



El ejido y la cuestión urbana: una experiencia docente

Tesis que para obtener el título de **Maestro en Urbanismo**

Presenta:

Enrique Soto Alva

Programa de Urbanismo en el campo del conocimiento Desarrollo Inmobiliario

octubre + 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Director de Tesis:

Mtro. Sergio Armando Flores Peña

Sinodales:

Dra. Carmen Valverde Valverde

Dra. Esther Maya Pérez

Dra. Eftychia Bournazou Marcou

Mtro. Leonardo Riveros Fragoso

A mis profesores:

Dr. Eduardo Ramírez Favela,

Mi inspiración: Adri y Emiliano

Al amigo: Adrián Benítez Ortega (+)

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
1. ALGUNAS NOTAS DEL DISEÑO CURRICULAR DE LA ASIGNATURA	8
2. CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA Y PROBLEMAS DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO	11
La propiedad en el imperio Azteca	11
¿Cómo era la propiedad en la época colonial?	19
La independencia, Reforma y Porfirismo.....	23
¿Tierra y libertad?.....	26
Conclusiones.....	31
3. EL EJIDO Y LA CUESTIÓN URBANA	33
La propiedad en México	33
¿Qué es el ejido?	34
De las instituciones y autoridades del ejido	36
¿Porqué crecer sobre los ejidos?	37
¿Porqué es un problema ocupar con usos urbanos al ejido?	42
¿Qué es la irregularidad?	50
En la informalidad ¿todos ganan?	51
¿Renovando miradas?	58
Conclusiones.....	62
4. POLÍTICAS DE SUELO Y VIVIENDA EN MÉXICO	65
¿Cuáles son los programas de vivienda del Estado?	65
¿Qué es el INFONAVIT?	67
¿Qué es el FOVISSSTE?	68
¿Qué es la SHF?	69
¿Qué es el FONHAPO?.....	70
Pero... ¿primero debemos desincorporar del régimen social?	72
¿Qué es la regularización?	73
¿Qué es el PROCEDE?	80
Entonces ¿con qué mecanismos y con qué instrumentos?	82
¿Qué es la expropiación?	82

¿Qué es la titulación de solares urbanos?.....	85
¿Qué es la adopción del dominio pleno de las parcelas?.....	88
¿Qué es la aportación a inmobiliarias ejidales?	90
¿Qué es la terminación del régimen ejidal?	92
Y si no es la irregularidad ¿entonces que otra?	92
¿Qué es el Programa PISO?	93
¿Qué es el Programa Suelo Libre?.....	97
¿Qué es el Programa Traza Urbana?	101
Conclusiones	102
5. EL CASO DE ESTUDIO: EJIDO DE IXTAPALUCA	105
El ejido Ixtapaluca.....	105
Metodología del trabajo final	107
¿Cómo incorporar a los ejidatarios como jugadores inmobiliarios de sus propias parcelas?	108
¿Cómo hacer más competitivos los instrumentos formales para la incorporación de suelo a los sectores más pobres?	110
¿Cómo garantizar mejores condiciones urbanas en la incorporación de los ejidos al desarrollo urbano?	111
CONCLUSIONES GENERALES.....	114
BIBLIOGRAFÍA.....	117
 Índice de Tablas	
Tabla 1. Tipos de propiedad en el Derecho Azteca	18
Tabla 2. Beneficiados y extensiones del reparto agrario.	29
Tabla 3. México: Distribución de la población por tamaño de ciudades, 1950-2000	39
Tabla 4. Superficie urbana requerida de 1950-1995.....	40
Tabla 5. Ofertas de suelo agrícola en el país.	52
Tabla 6. Actores, ámbito de actuación y propósitos	62
Tabla 7. Avances del PROCEDE de 1993 a 2006.	81

Tabla 8. Aportación de suelo al desarrollo urbano de acuerdo al procedimiento, 1996-1999.	90
Tabla 9. Resultados del programa PISO.	96
Tabla 10. Formas de incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano.	102

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Comparación de tipos históricos de propiedad relacionados con el ejido....	32
Ilustración 2. Ejemplo de clasificación el suelo al interior de un ejido.....	35
Ilustración 3. Formas de ocupación informal de las parcelas ejidales.	46
Ilustración 4. Algunas foto del asentamiento en el ejido Tequisistlán.....	48
Ilustración 5. Locales comerciales en Tequisistlán.....	48
Ilustración 6. Parcela vendida. Ejido Ixtapaluca.	49
Ilustración 7. Ejido Ixtapaluca y Fraccionamiento GEO Casas.	50
Ilustración 8. Volante distribuido por Rubén Chagoya.....	55
Ilustración 9. Esquema del proceso de venta informal en el ejido Tequisistlán.	56
Ilustración 10. Tipos de créditos de los ONAVIs.....	66
Ilustración 11. Superficie expropiada a favor de CORETT (hectáreas)	77
Ilustración 12. Fotos de los ejidos de La Presa y Filadelfia.....	99
Ilustración 13. Imágenes del ejido Ixtapaluca.	106
Ilustración 14. Sistema de Información Geográfico del ejido Ixtapaluca.	112

Introducción

Este trabajo tiene su origen en el acercamiento de la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM y la Comisión de Regularización de Tenencia de la Tierra (Corett) del Estado de México, con varios grupos de ejidatarios del Estado de México para brindarles asesoría. La experiencia comenzó a finales del año 2004 y tuvo como punto de partida los siguientes objetivos:

- Mejorar los mecanismos y formas de incorporación de los terrenos de los ejidos al desarrollo urbano.
- Incorporar a los ejidatarios como “jugadores” en el mercado formal inmobiliario metropolitano para que éstos obtengan mejores beneficios de la compra-venta de los terrenos de origen ejidal.
- Explorar medidas y reglas buscando que esos mercados contribuyan a un ordenamiento urbano y al bienestar de las condiciones locales de vida para el fortalecimiento de los mercados formados.

El trabajo se enmarca en las nuevas disposiciones para titulación por parte del Programa de Posgrado de Urbanismo de la UNAM, particularmente en cuanto a la modalidad de Reporte de docencia. La experiencia adquirida con varios ejidos nos permitió integrar una asignatura selectiva en el marco del Plan de Estudios de la Licenciatura en Urbanismo, denominada El ejido y la cuestión urbana, misma que se ha impartido en los semestres lectivos 09-1 y 10-1 (de septiembre a diciembre de 2008 y 2009). Igualmente ha permitido concretar otros proyectos académicos como conferencias y cursos de los que más adelante se ofrecerán mayores detalles.

En un inicio los ejidatarios se acercaron a la Licenciatura en Urbanismo para que, de manera conjunta con la Corett, se hiciera una propuesta de diseño urbano que considerara el trazo de la vialidad y la localización de equipamiento urbano y áreas verdes en los terrenos del ejido Ixtapaluca. Una vez desarrolladas y presentadas las propuestas ante los ejidatarios fue necesario profundizar en el trabajo ya que surgió la pregunta de cómo hacer para concretar la propuesta.

Una de las situaciones más complejas fue la de unificar miradas en torno a un solo proyecto urbano, ya que existían enormes diferencias en el interior del ejido. Algunos buscaban la venta inmediata de sus parcelas —por supuesto al precio más alto posible—; otros permanecían a la expectativa esperando poder vender más adelante sus parcelas a un mejor precio; otros más ya habían vendido pero se mantenían al tanto; y finalmente estaban los que ya contaban con algunos negocios —no agrícolas— dentro de sus parcelas esperando una mejor opción de rentabilidad.

