del mercado de suelo en la periferia de las ciudades no fue dirigida al acaparamiento. Mas aun, puesto que, para efectos prácticos, hasta 1994 la única vía de desincorporar tierra del régimen ejidal era la expropiación, y ésta la ejercía solamente el Gobierno Federal para destinar el suelo expropiado a reservas territoriales para el desarrollo urbano hasta ese año, no se justifica afirmar que en la periferia de las ciudades se dio el acaparamiento de tierras por los desarrolladores inmobiliarios, y si lo hubo, tuvo que ser necesariamente con la intervención de los gobiernos de los estados, con los que convenía el Gobierno Federal la entrega de las reservas territoriales.

*Diagnóstico y pronóstico de los programas de creación de reservas territoriales y de regularización de la tenencia de la tierra urbana (1995)*²⁰⁸.

Del diagnóstico y pronóstico de los programas de creación de reservas territoriales y de regularización de la tenencia de la tierra urbana, así como el pronóstico de ambos programas a la luz de la nueva legislación agraria, formulado en 1995 por encargo del titular de la Procuraduría Agraria, se desprende que, a tres años de

²⁰⁸ Covarrubias, Rébora y Ramírez. Op. Citado.

expedida la Ley Agraria, los desarrolladores inmobiliarios, o no estaban enterados de la posibilidad de usar las nuevas vías, o las usaron mal, y muy pocos fueron los que adquirieron tierra ejidal con seguridad jurídica, principalmente mediante la compra de parcelas.

Los procedimientos para utilizar las nuevas vías para la incorporación de terrenos ejidales se crearon entre 1992 y 1994, lo cual explica que, en el corto plazo, los desarrolladores inmobiliarios no conocieran las oportunidades, o no supieran como aprovecharlas, o las usaran mal; pero además, para el personal de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional, organismos responsables de la aplicación de los nuevos procedimientos derivados de la nueva legislación agraria, fue necesario por un lado una tarea de aprendizaje de los nuevos procedimientos, y por otro, quizá el mas importante, un esfuerzo para cambiar la cultura agrarista, tutora del mantenimiento de la propiedad ejidal, por una mentalidad orientada a la liberación del mercado de suelo ejidal.

La cultura agrarista del personal de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional, sumada al desconocimiento de las nuevas oportunidades de negocio en la periferia de las ciudades por parte de los desarrolladores inmobiliarios, anuló en el corto plazo cualquier intención especulativa de los desarrolladores inmobiliarios que se manifestara en el acaparamiento de tierras. Esta apreciación se menciona en los textos, ya citados, que se enlistan a continuación:

- **Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano.**
- **La propiedad del suelo y los mecanismos para su incorporación al desarrollo urbano. En: La política de constitución de reservas territoriales en los estados de Colima, Jalisco y Michoacán. Guadalajara.**
- **Incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano. En La política de constitución de reservas territoriales en los estados de Colima, Jalisco y Michoacán.**
- **Las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México.**

*Encuentro Internacional sobre Suelo Urbano y Reservas Territoriales (1997)*²⁰⁹.

En el Encuentro Internacional sobre Suelo Urbano y Reservas Territoriales estaba presente el temor a la especulación en el mercado de suelo que, se afirmó sin probar en su texto Fausto Brito Adriana, surgió de la nueva legislación agraria en México. Los fundamentos para sustentar el temor fueron los siguientes:

- a) La liberación del mercado de suelo conduce a efectos contraproducentes de polarización y fragmentación social, económica y física, porque hace propicios a los fenómenos especulativos de tierra que contribuyen a dejar fuera a grandes sectores de la población por elevar el costo de la tierra, principalmente en las localidades donde hay fuerte acaparamiento de ella –sin señalar los sitios-. (Lugo Uclés Mario).
- b) La globalización permite la aparición de nuevos actores con mucho poder para imponer sus intereses en la estructura de usos del suelo –los desarrolladores inmobiliarios-, o para oponerse por sentimientos de buena voluntad o intereses poco claros a proyectos racionales –principalmente organizaciones sociales y asociaciones de vecinos–, frente a gobiernos locales, especialmente los municipales, débiles por falta de recursos técnicos y financieros, con visiones de interés político personal de corto plazo, y frecuentemente proclives a la corrupción (Lungo Uclés Mario)
- c) En 1996, año anterior a la celebración del Encuentro, y por tanto único dato disponible en esa fecha, apenas se habían registrado las primeras, y pocas, hectáreas incorporadas al desarrollo urbano conforme a las vías permitidas por la nueva legislación urbana, y ya se pronosticaba la presencia de fenómenos especulativos de tierra. La advertencia de que la globalización propicia la aparición de nuevos actores capaces de imponer sus intereses, se produjo a escasos dos años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, manifestación clara de la liberación de la economía mexicana para su inserción en la globalidad.

²⁰⁹ Suelo Urbano y Reservas Territoriales. Adriana Fausto Brito coordinadora. Universidad de Guadalajara, 1998.

La globalidad, o la globalización, cambió la forma de hacer negocios, incluyendo los negocios inmobiliarios, entre ellos el de la vivienda social, en el que la rotación del dinero y el volumen de ventas son más importantes que el margen de ganancia, de ahí que quienes participan masivamente en los desarrollos inmobiliarios sean las grandes empresas, porque las pequeñas empresas no consiguen alcanzar economías de escala; este cambio explica que el mercado de terrenos en la periferia de las ciudades sea un mercado con el enfoque de *just in time*, lo que significa que no es negocio especulativo de suelo.

*Los pobres de la ciudad y la tierra (2000)*²¹⁰.

Las opiniones contenidas en el libro *Los pobres de la ciudad y la tierra* se expresaron cuando ya se tenían registros de lo sucedido en los primeros cinco años en que se aplicaron las vías de incorporación de suelo al desarrollo urbano permitidas por la nueva legislación agraria. Probablemente por ello, o quizá por que los presentes eran más plurales en su formación y experiencia, las opiniones tuvieron un espacio para la divergencia; de ellas destacan las siguientes:

La falta de recursos determinaba que la participación directa del sector gubernamental paulatinamente se fuera limitando, por ello la necesidad de una participación más activa de los sectores social y privado. Se requiere, así, optimizar el marco jurídico y administrativo y otras vías adicionales a la creación de reservas territoriales para generar oferta de suelo barato en las áreas determinadas como aptas por los instrumentos de planeación; y mecanismos más simples para lograr una adquisición pronta y legitimada del terreno que se adquiere. (González García de Alba Ligia y Vargas Muñoz Rafael)

No se debe esperar que el mercado por si solo genere los resultados deseados; se requiere de un Estado fuerte y de una economía social que combinen el fortalecimiento del mercado y la mínima participación gubernamental con políticas compensatorias de protección y asistencia a los grupos más necesitados. Y es que en una economía de mercado se presenta el comportamiento de los propietarios de la tierra urbana y de los desarrolladores inmobiliarios con la intención de alcanzar objetivos de eficiencia económica –es decir, objetivos orientados a los mayores beneficios de los propietarios e inversionistas²¹¹- con los de integración social –los que generen con mayor calidad de vida para la población.

Las conductas extremas de los inversionistas en relación a la compra de terrenos son:

- a) **El comportamiento empresarial, dinámico, que se esfuerza para movilizar los recursos económicos para utilizar los terrenos vacíos para construir.**
- b) **Y el comportamiento patrimonialista, que se manifiesta por la espera de plusvalías -fenómeno de la propiedad de engorda- más que por el esfuerzo y beneficio de la actividad empresarial.**

La primera opinión, expresada por dos expertos que eran funcionarios de la SEDESOL (González García de Alba Ligia y Vargas Muñoz Rafael) en la fecha de la reunión convocada por el Lincoln Institute of Land Policy y el Colegio Mexiquense, reconoce una de las consecuencias de las políticas del llamado binomio FMI-BM por Saxe Fernández, consistente en la reducción de los recursos fiscales, a su vez producto de la imposición de límites en el déficit público.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006 solo atribuye a la SEDESOL las funciones y atribuciones para, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, determinar los requerimientos de suelo para el desarrollo urbano y regular los mecanismos para satisfacerlo, así como realizar las acciones e inversiones respectivas, atendiendo a una política de desarrollo territorial

²¹⁰ Los Pobres de la Ciudad y la Tierra. Alfonso Iracheta C. y Martim O. Smolka, coordinadores. Lincoln Institute of Land Policy y Colegio Mexiquense. Toluca, Mex. 2000

²¹¹ Interpretación del presente del autor de la tesis.

mediante la localización eficiente de largo plazo, basada en la internalización de los costos sociales y la construcción de un buen mercado que pueda manejar, de manera apropiada, las externalidades ambientales y estimar beneficios futuros, no solo los presentes.

Política de Estado para el Territorio y el Ambiente (2007).

La Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación y la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad propusieron como componentes de una política integrada de suelo urbano, principalmente orientada a la vivienda de bajo ingreso, las siguientes:

- a) **La generación de suelo servido para la vivienda de bajo ingreso, lo que implica hacer lo necesario para que la planeación urbana compatibilice las políticas habitacionales con las del suelo y contemple la expansión ordenada de las ciudades y la regeneración urbana.**
- b) **La coordinación entre los sectores agrario y urbano y entre los tres ámbitos de gobierno para ampliar la oferta de suelo habitacional y ofrecer soluciones de vivienda a los más pobres.**
- c) **El establecimiento de acuerdos de voluntades y de estímulo a la asociación entre propietarios del suelo rústico -pequeños propietarios y ejidatarios-, desarrolladores y los tres ámbitos de gobierno para ofrecer suelo habitacional en la periferia de las ciudades y para ocupar los terrenos urbanos libres de construcciones en el interior de las mismas.**

Opinión de empresarios (2007)

El Arq. Ramiro Guzmán Barbosa, presidente de la CANADEVI, en el mensuario de abril de 2007, manifestó que debe darse una alianza para la vivienda y el desarrollo urbano de calidad, clara respecto a los requerimientos de suelo apto con infraestructura, plasmarlos en todos los planes de desarrollo urbano municipales, en los cuales se definan los mecanismos e instrumentos para su implementación, a fin de propiciar las condiciones adecuadas para generar seis millones de viviendas. Hoy existen en el papel, pero no las herramientas y los mecanismos para aplicarlos.

En la edición de mayo de 2007 del mensuario de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, aparecieron las declaraciones del presidente de la CONCAMIN, Ismael Plascencia Núñez, presidente de la CONCAMIN hechas al terminar la 92ª asamblea general del INFONAVIT, asamblea en la cual el presidente de la República convocó a los desarrolladores inmobiliarios a generar un mayor número de viviendas para los trabajadores, y el director general del INFONAVIT agregó que existe financiamiento para que los trabajadores con ingresos menores de tres salarios mínimos adquieran su vivienda, pero no existe oferta suficiente de parte de los desarrolladores.

Conclusiones.

En síntesis, no se dio la expectativa de que la modificación de la legislación agraria de 1991 y 1992 generaría el acaparamiento de tierra ejidal en la periferia de las ciudades, afirmación que se sustenta en el resumen de las conclusiones:

- a) **La afirmación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 sobre la oferta de suelo urbano insuficiente debido al acaparamiento de predios, debió referirse a fenómenos presentados, y presentes a esa fecha, al interior de las ciudades, dado que hasta esa fecha el único agente que adquiriría tierras en la periferia de las ciudades era el Gobierno Federal por la vía de la expropiación, así que no es aceptable aplicar el diagnóstico del citado Programa sobre el acaparamiento de predios en la periferia de las ciudades a la nueva legislación agraria, cuyo mercado de suelo se liberó hasta que empezó a operar el nuevo aparato burocrático agrario, precisamente en el año 1995 en el que se publicó el citado Programa.**
- b) **El acaparamiento de tierras con fines especulativos es un negocio que responde a objetivos del mediano y largo plazo, comunes en la forma de hacer negocios presente antes de los fenómenos de liberalización y monetarización de las economías –compro hoy tierra barata, me espero años y la**

vendo caro-, en tanto que la economía globalizada busca rendimientos financieros en el corto plazo, de ahí que las líneas de negocios en la globalidad no contemplen, ni aun en visiones con críticas negativas, a nuevos actores en el mercado de suelo en la periferia de las ciudades con propósitos de acaparamiento de suelo.

- c) Al carecer el gobierno de recursos para generar reservas territoriales a partir de la crisis de diciembre de 1994, se retiró del mercado de suelo en la periferia de las ciudades y abrió la puerta para que actuaran los propietarios del suelo y los desarrolladores inmobiliarios –principalmente de vivienda social- con las vías permitidas por la nueva legislación agraria –principalmente mediante la compra de parcelas ejidales- en la ampliación del ámbito urbano; si a ello se suma que, a partir
- d) de 1992 el INFONAVIT dejó de ser el gran, y prácticamente único, desarrollador de vivienda social en el país y comprador de suelo en las periferias de las ciudades; la incorporación de suelo ejidal por los desarrolladores de inmobiliarios se destinó a desarrollos de vivienda social para satisfacer la demanda de vivienda, no de suelo, porque el mercado de suelo ya estaba liberado y por tanto había suficiente oferta.
- e) En el Encuentro Internacional sobre Suelo Urbano y Reservas Territoriales celebrado en 1997 estaba presente el temor a la especulación que, se afirmó sin probar (Fausto Brito Adriana), surgió de la nueva legislación agraria en México; sin embargo, quedó claro que el negocio de los desarrolladores inmobiliarios consiste en producir y vender vivienda, conforme a la conducta empresarial que sugiere la primera alternativa de Vincent Renard, y no especular con el suelo, como sugiere la conducta patrimonialista de su segunda alternativa, opiniones expresadas en *Los pobres de la ciudad y la tierra (2000)*.
- f) El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006 aceptó la participación del mercado en la periferia de las ciudades para satisfacer los requerimientos de suelo para el desarrollo urbano, ya sin expresar temor alguno al acaparamiento de suelo para la especulación, porque a la fecha de la expedición del citado Programa -2001- las estadísticas del programa PISO habían demostrado que el fenómeno de acaparamiento no se había presentado.
- g) Con la experiencia acumulada en los nueve años transcurridos desde la liberación del mercado de suelo en la periferia de las ciudades gracias a la nueva legislación agraria, en el 2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda de 2004 no se hizo mención alguna al acaparamiento de tierras en la periferia de las ciudades para la especulación.
- h) Doce años después de la liberación del mercado de suelo en la periferia de las ciudades –2006-, La Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación y la Red Mexicana de Ciudades no hizo mención alguna al acaparamiento de tierras en la periferia de las ciudades en su propuesta de componentes de una política integrada de suelo urbano, principalmente orientada a la vivienda de bajo ingreso.
- i) Puede interpretarse que las declaraciones de los presidentes de la CANADEVI y de la CONCAMIN en mayo de 2007, al concluir la asamblea del INFONAVIT, expresaron su deseo de que la compra de las tierras a los propietarios originales –lo mas probable ejidatarios- y su habilitación debe correr a cargo de los gobiernos estatales y municipales y, en la mas positiva de las hipótesis, que les sea vendida a los desarrolladores inmobiliarios ya con seguridad jurídica, con una buena traza urbana, con uso de suelo normado, de preferencia con licencias preconcedidas para urbanización y edificación, con las redes primarias de infraestructura establecidas, y a los precios mas bajos posibles, tal como operaba el Programa de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda en el sexenio 1982-88, y así estar ellos en condiciones de producir la vivienda económica. Sus declaraciones son congruentes con una visión empresarial y, de ninguna manera, expresan intención alguna al acaparamiento de tierras para la especulación por parte de los desarrolladores inmobiliarios.