Muy relevante a lo largo del proceso fue notar que estas diferencias entre los ejidatarios podían explicarse, en gran medida, por la ubicación de sus parcelas dentro del ejido. Los que estaban más alejados de la infraestructura existente querían vender; los más cercanos a la ciudad se mostraban escépticos y siempre buscaban posiciones protagónicas en las reuniones.

Los ejidos en los que se trabajó fueron cuatro: el ejido de Ixtapaluca en el municipio del mismo nombre; el de Chalco, también en el municipio del mismo nombre; el de Tequisistlán en el municipio de Tezoyuca; y finalmente, aunque en menor medida, el de San Andrés Totoltepec en Toluca. Todos estos ejidos se encuentran en la periferia de una metrópoli; los primeros tres colindan con la Ciudad de México y el último con Toluca. Cada uno tenía sus propias características dependiendo de su localización con respecto a la ciudad, niveles de ocupación formal e informal, actores involucrados y condiciones ambientales; sin embargo, en todos ellos existía algo en común: fuertes presiones para su incorporación al desarrollo urbano.

Esta última idea es la esencia de nuestro trabajo, en el que nos dimos a la tarea de integrar toda la experiencia derivada de este acercamiento con ejidatarios para dar respuesta a un interrogante fundamental: ¿cómo incorporar de mejor manera los ejidos al desarrollo urbano y con qué instrumentos?

Primero habría qué preguntarse, 1) para qué incorporarlos, y 2) si no sería mejor desestimular su ocupación por usos urbanos. Lo cierto es que de acuerdo con especialistas, a pesar de las restricciones de la ley, entre el 60 y 70% de la superficie urbana del país ha crecido sobre suelo ejidal,¹ lo que muestra que el tema no es menor y que la capacidad de respuesta del Estado para atenderlo ha estado muy por debajo de lo exigido. Al respecto nos planteamos si realmente hemos dado respuesta a los problemas urbanos cuando tan sólo del 30% al 40% ha estado dentro de los cauces de la ley.

Una segunda cuestión sería por qué incorporarlos de mejor manera. A partir de nuestro acercamiento con los procesos de ocupación que se venían dando en los ejidos, nos dimos cuenta de que la ocupación de las parcelas —por supuesto informal— no respondía a una estrategia de mejora del conjunto urbano, y que en el futuro tendría efectos negativos para todos. En este sentido, algunos de los temas no resueltos por la ocupación informal son la falta de continuidad vial —incluso la inexistencia de calles—, altos costos en la instalación de redes de infraestructura y la carencia de equipamiento urbano, áreas verdes y servicios públicos. En relación con las áreas verdes, por supuesto todos queremos

¹ Martha Schteingart, (1989). *Los productores del espacio habitable, Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México. El Colegio de México.

Jorge González e Ignacio Kunz (2005). *Regionalización Habitacional de la Ciudad de México*. México. Colección Temas Selectos de Geografía, UNAM, Instituto de Geografía.

tenerlas junto a nuestras viviendas, pero nadie en su parcela porque no se pueden vender. Como lo veremos más adelante, la individualización de la parcela a través del denominado Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) emprendido por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) agudizó en gran medida estos problemas.

Otra circunstancia poco favorable en la ocupación informal de los ejidos ha sido la intervención desregulada de muchos actores que buscan capitalizar las necesidades de la gente ya sea de manera económica, política o social. Incluso la idea de algunos especialistas² sobre la existencia de un ejidatario como promotor clandestino no necesariamente resulta cierta, ya que en muchas ocasiones son fraccionadores ajenos al ejido los que obligan al ejidatario a vender, ya sea través de medidas persuasivas y/o coercitivas, en condiciones en las que el ejidatario no necesariamente resulta el más favorecido.

Otro punto a destacar es que la incorporación del ejido al desarrollo urbano³ debe ser una segunda etapa, ya que previamente se debe hacer la desincorporación del régimen ejidal. Esta condición es relevante porque se desenvuelve en dos ámbitos institucionales que históricamente en nuestro país han estado separados: el agrario y el urbano. Cada uno tiene sus propios actores y procedimientos, que no han hecho más que incentivar un sistema altamente burocrático, confuso y opaco, el cual es aprovechado por algunos y no necesariamente para beneficio de todos.

Lo más interesante de todo esto es que el ejido ha sido la solución para la gran mayoría de los habitantes de nuestras ciudades mexicanas. Algunos consideran que gracias al marco institucional y administrativo prevaleciente y que de no haber existido la ocupación irregular,⁴ ya hubiéramos tenido otra revolución social.

Y algo todavía más importante: nos interesó identificar los motivos que han prevalecido en la informalidad y permitido que, aun fuera de la ley, se pueda reproducir este modelo de ocupación, incluso muy por encima del formal. Desde nuestra perspectiva, en la “informalidad todos ganan... cuando menos en el corto plazo”. Y es que el comprador obtiene al final una vivienda; el ejidatario, una cantidad razonable que de otro modo — con la actividad agrícola— nunca hubiera obtenido y en el caso de existir un fraccionador clandestino, éste logra altos rendimientos por el negocio, de los cuales hace partícipe a las autoridades en todos los niveles del gobierno. Sin embargo, a mediano y largo plazos, la

² Alberto Rébora (2005). “Líneas Básicas de la Legislación urbana en México”. Ponencia presentada en el 1er Congreso Nacional de Suelo Urbano. México, CD de las memorias del congreso. En este documento el autor denomina a los ejidatarios como “el cuarto poder”.

³ Hacemos referencia a la “incorporación al desarrollo urbano” no necesariamente como un acto jurídico, sino desde la perspectiva urbanística de garantizar la tenencia de la tierra a terceros así como de establecer áreas para la vialidad, equipamiento urbano, servicios urbanos, infraestructura, etc.

⁴ Que por supuesto no estoy de acuerdo con ello, solo lo señalo como un hecho, el cual describo más adelante.

ciudad se queda con zonas que se vuelven muy costosas para introducir servicios, inseguras, poco accesibles, sin escuelas ni áreas verdes y sin la generación suficiente de empleos. Esto no sólo se traduce en precariedad de los ocupantes sino de la ciudad en su conjunto.

De esta forma, creemos que es importante renovar miradas y analizar la informalidad desde la formalidad. Es decir, si consideramos que en la formalidad existe un conjunto de reglas que deberían ser respetadas por todos, entonces como sociedad no estamos integrando a los otros que no pueden cumplir con esas reglas. Incluso se vuelve un tema de derechos humanos ya que la vivienda digna es un derecho esencial,⁵ y de acuerdo con el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “...toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa...”

En nuestra experiencia pudimos comprobar algo sumamente preocupante: en la informalidad existe cierta formalidad. Es decir, hay acuerdos que son asumidos y respetados. Por ejemplo, se extienden recibos de pago, ya que en muchas ocasiones se compran a crédito no sólo los lotes, sino también las parcelas ejidales; se establecen acuerdos con autoridades para introducir servicios; se conoce la tarifa —es decir, una “mordida”—; cuándo aprehenden a un ejidatario para encarcelarlo, e incluso se rifan lotes en los eventos festivos.⁶

Desde mi perspectiva, aun cuando el tema de la informalidad ha sido ampliamente documentado, prevalecen las posiciones academicistas como “la falta de interés o capacidad del Estado para resolverlo”, y en otros casos, a partir de miradas esteticistas en torno a la calidad visual y de vida de los asentamientos irregulares; o cuando menos, así han resultado las políticas y las estrategias de gobierno. Lo anterior resulta de los programas emprendidos en los últimos años como “Hábitat” o “Solidaridad”, donde una parte importante de las propuestas se refiere a la introducción de redes de infraestructura, arreglo de fachadas o mejoras en los acabados de las viviendas. Considero, pues, que la progresividad de la vivienda no debe ser el único tema, sino también la progresividad del asentamiento.

Por supuesto, la ocupación informal del suelo no es exclusiva del suelo ejidal, se puede presentar también en la propiedad privada o en zonas de propiedad nacional (barrancas, lechos de ríos, derechos de vía, zonas arqueológicas); sin embargo, pensamos que el ejido ha sido la más importante en cuanto a superficie ocupada en el país,⁷ incluso por encima

⁵ Declaración universal de derechos humanos 1948, ONU. <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>. Consulta hecha el 25 de marzo de 2010.

⁶ Ya que en el Estado de México la venta de parcelas ejidales es delito y se le fincan responsabilidades directas al ejidatario. Artículo 189 del Código Penal del Estado de México.

⁷ Cabe destacar que recientemente fue seleccionada esta ponencia por el Comité Científico de este evento para ser publicada en el libro correspondiente, el cual se espera sea terminado a finales de 2010.

del suelo comunal, también considerado como propiedad social. Es por ello que la incorporación del ejido al desarrollo urbano constituye el tema principal de este trabajo.

Como se señaló anteriormente, este trabajo se inscribe a manera de Reporte de Docencia, ya que han sido distintos productos académicos los que se han derivado de esta experiencia con los ejidatarios, entre los que destacan los siguientes:

- Taller de regularización en el marco del 2o Congreso Nacional de Suelo Urbano en la ciudad de Chihuahua en octubre de 2007, realizado de manera conjunta entre la Corett del Estado de México, la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Sedesol Federal, la Maestría en Desarrollo Inmobiliario y la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM. En el taller participaron un poco más de 100 asistentes, entre académicos y funcionarios de varias regiones del país.
- Conferencia “La propiedad social agraria: y la cuestión urbana en el siglo XXI” pronunciada en el marco del Diplomado en Derecho Agrario y su vinculación con el desarrollo urbano en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, en septiembre de 2007.
- Conferencia “El colapso del desarrollo urbano ante el mercado inmobiliario” impartida en el mes de mayo de 2009 en la Facultad de Derecho de la UNAM.
- Conferencia “De ejidos, instituciones y autoridades: La organización de redes para la superación de la irregularidad” presentada de manera conjunta con los maestros Sergio Flores y Adrián Benítez en el marco del 2o Congreso Nacional de Suelo Urbano.
- Conferencia “La ocupación informal en los ejidos en México” pronunciada en el programa de posgrado Planeación Regional y Gestión Ambiental de la Universitat de Barcelona, España, en diciembre de 2009.
- Conferencia “En la informalidad: ¿todos ganan?” presentada de manera conjunta con el maestro Sergio Flores en el marco del 3er Congreso Nacional de Suelo Urbano en la ciudad de Mérida en octubre de 2009.⁸
- Curso “Diseño urbano, desincorporación de suelo y su incorporación al desarrollo urbano”, impartido en el mes de abril del 2010 en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Yucatán, donde participaron 14 profesores de esa institución.

⁸ Sergio Flores, Adrián Benítez y Enrique Soto (2007). “De ejidos, instituciones y autoridades: La organización de redes para la superación de la irregularidad”. México. Ponencia presentada en el 2do Congreso Nacional de Suelo Urbano, Chihuahua.

- Dos tesis de la Licenciatura en Urbanismo: Proyecto de diseño urbano para el ejido de Ixtapaluca elaborada de manera conjunta por Ángel Martínez y Claudia Lozano en 2007; y Proyecto de incorporación del ejido de Chalco al desarrollo urbano de Javier López. Esta última se encuentra en su etapa final.
- Asignatura selectiva “El ejido y la cuestión urbana” incorporada en los semestres lectivos 2009-1 y 2010-1 en la Licenciatura en Urbanismo.

A lo largo del presente documento, adquiere significación la experiencia académica de la asignatura selectiva, ya que ha sido el ejercicio académico más completo que ha permitido integrar de una manera sistémica las prácticas aprendidas con los ejidos y transferir esos conocimientos a los alumnos de la licenciatura. También se integra una serie de conceptos, ideas y posiciones que nacen a partir de mi paso por la maestría en Desarrollo Inmobiliario de la UNAM. Cabe señalar que esta asignatura se impartió en los semestres 2008-1 y 2000-1 y la cursaron 40 estudiantes.

Igualmente, en el marco del Programa de la Maestría en Desarrollo Inmobiliario quisimos profundizar en el tema del ejido para comprenderlo mejor, y si fuera el caso, como una posible forma de negocio para aquellos que deseen hacerlo en el futuro, pero no sólo como un tema de rentabilidad, sino entendiéndolo como un proceso social muy complejo y que necesita de nuevas formas e instrumentos para incorporarlo al crecimiento urbano. Así, el presente trabajo busca sentar las bases para la creación de un seminario permanente para el tratamiento del tema desde la perspectiva del desarrollo urbano y no sólo como un tema jurídico.

La asignatura El ejido y la cuestión urbana formó parte del plan de estudios de la Licenciatura en Urbanismo como un tema selecto, y fue creada con la intención de formar estudiantes con una mayor conciencia de la realidad social y urbana del país. Además, siendo congruentes con los postulados de dicho plan, se buscó que los estudiantes no sólo tuvieran conocimientos sobre el ejido sino que también supieran cómo intervenirlo. De tal manera, el objetivo planteado para la asignatura fue brindar las herramientas y conocimientos mínimos al estudiante para entender el ejido y sus procesos de ocupación en el territorio con la finalidad de elaborar una propuesta de incorporación al desarrollo urbano.

El presente trabajo está dividido en cinco capítulos, de la siguiente forma:

- 1) Algunas notas del diseño curricular. En este apartado se examinan aquellos elementos didácticos que se consideraron para el diseño curricular de la asignatura El ejido y la cuestión urbana.
- 2) Construcción histórica de la propiedad en México. Se buscó que el estudiante conociera el desarrollo histórico de la propiedad en México desde la época

prehispánica hasta la aparición del ejido en el siglo XX. Partimos de la idea de que después de la desaparición del calpulli, ningún movimiento armado como la Independencia o la Revolución lograron reivindicar al campesino, argumento frecuentemente usado por los actuales ejidatarios.

- 3) El ejido y la cuestión urbana. En este capítulo se analizan los aspectos administrativos, jurídicos y sociales que se desenvuelven en torno al ejido así como su vinculación con los procesos de ocupación informal en el país.
- 4) Políticas de suelo en México. Partimos del hecho de que para entender la ocupación en la informalidad debe partirse de la formalidad. Por ello, en este capítulo se enumeran los principales esfuerzos y sus alcances del Estado por brindar suelo formal a la población, principalmente en la segunda mitad del siglo XX, cuando se acelera el proceso de urbanización del país.
- 5) Caso de estudio. Aun cuando la asignatura tuvo un carácter teórico, al final del curso cada alumno desarrolló una propuesta teniendo como caso de estudio el ejido de Ixtapaluca. En este apartado se exponen los resultados más sobresalientes logrados a través de los trabajos de los estudiantes.

1. ALGUNAS NOTAS DEL DISEÑO CURRICULAR DE LA ASIGNATURA

El tema se origina en una experiencia de asesoría y consultoría de poco más de cinco años que ha venido desarrollando la Licenciatura en Urbanismo con algunos grupos de ejidatarios y autoridades agrarias, particularmente la Corett. Al respecto, debemos señalar que aun cuando existe una gran cantidad de investigaciones y publicaciones acerca de la informalidad y su vinculación con el ejido, la mayoría tiene como punto de partida las condiciones de vida de los habitantes —que por supuesto cuando las comparamos desde nuestra perspectiva resultan inaceptables—, así como perspectivas esteticistas sobre la calidad visual de los asentamientos irregulares, la falta de un título de propiedad y una serie de acepciones negativas en torno a la informalidad. Desde nuestra perspectiva, lo importante es que al final la gente obtiene un patrimonio, que de otra forma no hubiera podido obtener y que además está dispuesta a sobrellevar cualquier circunstancia.