6.- EL ESPERADO REBASE DEL ESTADO EN EL DESARROLLO URBANO.

El conjunto de opiniones recogido de diversas publicaciones de 1995 al 2007 se ubica en el debate entre dos posiciones extremas definidas por la intervención determinante y protagónica del Estado en el mercado de suelo en la periferia de las ciudades, y con ello estar en condiciones de actuar como rector del ordenamiento territorial, o su ausencia en ese mercado para que en él participan libremente los agentes económicos – propietarios originales del suelo y desarrolladores inmobiliarios-, asignando al Estado solamente un papel facilitador, modelo en el cual, se afirma, se propicia el desorden urbano.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000

Una de las estrategias consideradas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 para ordenar el territorio en la periferia de las ciudades incluyó la incorporación de 150 mil hectáreas entre 1995 y el 2000, incorporando dicha tierra al desarrollo urbano por la vía de la expropiación mediante inversión de la SEDESOL.

El Programa asumió con esta estrategia que la SEDESOL debía conducir el ordenamiento del territorio por medio de la propiedad del suelo; a pesar de que habían transcurrido tres años de la expedición de la nueva legislación agraria, y de que el sexenio anterior adquirió la fama de incorporar a los mercados como rectores de la economía, el Programa solamente hizo mención de la participación de ejidos y desarrolladores inmobiliarios para detener el alza de los precios en la periferia de las ciudades.

Es claro que en el Programa se mantuvo en la idea de que el Gobierno Federal debía actuar como rector del ordenamiento territorial en el país.

Reunión sobre ciudades mexicanas en el nuevo milenio (1995)

En la Reunión sobre ciudades mexicanas en el nuevo milenio en la que participaron la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal –SEDESOL– y el Colegio de México, el Titular de SEDESOL manifestó que, para hacer frente a las problemáticas urbana y rural, que actúan como vasos comunicantes y que, difícilmente, pueden ser entendidas la una sin la otra, se debe contar con suelo suficiente y adecuado para el crecimiento de las ciudades, de ahí la importancia capital de las acciones para orientar los procesos de incorporación de suelo al desarrollo urbano de manera ordenada y sustentable, además de regular sus usos.

Es interesante destacar que la declaración del Titular de SEDESOL en la reunión de referencia, en el sentido de que se debía contar con suelo suficiente y adecuado para el crecimiento de las ciudades, coincide en el tiempo con la expedición del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-200, formulado bajo su responsabilidad. La opinión del Titular de SEDESOL emitida en 1995 en la citada Reunión, dejó pendiente la identificación de las acciones a desarrollar en el sexenio.

Diagnóstico y pronóstico de los programas de creación de reservas territoriales y de regularización de la tenencia de la tierra urbana (1995²¹²).

Del diagnóstico y pronóstico de los programas de creación de reservas territoriales y de regularización de la tenencia de la tierra urbana, así como el pronóstico de ambos programas a la luz de la nueva legislación agraria, destaca lo siguiente:

- a) En el sexenio 1982-88 es en el que se impulsó por primera vez la gestión gubernamental en materia de suelo urbano. La base de esta reorientación de la acción gubernamental se expresó así: "La premisa es la tierra; es necesario por un lado regularizar, pero por otra parte prevenir; la política de reservas territoriales es la solución de fondo y radical del problema, de otra manera nos vamos a pasar la vida regularizando".
- b) Para el efecto plantearon dos líneas básicas de actuación:
 - Preventiva, a través de la constitución de reservas territoriales.
 - Correctiva, principalmente mediante la regularización de la tenencia de la tierra.
- c) La creación de reservas territoriales implicaba la colaboración de los tres ámbitos de gobierno y la gestión expropiatoria incluía el pago de la indemnización a los ejidatarios con recursos fiscales.
- d) Salvo excepciones, las reservas territoriales así constituidas fueron usadas por los gobiernos estatales, en el mejor y mayoría de los casos, para satisfacer compromisos políticos.
- e) El sexenio 1988-94 se caracterizó por la reversión de las tendencias que apuntaban al término del sexenio anterior en materia de creación de reservas territoriales.

²¹² Covarrubias, Rébora y Ramírez. Op. Citado.

- f) El sexenio 1982-88 ha sido el único en la historia en que se instrumentó el modelo de creación de reservas territoriales, casi exclusivamente para vivienda popular, con resultados poco satisfactorios para el desarrollo urbano.

La instrumentación del Programa de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda en 1982, acorde con el contexto social y económico del momento, se propuso como objetivo fundamental contener el crecimiento de los asentamientos irregulares, como lo expresó la misma declaración presidencial. Es decir, como política pública para el sexenio 1982-88, no hubo la intención manifiesta de crear reservas territoriales para que el Estado ejerciera la rectoría en el ordenamiento del territorio.

Además, el nombre del Programa explica porqué, en la práctica, la mayor parte de las reservas territoriales creadas en el sexenio 1982-88 se dedicaron a la vivienda popular. Evidentemente el desarrollo urbano incluye necesariamente espacios para la vivienda en todas sus categorías, pero los espacios dedicados a la vivienda no agotan el concepto de desarrollo urbano, sino que debe incluir espacios para la industria y los servicios; por tanto, aun aceptando que el programa citado ordenó el territorio destinado a la vivienda, quedó necesariamente fuera de la rectoría del Estado la creación de espacios para la industria y los servicios, dando lugar a frecuentes manifestaciones de promiscuidad de usos industriales con espacios para la vivienda y los servicios, con consecuencias perniciosas. En consecuencia, la conceptualización de las reservas territoriales como espacios destinados principalmente a la vivienda popular, establecida en 1982, limitó en forma determinante la capacidad del Estado de ejercer la rectoría en el ordenamiento del territorio.