Por otro lado, el Plan de Estudios 2005 de la licenciatura —como los que le precedieron— ha intentado formar una conciencia social en el estudiante, una posición crítica ante los problemas del país y buscar soluciones.

A partir de la última modificación al Plan de Estudios se asume que los urbanistas egresados se insertan en varios campos profesionales,⁹ los cuales demandan conocimientos y competencias para cada uno de ellos. De tal manera, a partir de 2005, los créditos de asignaturas selectivas constituyen casi la cuarta parte de la formación de los estudiantes. Así, el estudiante se hace responsable de su formación a partir de sus expectativas y deseos. En este grupo de asignaturas selectivas, se insertó el diseño de la asignatura El ejido y la cuestión urbana, que se impartió por primera vez durante el semestre lectivo 2008-2, al cual se inscribieron 20 alumnos, uno de ellos, estudiante de intercambio de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

Es decir que el diseño de la asignatura buscó brindar a los estudiantes nuevas miradas en torno al tema de la informalidad. Por otro lado, era importante que el estudiante no sólo entendiera los procesos actuales sino que el hecho de reflexionar sobre el tema, fuera el punto de partida para plantear cómo las cosas podrían ser mejores con base en el conocimiento, su origen, evolución y condición actual. De esta manera se pretende que el alumno explore planteamientos de intervención, ya que si no podemos intervenir desde la perspectiva del urbanismo, entonces para qué estudiarlo.¹⁰

⁹ Esos campos se identificaron a partir de dos encuestas a egresados en 1998 y 2003.

¹⁰ Cuando menos ésta ha sido la visión de la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM.

En el plan de estudios 2005 de la Licenciatura en Urbanismo se destacan los conocimientos, competencias y actitudes que el estudiante debe adquirir y que fueron la base conceptual para el diseño de la asignatura, como los siguientes:

- Ser un profesional con conocimientos para entender la naturaleza compleja y multidimensional de los problemas urbanos en las diferentes escalas en las que se presentan.
- Tener dominio conceptual en sus planteamientos de solución de los aspectos demográficos, físico-ambientales, jurídico-administrativos, tecnológicos, financieros y de diseño.
- Contar con los conocimientos para construir visiones estratégicas de desarrollo urbano sustentable a partir de lo local, culturalmente definido, en combinación con las oportunidades de lo global, económicamente promovidas.
- Tener competencia en métodos y procedimientos que le permitan la construcción de soluciones mediante el diálogo y la negociación entre los diversos actores del desarrollo urbano.
- Ser competente en los aspectos operativos y de instrumentación de proyectos o soluciones urbanísticas.
- Tener un compromiso ético para lograr una sociedad justa, plural e incluyente, que fomente el comportamiento sustentable de los ciudadanos.

Igualmente, la asignatura se enmarca en los objetivos institucionales de nuestra Universidad como un espacio de reflexión y compromiso universitario de conocer y resolver los temas de mayor urgencia que aquejan a nuestro país.

Con base en estas consideraciones el curso se estructuró en cuatro partes:

- Construcción histórica y problemas de la propiedad en México.
- El ejido y la cuestión urbana.
- Las políticas de suelo en México.
- El caso de estudio.

En el primer bloque —la construcción histórica de la propiedad en México— importaba examinar tres temas: que el ejido tiene sus antecedentes desde la época colonial, que no se parece al calpulli prehispánico y, finalmente, como incidió la Revolución mexicana.

En el segundo bloque planteamos lo siguiente: ¿por qué es un problema ocupar con usos urbanos el ejido?

Para el tercer bloque propusimos analizar los distintos esfuerzos desde el Estado para “combatir” la irregularidad, particularmente de aquellos programas aplicados durante los últimos 45 años. Fue conveniente evaluar sus efectos y entender sus debilidades.

Finalmente, buscamos que el estudiante no sólo entendiera sino que se planteara posibles soluciones desde dos ámbitos: en el diseño de instrumentos y en un proyecto físico de un ejido, que fue el caso del ejido de Ixtapaluca.

En otras palabras, el diseño de la asignatura trazó una secuencia estructural de la enseñanza para permitir el desarrollo gradual y pausado de los procesos cognoscitivos de los estudiantes; y, por otra parte, presentarles los antecedentes históricos que dieron como resultado algún proceso actual, identificando los problemas para encontrar soluciones y mejorarlas.

Durante el desarrollo de las sesiones intentamos que el estudiante llegara a sus propias conclusiones. Que fuera él mismo quien se planteara primero las preguntas clave y después, de manera conjunta, encontráramos las respuestas. Al respecto, debo admitir que algunas de las preguntas formuladas por mí mismo fueron modificadas durante las sesiones, ya que por mi parte asumía aspectos y valores que desde la mirada del estudiante no eran tan “evidentes”, tan “obvios”; así, por ejemplo, una estudiante preguntó en una sesión por qué no hacer ejidos urbanos. Desde mi punto de vista, hemos olvidado preguntar, como si fuera malo no saber.

Al inicio de cada clase el estudiante hacía una pregunta clave, la cual debíamos resolver a lo largo de la sesión, y a la que volvíamos al final para saber si había sido lo suficientemente clara para todos. Es por ello que los títulos que estructuran este trabajo son en buena medida resultado de las preguntas hechas por los estudiantes.

Finalmente, me gustaría destacar que la asignatura procuró complementar la formación de los estudiantes en el tema de la informalidad y de los ejidos, materia central de algunas asignaturas obligatorias pero que aquí intentamos integrar en una sola.

2. Construcción histórica y problemas de la propiedad en México

Durante las sesiones dedicadas a este tema se buscó que el estudiante tuviera el marco de referencia que le permitiera entender el largo proceso de construcción de la propiedad en México. Vimos cómo el ejido ya existía previamente al movimiento de la Revolución Mexicana y cómo los creadores intelectuales del Artículo 27 retomaron las Bulas de Alejandro VI -de 1493- como fuente de inspiración para justificar la acción del Estado en la restitución de tierras agrarias durante el siglo XX. Asimismo, analizaremos las relaciones de poder que siempre estuvieron, y prevalecen aún, del Estado hacia el campo, lo que de alguna forma, se ha traducido en un descontento histórico de los sectores agrarios que terminan por justificar sus acciones. Cuando menos así ha sido visto desde los ejidatarios.

La propiedad en el imperio Azteca

Sin duda, la cultura azteca por sus dimensiones urbanas alcanzadas en la Gran Tenochtitlan y su dominio sobre grandes extensiones en Mesoamérica fue una de las culturas con mayor complejidad y desarrollo de su sistema de propiedad. Asimismo, insistentemente se compara al calpulli con el ejido¹¹ y es por ello, que nos referiremos principalmente a analizar estas formas culturales y sus efectos en la propiedad ejidal de hoy en día.

El desarrollo de la actividad agrícola en las culturas mesoamericanas quizá fue el principal componente que transformó las relaciones entre el hombre y el territorio, ya que fortaleció los procesos de sedentarización y la creación de estados para la organización de la producción. Con ello, comenzaron a surgir nuevas formas de dominio sobre la tierra, situación que hasta entonces no era relevante y que poco a poco fueron tomando importancia una vez que los individuos debían ostentarse como los beneficiarios de la tierra ante otros a través de las disposiciones o estamentos otorgados por una autoridad común.