El Programa de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda del sexenio 1982-88 implicó la colaboración de los tres ámbitos de gobierno con una participación determinante del Gobierno Federal, menor del gobierno estatal, y una muy escasa la del municipio. El contexto político y social del momento permitió que, salvo excepciones, las reservas territoriales así constituidas, fueran usadas por los gobiernos estatales, en el mejor y mayoría de los casos para satisfacer compromisos políticos.

En el siguiente sexenio, el de 1988-94, cuando las negociaciones con las instituciones financieras internacionales y con los bancos extranjeros para resolver el grave problema de la deuda externa, presente desde 1982, permitieron establecer las bases para el saneamiento de las finanzas públicas, el Gobierno Federal adquirió el compromiso de disminuir significativamente el déficit fiscal, lo que se tradujo en una severa astringencia presupuestal. Fue por ello que el Gobierno Federal, en el sexenio 1988-94, canalizó la mayor parte de los escasos recursos disponibles para el tema urbano a la regularización de la tenencia de la tierra, de mayor impacto social y político, y disminuyó drásticamente la creación de reservas territoriales.

Encuentro Internacional sobre Suelo Urbano y Reservas Territoriales (1997)²¹³.

Cuatro años después de modificado en materia agraria el artículo 27 constitucional y expedida una nueva Ley Agraria, en el Encuentro Internacional sobre Suelo Urbano y Reservas Territoriales se dijo (Cabral Barajas Luis Felipe) que México asumió con retraso el compromiso de crear instrumentos y un andamiaje legal encaminado a la gestión y ordenación urbana; por ello son comprensibles las contradicciones entre la legislación agraria y la legislación urbana en la que se ha desenvuelto buena parte de la expansión de las ciudades mexicanas durante las últimas décadas.

Se sentía ya en ese Encuentro la presencia dominante del llamado neoliberalismo que, se afirmó, propende a la reducción del papel del gobierno en las funciones administrativas y de gestión urbanas, y por tanto la utilización del espacio urbano y las formas de apropiación del mismo se vuelven instrumentos de mediación. Bajo estas condiciones, se agregó, el uso del suelo respondería a la lógica de la máxima rentabilidad de un terreno según el sitio donde su ubique y, por tanto, los mercados de libre competencia, que no son equitativos, no se interesan por la conservación de los recursos sino por una máxima racionalización económica, difícilmente representan la voluntad colectiva.

²¹³ Suelo Urbano y Reservas Territoriales. Adriana Fausto Brito coordinadora. Universidad de Guadalajara, 1998.

Eduardo López Moreno Romero expuso lo siguiente:

- a) Al final de los ochenta, las políticas de los organismos internacionales, encaminadas a contribuir al ordenamiento de los asentamientos humanos, se modificaron de manera estructural: Estrategia Mundial de la Vivienda (1988), Agenda 21 (1992), programas de la Comisión de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas y nuevas políticas del Banco Mundial (1994).
- b) La propuesta de los organismos internacionales es una nueva política urbana y de asentamientos humanos en busca de una estrategia llamada facilitadora, para que los agentes que se involucran en la oferta de suelo y en la producción o mejora de vivienda se movilicen. Un tipo de política que se edifica sobre el reconocimiento de las ventajas comparativas de los sectores público y privado, en cada etapa de proceso de suministro de suelo urbano.
- c) Las estrategias facilitadoras requieren que el gobierno garantice que los mercados del suelo y financiamiento funcionen eficientemente y con equidad, y que brinden el respaldo político que ayude al sector privado a proporcionar vivienda para todos los grupos de ingresos.
- d) Esas estrategias propugnan porque los países abandonen el papel de productores que tuvieron en el pasado, durante la década de los años setenta e inicio de los años ochenta, y se conviertan en facilitadores.

Luis Felipe Cabrales Barajas fundamentó sus opiniones sobre lo expuesto por otros participantes en el Encuentro:

- a) México asumió con retraso el compromiso de crear instrumentos y un andamiaje legal encaminado a la gestión y ordenación urbana, por ello son comprensibles las contradicciones entre la legislación agraria y la legislación urbana en la que se ha desarrollado buena parte de la expansión de las ciudades mexicanas durante las últimas décadas. Este panorama de hechos se manifestó en la presión urbana que se desató sobre las franjas periurbanas que circundan las ciudades.
- b) Coincide con López Moreno en que el abanico de posturas respecto al dilema de regular o no regular resulta muy abierto, encontrando en un extremo la ideología liberal basada en el libre mercado, y que por tanto renuncia a la creación de reservas territoriales, y en el otro extremo una postura estatista que considera a las reservas territoriales como un instrumento indispensable para controlar el espacio al servicio de la sociedad.
- c) Y agrega a esas afirmaciones que si algo ha quedado claro durante la última década es que ni la economía liberal ni la economía plenamente estatista han permitido resolver los problemas esenciales de la población, incluidos los que genera el ensanchamiento de la ciudad.
- d) Cita a Reyna Valladares, de la que opina que no hace sino acentuar la postura que pone en entredicho las bondades del libre mercado al afirmar que el afianzamiento del neoliberalismo pone en duda todo tipo de planeación, si se considera que la esencia de ésta es impulsar cambios en la realidad con criterios de racionalidad social, diferentes a los del mercado, mientras que en el neoliberalismo las únicas mediadas de política que se justifican son las que quitan trabas y eliminan distorsiones al funcionamiento del mercado.
- e) Las conclusiones de Cabrales son:
 - i. Es probable que los argumentos que alimentan el descrédito de las políticas de intervención de la ciudad se refieren al entorno en el que se desarrollan, lo que invita a pensar que en realidad lo que se ha hecho es una mera simulación de creación de reservas territoriales,
 - ii. En este caso sería más adecuado hablar de desgobierno que de un fracaso de políticas urbanas en vista de que en realidad estas no fueron instrumentadas.
 - iii. En algunos países industrializados, especialmente de Europa, tiende a revalorarse el papel de la intervención pública sobre la ciudad, para lo cual existe un ejercicio permanente encaminado a afinar instrumentos de gestión que afronten la especulación urbana.
 - iv. Es posible que en los instrumentos avanzados desarrollados por los sistemas de planeación, los intereses públicos y privados tengan a su alcance una serie de eslabones que les permite engarzarse sin muchas dificultades. Aquellos sistemas que combinen el doble objetivo de defender intereses públicos y respetar el juego del mercado son aquellos en los que las ciudades crecen

desahogadamente, con precios moderados de vivienda, mayores superficies medias y mejores servicios públicos, en definitiva con mayor bienestar.

- v. El libre mercado de suelo y vivienda requiere de contrapesos, ya que el liberalismo a ultranza aplicado en sociedades como la de México produce efectos desastrosos.

Entre las conclusiones del Encuentro sobre el papel del Estado en el ordenamiento territorial, destacan las siguientes:

- a) El libre mercado de suelo y vivienda requiere de contrapesos, ya que el liberalismo a ultranza aplicado en sociedades como la de México produce efectos desastrosos.
- b) Es probable que en realidad lo que se ha hecho es una mera simulación al pretender conducir el ordenamiento del territorio con la creación de reservas territoriales; es decir, la culpa fue del Estado por no actuar con decisión, y no del instrumento.
- c) En este caso sería más adecuado hablar de desgobierno que de un fracaso de políticas urbanas, en vista de que en realidad estas no fueron instrumentadas
- d) Lo anterior llevaría a predecir que, en el ambiente neoliberal, la conformación de la ciudad dependería de la dinámica de las decisiones de los que son o llegan a ser propietarios del suelo, y no tanto por la voluntad o el deseo de la colectividad. La planificación urbana estaría entonces al servicio del mercado y no de la sociedad.

*Los pobres de la ciudad y la tierra (2000)*²¹⁴.

En el libro *Los pobres de la ciudad y la tierra*, publicado en el 2000, se señala que se requiere optimizar el marco jurídico y administrativo para que el Estado, por conducto de los tres ámbitos de gobierno, con el uso de mecanismos de fomento y de control, incida adecuadamente en la incorporación y utilización del suelo urbano. Se consideró que la falta de recursos fiscales determinaba que la participación directa del Estado paulatinamente se fuera limitando, y con ello la adquisición del suelo por su conducto, obligando a propiciar una participación más activa de los sectores social y privado, pero haciéndose necesaria la coordinación de las autoridades en el ámbito de su competencia, y el uso de la normatividad urbana y agraria vigente para la conducción del ordenamiento del territorio.

*Las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México*²¹⁵ (2001)

La evolución de las normas jurídicas que rigen la producción de suelo urbano puede caracterizarse como una sucesión de ordenamientos que, a pesar de responder la intención de cambiar la situación de caos normativo por una de orden integral, en realidad van acumulando capas que no logran formar un conjunto coherente, dado que no alcanzan a sustituir a los marcos normativos preexistentes. El advenimiento en 1976 de la LGAH trajo consigo novedades muy importantes, una de ellas es que hoy prácticamente todas las ciudades de más de cien mil habitantes cuentan con un plan que orienta su desarrollo.

La reforma introducida a principios de 1983 al artículo 115 constitucional, en la que se otorgó a los municipios atribuciones relacionadas con la gestión urbana, pero para que los municipios pudiesen ejercer las nuevas atribuciones, con la pretensión de la integralidad, se requería modificar, tanto la legislación federal como las de los estados. La oleada de leyes no sustituyó a la mayor parte de los ordenamientos preexistentes y, además, siguieron surgiendo ordenamientos y mecanismos administrativos de carácter sectorial, como los relacionados con el agua o la construcción de las redes viales, que impidieron a la planeación cumplir con la función esperada, y los equipos de planeación –tanto municipales como estatales- no lograron ir más allá de la regulación de los usos de suelo.

²¹⁴ *Los Pobres de la Ciudad y la Tierra*. Alfonso Iracheta C. y Martim O. Smolka, coordinadores. Lincoln Institute of Land Policy y Colegio Mexiquense. Toluca, Mex. 2000

²¹⁵ DIRECTORIO URBANÍSTICO. ESTUDIOS BRASILEÑOS E INTERNACIONALES. LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICIES. *Las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México* 2001.

En 1988, se produjo un nuevo desarrollo legislativo en la tendencia de acumulación normativa. Se trató de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que constituyó el primer intento de regular la cuestión ambiental en su conjunto, desde los efectos de las actividades industriales hasta la operación de las áreas naturales protegidas. Una vez más, con la pretensión de la integralidad.

Este sistema de planeación del ordenamiento territorial tiene dos dependencias con facultades desde el Gobierno Federal: el primero para el punto de vista urbano a cargo de la SEDESOL, que además debe atender la administración de los programas sociales, y el segundo para el punto de vista de la protección al ambiente a cargo de SEMERNAT, que además debe atender la administración de los recursos naturales.

Tanto la legislación para el desarrollo urbano como la legislación para la protección ambiental han sentado las bases para la formación de un sistema de planeación y han introducido elementos de participación social y derecho a la información que han hecho más transparente la gestión, en ciertos campos. Sin embargo, no han contribuido a la formación de un marco jurídico sencillo y coherente. Más bien se ha mantenido la tendencia de acumulación de leyes que pretenden instaurar, cada una de ellas, un esquema “integrador”, pero que no logran porque no sustituyen a las anteriores.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006 afirmó que las ciudades juegan un rol estratégico, porque son el principal espacio de interacción del país con el mundo, y consideró que el principal reto en el Siglo XXI es lograr que los procesos simultáneos de urbanización e internacionalización favorezcan a las familias, y generen cambios profundos para establecer redes de ciudades que se complementen, conciliando objetivos de eficiencia económica, cohesión social y equilibrio ecológico, impulsen al desarrollo nacional y fortalezcan los mecanismos de gobernabilidad territorial a través del principio de subsidiaridad.

2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda (2004).

En el 2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda, celebrado en de 2004, ofreció diversos y contrapuestos puntos de vista, de los cuales destacan los siguientes:

Considerando los escasos recursos presupuestales de los tres ámbitos de gobierno, se plantearon tres posiciones divergentes en torno a su participación en la incorporación de terrenos al desarrollo urbano:

- a) Oposición a que se constituyan reservas territoriales con los escasos recursos fiscales, proponiendo que se destinen a la introducción de servicios a los asentamientos humanos carentes de ellos, y se deje la creación de espacios para la expansión del desarrollo urbano a los sectores privado y social.
- b) A favor de que se destinen recursos fiscales para la compra o expropiación de terrenos para generar oferta de suelo para pobres y, si hubiera recursos suficientes, para conducir el desarrollo urbano.
- c) Propuesta para que los estados y municipios establezcan alianzas con los propietarios de la tierra y los desarrolladores, y sin invertir recursos fiscales en la compra de la tierra, se generen espacios racionales para el desarrollo urbano, que incluya tierra para los diferentes estratos de vivienda.
- d) Se expuso que la vía de incorporación dominante de terrenos ejidales a desarrollos inmobiliarios, especialmente de vivienda, es la compra de parcelas en dominio pleno por los desarrolladores, quienes seleccionan los sitios en función de la disposición del ejido a vender, del precio, de la condición física del terreno –dimensiones, topografía, subsuelo, etc.-, y de la factibilidad de cambio de uso del suelo de rural a urbano y de introducción de infraestructura. (Díez de Bonilla Jorge)

El Foro se celebró a nueve años de que se inició la liberación del mercado de suelo en la periferia de las ciudades, de ahí que la experiencia fuera más amplia que en las anteriores referencias. En el Foro se mantuvo la divergencia de posiciones entre la tradicional que se inclina por la necesidad de que el gobierno tenga la propiedad del suelo para que esté en condiciones de conducir el desarrollo urbano, y las otras dos que abren la

participación abierta o conducida de propietarios del suelo y desarrolladores inmobiliarios. La segunda opinión reconoce que la vía de incorporación dominante de terrenos ejidales a desarrollos inmobiliarios, especialmente de vivienda, es la compra de parcelas en dominio pleno por los desarrolladores.