Mientras la mayor parte de los grupos étnicos y comunidades que habitaron Mesoamérica se mantuvieron en el mismo nivel de organización social, la tierra se explotó comunalmente; no dio lugar a acumulaciones excesivas y las diferencias sociales entre los individuos no fueron demasiado grandes. Sin embargo, estas relaciones entre las nuevas clases de campesinos fueron quebrantados por el surgimiento de nuevos grupos no directamente vinculados a la producción agrícola que se desarrollaron de manera paralela.

¹¹ Jesús Carlos Morett Sánchez (2003), *Reforma agraria, del latifundio al Neoliberalismo*. México. Plaza y Valdés; Fausto Galván Campos (1939), *El estudio comparativo del ejido*. México. UNAM; Antonio Díaz Soto y Gama, entre otros.

En distintos tiempos y lugares, pero siempre en forma progresiva, las comunidades campesinas fueron sometidas por grupos religiosos y militares. Bajo las teocracias o los gobiernos y confederaciones militares, la comunidad campesina siguió siendo la misma, pero sus excedentes ya no eran solo para su reproducción sino que debían ser suficientes también para sostener a sus dominadores.¹²

Los orígenes de los aztecas se remontan a una tribu llamada mexictín, localizada en los límites de los actuales estados de Jalisco y Zacatecas, y que después de un largo peregrinar hacia la meseta central se aliaron con los acolhuas¹³ con quienes derrotarían a los pueblos de Azcapotzalco y Culhuacán y que darían paso a la denominada “Triple Alianza” (Texcoco-Tenochtitlan-Tlacopan).¹⁴

Una vez derrotados los pueblos por los Aztecas, se establecían tres tipos de sometimiento:¹⁵

1. Sujetos totalmente: en los que se restauraba completamente el derecho azteca, no tenían un gobierno autónomo, y lo más importante, la propiedad era completamente del Gran Tlatoani.¹⁶ Al respecto se estima que llegaron a los 371 pueblos sometidos totalmente.¹⁷
2. Sujetos parcialmente. Se respetaban las normas ya establecidas por los mismos pueblos, sus formas de propiedad, pero se imponía un Calpixque, que representaba al Tlatoani para efectos de exigir el tributo correspondiente.
3. Protegidos. Éstos últimos se consideraban aliados, incluso contaban con la protección del pueblo sometedor; sin embargo, rendían tributos como obsequios, es decir, sin reglas preestablecidas.

De acuerdo a Durand,¹⁸ en la sociedad azteca no existía la propiedad privada sobre la tierra ya que se consideraba el principal medio de producción, y el Gobierno Central era el único que podía ostentar y administrar la tierra. Ésta última le era entregada al

¹² Enrique Florescano (1986), *Origen y desarrollo de los problemas agrarios en México*. México. Ed. Era México.

¹³ La historia invoca a una divinidad el establecimiento de la sociedad azteca cuando se encontraran una serpiente comiéndose una serpiente encima de un nopal, situación que sucedió en el entonces Lago de Texcoco. Lo cierto es que estaba en una isla (o islote) que no estaba ocupada y en ella podrían asentarse los mexicas sin el riesgo de ser afectadas por los pueblos ribereños.

¹⁴ Alfredo López (1976). *La constitución real de México Tenochtitlan*. México. UNAM.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Máximo jerarca Azteca.

¹⁷ Carlos Humberto Durand (2002). *El derecho agrario y el problema agrario de México*. México. Ed. Porrúa.

¹⁸ Ibid.

macehual,¹⁹ para que una vez cubiertas sus necesidades, el excedente se lo entregaba al Estado a manera de tributo.

Resulta interesante destacar el hecho de que prevalecía la preocupación del Estado para que sus gobernados primero resolvieran sus necesidades, y posteriormente entregaban los excedentes. Esto tenía dos connotaciones, la de establecer un sistema de igualdad y de equidad en la sociedad azteca, cuando menos en la mayoría, y la de garantizar un ambiente de accesibilidad a cualquiera para que pudiera trabajar y vivir de la tierra.

Sin embargo, algunos autores²⁰ ponen en duda la inexistencia de la propiedad privada en el derecho azteca, ya que se les otorgaba alguna propiedad a aquellos personajes que habían cumplido satisfactoriamente con alguna encomienda específica (llamadas Tlacocatlalli que su significado más cercano es Palacio), tal es el caso de los militares o sacerdotes.

Al respecto hay que señalar dos cuestiones: el Tlatoani podía disponer en cualquier momento de esas propiedades, por lo que la existencia de un mercado como tal nunca existió, así como tampoco nunca existió una clase dominante al margen del Estado, por lo que resulta un poco aventurado hablar de propiedad privada como tal.

Otra condición importante era que el sistema de producción se basó en valores de uso y no de cambio, ya que para la gran mayoría, la producción era de autoconsumo y el resto se convertía en tributo, por lo que tampoco no podemos identificar la creación de un mercado de productos como tal. Una vez que el tributo llegaba a manos del Estado, era redistribuido para mantener a las clases nobles, religiosas y a la burocracia azteca, y solo una pequeña parte se convertía en mercancía para comerciar con otras regiones o ciudades-estado.

Para Carlos Morales, hay que hablar de un sistema de tenencia de la tierra mucho más complejo que fue evolucionando en 200 años de existencia de la cultura azteca, al cual denominó como un sistema *cuasiprivado*,²¹ donde algunas áreas se encontraban en arrendamiento (millnehuiliztlli), por lo que existía un cierto tipo de mercado de rentas.

Para entender las distintas formas de tenencia de la propiedad debemos entender las relaciones de poder entre las distintas clases sociales y su papel dentro de la sociedad azteca.

¹⁹ Del náhuatl macehualtzin, que quiere decir “gente de pueblo”.

²⁰ Roger Bartra (1972). *Tributo y tenencia de la tierra en la sociedad azteca, en el modo de producción asiático*. México. Ed. Grijalbo, México.

²¹ Carlos Morales (1993). “Propiedad urbana mexicana y la estructura de Tenochtitlan”. Artículo publicado en *Cuadernos de Arquitectura Mesoamericana*, No 23, Facultad de Arquitectura. UNAM, enero 1993.

En primer lugar existía la clase dominante que estaba encabezada por el Tlatoani, en quien recaía el poder del Estado, y por ende, era el único tenedor de los derechos de propiedad. Él podía disponer de todos los tipos de propiedad que existían, incluso despojar a alguien de sus derechos para dárselos a otros. Por supuesto no existen evidencias de injusticias, y supone que existían un mínimo de criterios cuando sucedían estos eventos, sobre todo asociados al abandono de la tierra por parte de sus tenedores o alguna falta grave a la sociedad como el robo o asesinatos comprobados.²²

En segundo lugar existían los Tlatoques, quienes eran representantes del Tlatoani ante los pueblos sometidos. Un tercer grupo eran los herederos hasta la tercera generación (bisnietos), de los señores supremos, llamados Pipiltzin. Los Pipiltzin ejercieron los cargos más importantes del gobierno y de la religión, constituían las clases con mayor educación y podían disponer del producto de grandes extensiones de tierra, por supuesto, otorgados por el Tlatoani.

El siguiente grupo estaba ligado a la vigilancia de las actividades en el Calpulli,²³ era el representante del Tlatoani y se llamaba Tequitlato. El Tequitlato podía disponer de algunas propiedades en el mismo Calpulli. El Calpulli constituía la división socio-territorial más importante de la sociedad azteca, dedicada principalmente a las actividades agrícolas.

Otro importante grupo eran los Calpixques o clase guerrera, quienes también podían disponer del producto de propiedades otorgadas por el Tlatoani y recibían los tributos para su manutención. También existían Calpixques como representantes del Tlatoani ante el Calpulli para recoger el tributo.

Finalmente, en el grupo de las clases dominantes estaban los Pochtecas, que eran los comerciantes; sin embargo, para el desarrollo de su actividad dependían en gran medida de las mercancías que les proveía el Estado, como resultado de los excedentes de los tributos. Eran los principales proveedores de artículos de lujo para los nobles, podían heredar el cargo y vivían en barrios especiales para ellos. Estos barrios estaban encabezados por un Pochteca-Tlathoque, quien también formaba parte de la nobleza.

En cuanto a las clases dominadas estaban los Macehuales. Este grupo constituía la base social y económica de la sociedad azteca. Podían disponer de tierra suficiente para su manutención y el resto lo entregaban al Estado a manera de tributo. Vivían en los calpullis y podían heredar la tierra, siempre y cuando trabajaran las milpas.²⁴ En este sentido, en la Gran Tenochtilán debido a la falta de suelo, porque se ubicaba en un lago, en los Calpullis se desarrolló el sistema de la Chinampa que constituyó una forma novedosa de llevar a

²² Durand (2002) *op. cit.* p. 12

²³ "Barrio de gente conocida o linaje antiguo". Fuente: Alonso Zurita, Breve y sumaria relación de los señores de la Nueva España, 1554, y reeditado por Joaquín García, UNAM, 1942.

²⁴ Del náhuatl milpan que quiere decir "campo cultivado" o "tierra labrada".

cabo la actividad agrícola, pero que para algunos autores²⁵ no fue sino una forma de producción de suelo agrícola y urbano, y el principio de una serie de acciones que terminaron por desecar el Lago de Texcoco ya para mediados del siglo XX.

En ocasiones los macehuales intervenían en la construcción de obras urbanas o en la guerra y este trabajo era tomado como tributo.

Otra clase trabajadora fueron los artesanos que dependiendo de su actividad era su nombre. Éstos vivían en los calpullis. Se pueden identificar cerca de 33 tipos de artesanos entre los que podemos destacar los siguientes:

- Itzchiuhque: talladores de cuchillos.
- Tpuzteca o Tepuzpitzque: artesano del cobre.
- Tlepizque o Tloatiliani: Fundidor de metal.
- Teuquitlapitzque: Fundidor de oro.
- Recouitlazinque. Orfebre.
- Tlaquiloque: Pintor de códices.
- Quauhtlacuicuique: Ebanista.
- Tlaxinque: Carpintero.
- Cacoque: Zapatero.
- Hiquitque: Tejedor.

Tanto macehuales como artesanos, estaban obligados a pagar tributo, también llamado Tlacaquilli.²⁶ Para Zurita,²⁷ sí había formas de tasar los impuestos, aunque prevalecía la máxima de mantener la autosuficiencia de los tributarios primero. Se tasaba de acuerdo a los niveles de productividad de la tierra o de acuerdo a la producción artesanal. La falta del pago significaba una falta importante que se pagaba hasta con la vida. Por supuesto habían exenciones cuando se imposibilitaba el pago por situaciones de enfermedad o

²⁵ Carlos Morales (1993). *"Propiedad urbana mexicana y la estructura de Tenochtitlan"*. Artículo publicado en Cuadernos de Arquitectura Mesoamericana, No 23, Facultad de Arquitectura. UNAM, enero 1993.

²⁶ Alonso Zurita (1552). *Breve y sumaria relación de los señores de la Nueva España, 1554*. México. Reeditado por Joaquín García, UNAM (1942).

²⁷ Estudió derecho en la Universidad de Salamanca y llegó a la Nueva España en 1554 como oidor de la Audiencia de Santo Domingo.

pérdida de la cosecha por inundaciones, sin embargo, tarde o temprano se pagaba el tributo.

Finalmente, en el grupo de los dominados estaban los Tlacotin. Que eran aquellos guerreros capturados en los combates con otros pueblos y estaban destinados para los sacrificios a los dioses. Aquellos Tlacotin que no eran sacrificados se ponían a disposición de los nobles como servidumbre.

Otro tipo de propiedad estaba relacionada con el uso común, como las plazas, parques, calles o edificios destinados a la administración del Estado y la religión como los templos. Zurita²⁸ elabora una clasificación de la siguiente manera:

- Tecpantlalli:²⁹ Destinadas al sostenimiento de los palacios del Tlacatecutli o jefe supremo.³⁰
- Tlatocalalli: Tierras destinadas al sostenimiento del consejo de gobierno y altas autoridades.
- Milchimalli: Eran tierras destinadas para el sostenimiento de los guerreros y se encontraban junto a los calpullis, por lo que los vecinos estaban obligados a trabajarlas.
- Teotlalpan:³¹ Eran tierras destinadas al mantenimiento de los grupos religiosos.
- Pillalli: Eran tierras destinadas al mantenimiento de los Pipiltzin, herederos de los jefes supremos que en ocasiones ocupaban altos cargos en el gobierno y podían heredar las tierras.
- Tecpillalli: Eran tierras destinadas al sostenimiento de los Tecpantlaca, éstos últimos servían en los palacios (Tlacatecutli).
- Yautlalli: Se refería a las tierras conquistadas por los aztecas y que estaban a disposición del Tlatoani para usos futuros que decidiera.
- Altepetlalli: Fueron tierras para la explotación colectiva. Frecuentemente eran el resultado de las conquistas a los pueblos y se trabajaban de manera colectiva con macehuales de los calpullis.

²⁸ Alonso Zurita *op. cit.* p. 15.

²⁹ Del náhuatl tecpan que quiere decir “noble”.

³⁰ Refiriéndose al palacio real.

³¹ Sobre la tierra de los dioses.

- Calpulli:³² Era la tierra destinada para el mantenimiento de toda la población y ahí solían estar las viviendas de los macehuales. Estaba conformada por varios Tlamilli (parcela) y se otorgaba para su explotación familiar a los macehuales. No podía enajenarla o arrendarla, pero sí heredarla. Si no existía heredero regresaba al Estado. Estaba prohibido el acaparamiento de parcelas. Podía arrendarse a otro Calpulli siempre y cuando el producto fuera destinado para los gastos comunales del Calpulli, no para el usufructo personal. Tras dos años consecutivos de no trabajar la parcela se le amonestaba al titular para que al siguiente año lo hiciera, en caso contrario, se le despojaba de esa parcela.

Uno de los temas más relevantes del Calpulli era que existía un riguroso registro de las parcelas y sus poseedores, una especie de catastro, que se inscribía en un amatl (papel); es decir, existía una formalidad, lo que para algunos juristas es una característica obligada cuando existe un estado de derecho. Este registro lo llevaban los chinancallec o calpuleque (consejo de ancianos del calpulli).³³

En cuanto a las áreas destinadas para la infraestructura podemos destacar que existían arterias denominadas *taxillis*, que podían ser canales para la circulación de canoas y en los costados espacios para circulación peatonal.³⁴

Así, podemos resumir en la siguiente tabla los tipos de propiedad asociados de acuerdo a la clase social:

³² Calpultin en plural.

³³ Alejandro Alcántara (2008). *Las zonas residenciales de Tenochtitlán según las fuentes coloniales*. México. INAH.

³⁴ Sergio Flores (1993). "Los servicios públicos en las culturas prehispánicas: un nuevo punto de la agenda de investigaciones". Artículo en *Cuadernos de Arquitectura Mesoamericana*, No 23, Facultad de Arquitectura. UNAM.