Las consecuencias de la probable decisión del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006 de evadir la responsabilidad de conducir el ordenamiento del territorio en aras de otros objetivos, como pudiera ser el estímulo al crecimiento de la economía por medio del impulso a la construcción de vivienda, se pusieron de manifiesto en el 2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda, celebrado en agosto de 2004, en el que se expresaron puntos de vista en materia de ordenamiento del territorio, entre los que destacan los siguientes:

- a) La urbanización crece con una clara tendencia a la metropolización.
- b) Es mayoritaria la demanda de suelo de familias de menores ingresos que no tienen acceso al crédito.
- c) La vía de incorporación dominante de terrenos ejidales a desarrollos inmobiliarios, especialmente de vivienda, es la compra de parcelas en dominio pleno por los desarrolladores, quienes seleccionan los sitios en función de la disposición del ejido a vender, del precio, de la condición física del terreno – dimensiones, topografía, subsuelo, etc.-, y de la factibilidad de cambio de uso del suelo de rural a urbano y de introducción de infraestructura.
- d) El cambio de uso del suelo es una gestión que realizan los desarrolladores paralelamente al proceso de compra del terreno, sin adelantar la gestión, porque de culminar ésta antes de cerrar la compra, el precio puede subir.
- e) Por ello los sitios elegidos se dispersan en el territorio, los conjuntos de vivienda carecen de servicios – principalmente educativos y de salud- y sus habitantes viven alejados de sus lugares de trabajo.
- f) Los desarrolladores de vivienda no generan oferta para familias con ingresos menores a 3 sm, tengan o no acceso al crédito, ni para familias con ingresos entre 3 y 5 sm que no tengan acceso al crédito por no poder acreditar el ingreso.
- g) Para las familias en la situación descrita en el inciso anterior, su única solución es la compra de suelo en el mercado irregular urbano, de ejidos que, o bien ya se encuentran en proceso avanzado de venta –y por ello con precios relativamente altos- o de ejidos que se encuentran sin las condiciones que los hace atractivos para los desarrolladores inmobiliarios.

Política de estado para el territorio y el ambiente (2007).

En el folleto llamado Política de estado para el territorio y el ambiente, publicado por La Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación y la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, se expresó en que el ordenamiento territorial-ambiental debe soportarse en políticas que permitan considerar, desde la estructura del territorio, los aspectos económicos, sociales y ambientales, haciendo viable económicamente las regiones, y dentro de ellas las metrópolis y las ciudades, reduciendo sus disparidades sociales y protegiendo el ambiente y los recursos naturales. México transita de una estructura socio-espacial urbana a otra mayormente metropolitana. Cada vez más población, capacidad económica y poder de decisión se concentran en las áreas metropolitanas del país.

Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (2007)

La Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI) publica mensualmente un suplemento en el periódico Reforma, del cual destacan, en materia de ordenamiento territorial, dos notas aparecidas en 1997.

El texto del artículo de la Arq. Sara Topelson de Grinberg, presentado en su carácter de coordinadora general del CIDOC y aparecido en la publicación mensual de la CANADEVI correspondiente a marzo de 2007, particularmente importante al considerar que la arquitecta ocupa a partir de abril de 2007 la subsecretaría de desarrollo urbano en la Secretaría de Desarrollo Social federal. Se transcriben algunos de los párrafos de su nota:

“Uno de los retos trascendentes para el futuro del desarrollo de la vivienda en nuestro país es el suelo urbano integral. Los grandes avances cuantitativos en materia de vivienda logrados en el último sexenio presentan situaciones preocupantes, ya que buena parte se han construido en las periferias de las ciudades debido al menor costo del suelo, pero carecen de infraestructura, los servicios son deficientes y las comunicaciones escasas y poco vinculantes con otras actividades sociales.

“Es indispensable comprender que la vivienda es un componente integral del hábitat residencial urbano; sin embargo, no podemos considerar únicamente el lote y unidad de vivienda, ya que su relación con el entorno inmediato es nulamente (sic) sustentable, pues evita la generación de comunidades y espacios públicos que constituyen el tejido de la ciudad y del país. Por lo tanto la planeación urbana debe ser el primer paso en el desarrollo y crecimiento ordenado de la ciudad, integrando las redes de infraestructura, definiendo las densidades habitacionales, fomentando el concepto de ciudad policéntrica que incluye en cada zona los satisfactores inmediatos de la vida urbana, ligados a vías de comunicación eficientes y redes integradoras de transporte público.

“La Ley (General) de Asentamientos Humanos, vigente desde mayo de 1976, es hoy obsoleta, es necesario transformarla en un nuevo instrumento, una LEY MARCO²¹⁶ que soporte la renovación de leyes de desarrollo urbano estatales y municipales, que respondan con eficacia a la planeación territorial derivada del acelerado crecimiento de la mayoría de nuestras ciudades, y asumir los dos grandes pendientes que enfrentamos: la atención a los pobres, la población de menores ingresos y el concepto de “hacer ciudad”²¹⁷, con todas las implicaciones que de ello se derivan.

“El reto urbano es ineludible ante la circunstancia actual en que la vivienda, en términos de planeación urbana, ha rebasado a la ciudad”.

Por su parte el Arq. Ramiro Guzmán Barbosa, presidente de la CANADVI, en el mensuario de abril de 2007:

“El desarrollo urbano en el país no se ha regulado ni flexibilizado lo suficiente para crecer en la misma medida que la demanda de vivienda y, por lo tanto, no se ha generado nueva tierra con infraestructura. Debe darse una alianza para la vivienda y el desarrollo urbano de calidad, clara respecto a los requerimientos de suelo apto con infraestructura, plasmarlos en todos los planes de desarrollo urbano municipales, en los cuales se definan los mecanismos e instrumentos para su implementación, a fin de propiciar las condiciones adecuadas para generar seis millones de viviendas. Hoy existen en el papel,²¹⁸ pero no las herramientas y los mecanismos para aplicarlos.”

Conclusiones.

Se confirmó la expectativa de que la liberación de los mercados de suelo en la periferia de las ciudades provocaría que el Estado –los gobiernos Federal, estatales y municipales- fuera rebasado por los desarrolladores inmobiliarios, como se desprende de las siguientes evidencias:

- a) **La intención del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 de mantener al Gobierno Federal como rector del ordenamiento territorial en el país NO fue congruente con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, ni con los hechos que se dieron en el sexenio al que orientó sus estrategias -1995-2000-, ya que las expropiaciones realizadas por conducto del Gobierno Federal solo representaron el 23% de las tierras incorporadas al desarrollo urbano, y el 77% restante por medio de las otras vías permitidas por la nueva legislación agraria, con participación abrumadoramente dominante de los desarrolladores inmobiliarios. (Ver el Programa Nacional de desarrollo Urbano 1995-2000 y el informe de PISO.**

²¹⁶ Con mayúsculas y en negrillas en el original.