Tabla 1. Tipos de propiedad en el Derecho Azteca

Clase social	Función	Vivían en	Para su sostenimiento
Clases dominantes			
Tlatoani	Máximo jerarca Azteca	Tlacatecutli	Tecpantlalli
Sacerdotes	Religiosas y otras como las ciencias	Tlacocatlalli	Teotlalpan
Tecpantlaca	Servicio en la casa (Tlacatecutli) del Tlatoani	Tlacocatlalli	Tecpillali
Tlatoques	Representantes del Tlatoani ante los pueblos sometidos	Tlacocatlalli	Tlatocalalli
Pipiltzin	Altos funcionarios del Gobierno	Tlacocatlalli	Pillali
Tequitlato	Representantes del Tlatoani ante el Calpulli	Calpulli	Parcelas con vivienda
Calpixques	Guerreros y recaudadores del tributo en el calpulli	Calpulli	Milchimalli
Pochtecas	Comerciantes	Barrios especiales	No aplica
Clases dominadas			
Macehuales	Campeños	Calpulli	Tlamilli
Artesanos	Artesanos	Calpulli	Tlamilli
Tlacotin	Esclavos	No tenían derecho a la propiedad	No aplica
Yautlalli	Tierras conquistadas por los Aztecas	No aplica	No aplica
Altepetlalli	Para usos comunes (calles, plazas, etc)	No aplica	No aplica

Fuente: Elaboración propia.

Así, vemos como el derecho azteca partía de la base de la conformación de comunidades autosuficientes, que no eran propietarias del suelo, y que los excedentes servían para reproducir las actividades de carácter público del Estado y el mantenimiento de las clases dominantes.

Un tema relevante en el sistema de tenencia de la tierra de Tenochtilan es que aunque existían posesionarios de la tierra (no propietarios), debían respetar y mantener el destino de esas tierras. Es decir, prevalecía una función social de la tierra por encima de los intereses particulares.

Debemos resaltar el calpulli como principal elemento organizador de la sociedad azteca, lo que podríamos reconocer como el derecho consuetudinario azteca, y que de acuerdo a Durand,³⁵ tuvo un carácter autónomo, consensual y más humano. Autónomo porque dependió de las propias comunidades tanto en su elaboración como en su aplicación. Consensual por el sentido democrático de su ejecución, y humano porque no operó como un derecho de clase en el que se impusiera determinado poder. Las características que definen al calpulli no proceden del derecho hegemónico, sino de la organización que tuvieron nuestros pueblos indios por autodeterminarse y aplicar su propia normatividad. Finalmente los calpullis culturalmente no reconocían al sentido de propiedad privada, la

³⁵ Durand (2002) op. Cit. p. 12

tierra era reconocida como un dios, y como un elemento de la cosmogonía indígena, la tierra al ser sacralizada no podía ser objeto de apropiación.³⁶ Por eso la tierra era administrada por el que “hablaba con los dioses”: el Tlatoani, sumo sacerdote, jefe militar y de gobierno.

Finalmente, de acuerdo a los códigos, investigaciones y escritos en torno a la propiedad en la época prehispánica podemos distinguir una ciudad fuertemente ligada con la actividad agrícola, las tierras de cultivo eran parte importante de la ciudad. Asimismo, en las tierras de cultivo también se vivían (calpullis), frecuentemente con viviendas de materiales no duraderos, no como los palacios o templos. No existen registros claros sobre la superficie de los tlamillis que nos permitieran conocer cuál era la superficie que permitía la supervivencia de las familias, condición valiosa, ya que desde mi perspectiva, esta forma de organización para el sostenimiento de la familia, se buscó 400 años después en la creación del ejido.

¿Cómo era la propiedad en la época colonial?

Con la caída de la Gran Tenochtitlán para el año 1521, los españoles en un inicio utilizaron la organización socio-espacial prevaleciente, solo sustituyendo las clases dominantes. Para mediados del XVI, surge en la Nueva España la Hacienda como sistema de organización y producción en el territorio, y la autonomía a los pueblos indígenas para someterlo como esclavos o asalariados del nuevo sistema hacendario.³⁷

Ya para la segunda mitad del siglo XVI, los españoles encuentran en el derecho romano, fincado principalmente en la propiedad privada, el nuevo derecho novohispano. Sin embargo, este nuevo modelo jurídico encuentra una falla de origen al implantarse sobre el desconocimiento total de los “otros” (la población indígena, en la que como vimos anteriormente, no existía la propiedad privada).

Al respecto, la iglesia jugó un papel relevante para legitimizar la propiedad de las nuevas tierras conquistadas. Así, en 1493 el Papa Alejandro VI promulgó las Bulas Alejandrinas que confirmaba a la Corona Española como la dueña de esas tierras y todo lo que de ellas se obtuviera: productos agrícolas, oro, plata, esclavos, etc.

Durante las primeras décadas de la conquista y con la finalidad de ocupar los nuevos territorios, la Corona Española instauró un sistema de propiedad basado en las siguientes figuras agrarias:³⁸

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

- Capitulaciones. Fueron tierras entregadas por la Corona a virreyes y gobernadores como recompensa por su labor en la conquista y como una forma de estimular la ocupación en la Nueva España. Estas tierras eran entregadas a través de un acto jurídico llamado “merced real”.³⁹ No existían criterios claros de cuánto debía entregarse a los nuevos pobladores, pero algunos registros señalan que podían llegar hasta veinte leguas en cuadro⁴⁰ (equivalente en la actualidad a 35,280 ha ó 353 km² aproximadamente).
- Caballerías. Fue una medida agraria que equivalía a 609,488 varas cuadradas.⁴¹ Cada soldado merecedor de esta tierra recibía dos caballerías y no podía enajenarla hasta después de 4 años ni podían ser en detrimento de tierras indígenas, disposición que frecuentemente fue violada.
- Peonía. Se consideraron una forma de tenencia de la tierra y una medida de superficie. Les fueron entregadas a los denominados “soldados a pie” que tuvieron una destacada participación en la conquista. Tenían una superficie de 150 por 100 pies de ancho (equivalente a 8 ha aproximadamente).
- Encomiendas. Más que una medida agraria, se conformaba como una institución que tenía por objeto la evangelización de los indígenas, por lo que estuvieron muy ligadas a la construcción de templos y conventos. Alrededor de ellos se conformaban vastos espacios agrícolas a los que se sumaban grandes cantidades de indígenas a manera de esclavos con el pretexto de que a cambio los evangelizarían. Para 1560 existían ya 480 encomiendas. A cambio de la encomienda, los encomenderos rendían un tributo al Rey, lo que se convirtió quizá en uno los principales conductos de tributación hacia la Corona Española.
- La Confirmación. Debido a la falta de mecanismos de control sobre la dotación de tierra a los conquistadores y debido a los frecuentes abusos sobre tierras indígenas, la Corona instauró este acto jurídico para que los despojados, si así lo confirmaban, podían restituírseles sus tierras. No existen registros claros sobre sus efectos, pero sí de que tenían que pagar por este acto.
- Compraventa y prescripción. Ya con un naciente mercado de la propiedad en la Nueva España, para principios del siglo XVII se formalizó el acto de la compraventa donde los españoles podían enajenar sus propiedades, lo que posibilitó la acumulación desmedida a favor de muchos. Asimismo, de comprobar la ocupación

³⁹ Para algunos autores como Humberto Durand constituye el inicio formal de la propiedad privada en la Nueva España.

⁴⁰ Una legua equivalía a 4.2 kilómetros aproximadamente. Se define como la distancia máxima alcanzada por un hombre en una hora. Larousse, 2005.

⁴¹ Una vara cuadrada equivale aproximadamente a 0.69 m², por lo que una caballería equivalía a 42 ha aproximadamente.

pacífica y honesta de una propiedad por más 10 años, se le podía extender un “justo título” a un español vía la prescripción. Desde mi perspectiva quizá estas fueron las dos formas más usadas en las ciudades.