²¹⁷ El entrecomillado es del original.

²¹⁸ Probablemente se refiere a los planes de desarrollo urbano municipales.

- b) Por la declaración del Titular de SEDESOL en la Reunión sobre ciudades mexicanas en el nuevo milenio (1995), pareciera que la inercia conducía a inclinarse por la adquisición del suelo, para que así el Gobierno Federal pudiera actuar como rector del ordenamiento territorial, pero ya se vislumbraba, ante la falta de recursos fiscales –fecha en que se estaban viviendo los efectos de la crisis de diciembre de 1994-, que la incorporación del suelo solo podría darse solo con la inversión privada, y por tanto quedaba a los tres ámbitos de gobierno ejercer las facultades que les daba la Ley General de Asentamientos Humanos para dirigir el ordenamiento territorial, no precisamente controlarlo por la dispersión de facultades.
- c) Por los objetivos políticos y sociales del sexenio 1988-94, y por las limitaciones en los recursos fiscales, el Estado abandonó cualquier propósito de asumir la rectoría en el ordenamiento territorial, especialmente mediante la creación de reservas territoriales. Por tanto de 1982, en que se tomó clara conciencia del desorden urbano provocado por la migración campo ciudad, a 1988, la creación de reservas territoriales fue ineficiente por su defectuosa instrumentación, y de 1989 a la fecha no ha habido interés ni recursos para la creación de reservas territoriales, por lo que la rectoría del Estado para ordenar el territorio urbano a partir de tener en su poder las reservas territoriales no ha tenido efectos.
- d) En el Encuentro Internacional sobre Suelo Urbano y Reservas Territoriales (1997) se hizo notar la ineficacia de la creación de reservas territoriales por el Estado para ordenar el territorio urbano, la presencia de las contradicciones entre la legislación agraria y la legislación urbana y el riesgo derivado de los mercados de libre competencia, como el generado con la nueva legislación agraria, que no son equitativos, no se interesan por la conformación de la ciudad sino por una máxima racionalización económica, y difícilmente representan la voluntad colectiva.
- e) Es de aceptarse que los considerandos y las conclusiones del Encuentro Internacional sobre Suelo Urbano y Reservas Territoriales (1997) se suman a la conclusión que se desprende de lo expresado en Diagnóstico y pronóstico de los programas de creación de reservas territoriales y de regularización de la tenencia de la tierra urbana sobre la ineficacia del Estado para ordenar el territorio urbano; pero queda pendiente de precisar si la ineficacia fue producto de una acción deliberada al haber objetivos políticos, económicos o sociales superiores al ordenamiento del territorio, que obligó a descuidarlo o si, en el otro extremo, el descuido fue producto de una combinación de inconciencia de la importancia del tema y de limitaciones en la capacidad de investigación y análisis de los responsables de la toma de decisiones.
- f) La visión ofrecida en el libro *Los pobres de la ciudad y la tierra* (2000), que incorpora opiniones de diversos autores, tiende a ser mas realista en cuanto a no acudir a la creación de reservas territoriales para conducir el ordenamiento del territorio, habida cuenta de la escasez de recursos fiscales, pero entraña una clara contradicción al afirmar, por una parte que *se requiere optimizar el marco jurídico y administrativo* para que el Estado incida adecuadamente en la incorporación y utilización del suelo urbano, y por otra que, para ordenar el territorio ante la acción de un mercado orientado por la búsqueda de ganancias para propietarios de la tierra y desarrolladores inmobiliarios, *se haga uso de la normatividad urbana y agraria vigente*.
- g) El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-06 reconoce implícitamente la necesidad de ordenar el territorio, al considerar la necesidad de fortalecer los mecanismos de gobernabilidad territorial, consideración un tanto ambigua de por sí, pero que resulta mas ambigua cuando agrega que los mecanismos de gobernabilidad funcionan a través del principio de subsidiaridad. Pareciera que el Programa buscó deliberadamente evadir la responsabilidad de conducir el ordenamiento del territorio en aras de otros objetivos, probablemente estimular la construcción de vivienda para fortalecer la economía, como aparentemente sucedió en el sexenio 1988-94, política que ha continuado hasta la fecha.
- h) La recomendación expresada en el Foro Nacional de Suelo para Vivienda (2004), ante una clara tendencia a la metropolización, para que los estados y municipios establezcan alianzas con los propietarios de la tierra y los desarrolladores sin invertir recursos fiscales en la compra de la tierra, es la más clara manifestación de que la liberación del mercado de suelo en la periferia de las ciudades desbordó la legislación urbana y ¿la voluntad? del Estado de asumir el papel de rector del ordenamiento del territorio.
- i) El folleto *Política de estado para el territorio y el ambiente* (2007) enfatiza en que la organización y el funcionamiento actual de las ciudades reflejan la ausencia de un modelo territorial y de sus consecuentes estrategias, evidencian el desdén sobre la planeación de largo plazo y se suman a la

ausencia de gobernabilidad y del cumplimiento de la ley. Ninguna decisión sobre el desarrollo social o el desarrollo económico puede ignorar al territorio sin causar un costo ambiental, económico y/o de funcionamiento con implicaciones en la vida nacional.

- j) La Arq. Sara Topelson de Grinberg ocupa a partir de abril de 2007 la subsecretaría de desarrollo urbano en la Secretaría de Desarrollo Social federal, de ahí la importancia de su declaración sobre la necesidad de transformar la Ley General de Asentamientos Humanos, vigente desde mayo de 1976, en un nuevo instrumento, una LEY MARCO; así también es de considerarse la preocupación del presidente de la CANADEVI porque el desarrollo urbano en el país no se ha regulado ni flexibilizado lo suficiente para crecer en la misma medida que la demanda de vivienda y, por lo tanto, no se ha generado nueva tierra con infraestructura; ambas declaraciones evidencian el desbordamiento del marco jurídico y de la acción de los tres ámbitos de gobierno por la liberación del mercado de suelo en la periferia de las ciudades.

BIBLIOGRAFÍA.

ASOCIACIÓN MEXICANA DE INSTITUTOS MUNICIPALES DE PLANEACIÓN y RED MEXICANA DE CIUDADES HACIA LA SUSTENTABILIDAD. IRACHETA Alfonso, Coordinador. 2007.

AZUELA Antonio. *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 Antonio y WARD Peter. *Memorandum de Austin: la urbanización del ejido y el impacto de la reforma del artículo 27 de la Constitución Mexicana*. Revista Interamericana de Planificación, vol. XXVII, num. 105, enero-marzo, 2001.

CARDOSO Ciro y PÉREZ Brignoli Héctor. *Historia Económica de América Latina*, tomo 2. Barcelona, Editorial Crítica. 1984.

CHÁVEZ Padrón Martha. *El derecho agrario en México*. México, Editorial Porrúa, 2001.

CHEVALIER Francois. *La formación de latifundios en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

CONAFOVI. *Política nacional de subsidios a la vivienda*, Consejo Nacional de Fomento a la Vivienda, México, 2004

COMISIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS DE LA LV LEGISLATURA FEDERAL. *El Artículo 27 y el Desarrollo Urbano. La reforma del régimen ejidal y el desarrollo urbano*. 1992.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. México, *La situación demográfica de México 2006*. México. 2006.

COVARRUBIAS Francisco, RÉBORA Alberto y RAMÍREZ F. Eduardo. *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura, División de Estudios de Posgrado e Investigación, Especializaciones en vivienda y valuación inmobiliaria. 1995.

CRUZ Ma. Soledad. *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. México, Universidad Autónoma Metropolitana y Red Nacional de Investigación Urbana. 2001.

DE LA PEÑA Sergio. *La formación del capitalismo en México*. México, Siglo XXI Editores. 1979.

DIRECTORIO URBANÍSTICO. ESTUDIOS BRASILEÑOS E INTERNACIONALES Y LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICIES. *Las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México* 2001.

ESCOBAR Antonio. *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*. México, Centro de estudios mexicanos y centroamericanos/Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social. 1993.

FLORESCANO Enrique, Coordinador. *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina 1500-1975*. México, Fondo de Cultura Económica. 1979.

GARCÍA Máynez Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. Editorial Porrúa, México, 1975

GOULET Denis y KIM Kwan S. *Estrategias de desarrollo para el futuro de México*. Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. 1989.

GREENE Fernando. *Efectos de las políticas de viviendas de interés social sobre los valores del suelo*. Conferencia dictada en el II Congreso Nacional de Valuación de la Sociedad de Arquitectos Valuadores, A. C. (SAVAC), celebrado en octubre de 2002.

HERNÁNDEZ PRADO JOSÉ. *El menos común de los gobiernos...El sentido común según Thomas Reid, y la democracia liberal*. México. Universidad Autónoma Metropolitana. 2007.

HOLMES STEPHEN. *Passions and constraint. On the theory of liberal democracy*. The University of Chicago Press. 1995.

IBARRA David, NAVARRETE Ifigenia M. de, SOLÍS Leopoldo y URQUIDI Víctor, coordinadores. *El perfil de México en 1980*. México, Siglo XXI Editores. 1970.

INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA EN MÉXICO. *La capitalización del campo mexicano*. Documento inédito. 2006

JIMÉNEZ DE PARGA. *Los regímenes políticos contemporáneos*. Madrid. TECNOS. 1974

KELSEN HANS. *Teoría Pura del Derecho*. México. Editorial Porrúa. 1991

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY Y COLEGIO MEXIQUENSE. *Los Pobres de la Ciudad y la Tierra*. Alfonso Iracheta C. y Martim O. Smolka, coordinadores. Toluca, Mex. 2000.

LÓPEZ Cámara Francisco. *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*. México, Siglo XXI Editores. 1978.

MATUTE Álvaro. *México en el siglo XIX. Fuentes e interpretaciones históricas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.

OVALLE Ignacio et al. *Reunión Nacional de Asentamientos Humanos*. México, Comisión de Estudios del Territorio Nacional. 1976.

PONCE de León Luis. *La nueva jurisprudencia agraria sistematizada*. México, Editorial Porrúa. 1996.

RAMÍREZ F. Eduardo. *Valuación, apreciación o prognosis inmobiliaria: la internacionalización de los negocios inmobiliarios en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura. 2003.

RAMÍREZ F. Eduardo. *La propiedad del suelo y los mecanismos para su incorporación al desarrollo urbano*. En: La política de constitución de reservas territoriales en los estados de Colima, Jalisco y Michoacán. Guadalajara, Universidad de Guadalajara y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 1997.

RAMÍREZ F. Eduardo. *Orígenes, medición, mecanismos de captura y aplicación de plusvalías*. En: Los pobres de la ciudad y la tierra. México, El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy. 2000.

RAMÍREZ F. Eduardo. *Formación de precios y plusvalías en la expansión urbana sobre terrenos rurales*. Conferencia dictada en el Seminario Internacional sobre Mercados de Suelo, organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México y por el Lincoln Institute of Land Policy. en junio de 2001.

RAMÍREZ R. Eduardo. *Incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano*. En La política de constitución de reservas territoriales en los estados de Colima, Jalisco y Michoacán. Guadalajara, Universidad de Guadalajara y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 1997.

RESTREPO Iván y ECKSTEIN Salomón. *La agricultura colectiva en México. La experiencia de La Laguna*. México, Siglo XXI Editores. 1975.

- RÉBORA Tognio Alberto. *¿Hacia un nuevo paradigma de los asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la Región Oriente en el Valle de México.* México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México, Gobierno de la Ciudad de México y El Colegio Mexiquense. 2000.
- SAXE-FERNÁNDEZ JOHN, PETRAS JAMES, VELTMEYER HENRY y NÚÑEZ OMAR. *Globalización, Imperialismo y Clase Social.* Buenos Aires. Editorial Distribuidora Lumen, S. de R. L. 2001
- SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. *La transformación agraria. Retos y testimonios.* 1998.
- SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. *Los problemas agrarios actuales y los programas para atenderlos.* 1998.
- SECOFI. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones Arancelarias y Plazos de Desgravación.* Miguel Ángel Porrúa. México, 1994.
- SEDESOL. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.* México, Secretaría de Desarrollo Social, 1996.
- SEDESOL. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.* México, Secretaría de Desarrollo Social, 2001.
- SEDESOL. *Programa sectorial de vivienda 2001-2006.* Secretaría de Desarrollo Social, 2001
- SEDESOL. *Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio.* México. El Colegio de México. 1998.
- SILVA HERZOG MÁRQUEZ JESÚS. *La idiotez de lo perfecto. Miradas a la política.* México. Fondo de Cultura Económica. 2006.
- SOFTEC. *Mexican houses overview.* México, SOFTEC, 2004.
- STIGLITZ JOSEPH E. *El malestar en la globalización.* México. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S. A. de C. V. 2002. Primera edición en inglés en 2002.
- TÉLLEZ Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal.* México, Fondo de Cultura Económica. 1994.
- UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA. *Suelo Urbano y Reservas Territoriales.* Adriana Fausto Brito coordinadora., 1998.
- UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY y SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE JALISCO, *Encuentro Internacional sobre Suelo Urbano y Reservas Territoriales,* Centro de Estudios Metropolitanos. 1997.
- TENA Ramírez Felipe. *Derecho constitucional mexicano.* México. Editorial Porrúa, 1975.
- URBAN LAND INSTITUTE. *Real estate workshop: attracting capital to your project.* Papeles de trabajo para el seminario celebrado en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México en abril de 1997.
- VALENCIA CARMONA SALVADOR. *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo.* México. Editorial Porrúa y UNAM. 1995

VAN YOUNG Eric. En ESCOBAR Antonio. *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*. México, Centro de estudios mexicanos y centroamericanos/Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social. 1993.

WARMAN Arturo. *El campo mexicano en el siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica. 2001.

WECKMAN Luis. *Constantino el Grande y Cristóbal Colón. Estudio de la supremacía papal sobre las islas 1091-1493*. México, Fondo de Cultura Económica. 1992. La primera edición se tituló *Las bulas alejandrinas de 1493 y la teoría política del papado medieval*, publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1949.