- Las Composiciones. Para finales del siglo XVI se constituyeron como un acto jurídico para componer todas las propiedades derivadas de una merced real ante el Rey. En el fondo tenían el propósito de incrementar la recaudación debido a una fuerte depresión económica en Europa, la crisis española y la falta de recursos para financiar una armada más completa para proteger al tráfico naviero de la Nueva España hacia la península. Este proceso duró casi 35 años (de 1591 a 1625) y en el fondo permitió la regularización de la propiedad, ya que hasta entonces, los intentos por ocupar las tierras conquistadas, la limitada tecnología de medición y los pocos agrimensores habían ocasionado un fuerte desorden en el registro así como frecuentes abusos de los propietarios.
- Suertes. Constituía una forma de ocupación en las nuevas poblaciones españolas y equivalía a la cuarta parte de una caballería (10 hectáreas).⁴²

Resulta interesante señalar que en el época colonial se reconocieron formas colectivas de propiedad y que tuvieron su origen en leyes que sirvieron como lineamientos de diseño para los nuevos asentamientos. Así, la Recopilación de Indias señalaba:

“El término y territorios que se diere a poblador por capitulación, se reparta en la forma siguiente: sáquese primero lo que fuera menester para los solares del pueblo y ejido completamente, y deberá en que pastar abundantemente el ganado que han de tener los vecinos, y más otro tanto para los propios del lugar; el resto territorio y término se haga cuatro parte; la una de ellas se escogiere, sea para el que está obligado a hacer el pueblo, y las otras tres se reparten en suertes iguales para los pobladores”⁴³

Entre las principales formas colectivas de propiedad (llamadas también de *repartimiento*) tenemos las siguientes:⁴⁴

- Los propios. Eran bienes que pertenecían a los ayuntamientos y servían para realizar obras públicas. Existían tres tipos: los propios, urbanos y rústicos.
- La dehesa. Consistió en una porción de tierra destinada a la ganadería y debían ser dotados a los pueblos españoles para esa actividad.
- Fundo legal. Constituía aquella superficie agraria para la zona de viviendas, donde alojaba también usos como calles, plazas, mercados, templos, edificios de la

⁴² Lucio Mendieta (1978). *El problema agrario en México*. México. Ed. Porrúa.

⁴³ *Recopilación de indias*, citado en Durand, 2002.

⁴⁴ Durand (2002) op. Cit. P. 12.

administración, cementerio y escuelas. En muchos casos se fortificaron para resguardar a los habitantes, de origen español principalmente, y partían del centro hasta un radio de 601 varas (501 metros). Este concepto quizá fue inspiración para denominar al asentamiento del ejido contemporáneo casi 300 años después.

- Propiedad eclesiástica. Quizá una de las formas jurídicas más utilizadas por la iglesia para contar con grandes extensiones fue la encomienda. Llegaron a tener tal poderío que en 1767, Carlos III logró la expulsión de los Jesuitas, cuando llegaron a tener hasta más de 3 millones de hectáreas distribuidas en más de 150 haciendas.
- Ejido. Originalmente del derecho romano (exido), constituía aquel espacio dedicado a la descanso y recreación. En 1523 Felipe II señalaba que si crecía el fundo legal, siempre quedara espacio para la recreación y para salir con los ganados sin hacer daño. De lo anterior, podemos señalar que parecían tierras que podían funcionar como reserva para el crecimiento de los pueblos. Se le consideraba para uso común y debía ser inembargable, imprescriptible e invariable. Al respecto, no se encontraron estudios más profundos sobre los efectos del ejido en el territorio.

Cabe destacar que desde mi perspectiva, de acuerdo al sentido de uso del ejido colonial tiene poco que ver con el ejido moderno, aunque seguramente fue fuente de inspiración.⁴⁵

Asimismo, otras visiones han querido comparar al ejido con el calpulli,⁴⁶ que desde mi perspectiva resulta ocioso, ya que se inscriben en contextos completamente distintos, donde el ejido español resulta de una intención claramente pragmática de ocupación del territorio, mientras que en la prehispánica resalta la visión cosmogónica donde la tierra era sagrada.

En cuanto a los derechos de propiedad de los indígenas en la época colonial, debemos señalar que la Corona extrapoló su sistema jurídico y negó en muchas ocasiones los sistemas existentes. Hubo poca sensibilidad por parte del Español para entender que había una serie de culturas y que el español las resumió en una sola palabra: indio. Hay que recordar que en ese entonces, no existía México como país unificado, y en cambio, existían culturas a lo largo el territorio con sus propias leyes y costumbres.

Debido a los frecuentes abusos sobre los indígenas, se desataron muchos movimientos, tales como luchas ante los tribunales españoles e incluso revueltas armadas que desembocaron en algunas medidas como la agrupación de indígenas en las llamadas

⁴⁵ Asimismo la palabra ejido proviene del término latín exit-exitus que significa salida, es decir a las orillas de los asentamientos.

⁴⁶ Lucio Mendieta (1978). *El problema agrario en México*. México. Ed. Porrúa.

congregaciones indígenas cuando estaban en la ciudades o a través de los repartimientos que ya se describieron anteriormente. Trato especial recibieron al respecto los tlaxcaltecas y mayas.

Finalmente, debemos destacar al período de la colonia como una etapa donde predominó una visión utilitaria y pragmática en la ocupación de territorio, ligada fuertemente para el beneficio de los grupos militares y de poder (incluso el religioso). Por encima de cualquier estrategia, la propiedad durante la colonia se subyugó a lo que producía o podía obtenerse como el caso de la minería, simplemente para el saqueo voraz y poder enviarlo a la península. Sin embargo no debemos descartar que fue un modelo que duró casi tres siglos y llegó a su decadencia a finales del siglo XVIII para dar paso a la lucha armada independentista.

La independencia, Reforma y Porfirismo

Las décadas posteriores a la independencia se caracterizaron por una fuerte inestabilidad. En tan solo 20 años, de 1821 a 1841, pasaron 17 presidentes y un emperador.

La guerra de independencia dejó un sistema productivo obsoleto y altamente concentrado en unos cuantos y en la iglesia, lo que dificultó en gran medida emprender cambios en las estructuras productivas.

Si bien el movimiento de independencia abanderó en gran parte la reivindicación de los derechos a la propiedad de los indígenas, una vez gestada la independencia nunca fue claro cómo se alcanzaría esta difícil tarea.

Para muchos especialistas, las aspiraciones burguesas y capitalistas en las que se fincó la Constitución de 1824, no fueron más que eso “aspiraciones”, las cuales no tenían ninguna referencia real sobre el sistema agrario del país y que por años no hizo más que acumular fuertes rezagos. Tantas confusiones solo lograron que para 1850 se hubiera perdido cerca de la mitad del territorio mexicano.

Sin duda uno de los acontecimientos más importantes del siglo XIX en cuanto a los temas de la propiedad se refiere fue la Reforma.

En 1856, siendo presidente Ignacio Comonfort, fue expedida la Ley de Desamortización⁴⁷ que declaraba en su primer artículo lo siguiente:

Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las

⁴⁷ También llamada Ley de Lerdo.

tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculando como rédito el seis por ciento anual⁴⁸

El propósito de esta ley era claro, romper con antiguas prácticas monopólicas de la tierra para dar paso a un nuevo capitalismo. Sin embargo, el concepto de *corporaciones civiles* incluía también a las congregaciones indígenas. Si el principal objetivo era la iglesia, ya que era la principal poseedora de la tierra, lo cierto es que también afectaron a los grupos de indígenas.

Contradictoriamente, el Estado mexicano, que no reconocía la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, sí los reconocía a través de esta ley, pero solo para afectarlos.⁴⁹ Los bienes fueron objeto de enajenación con la intermediación de las autoridades, sin embargo, en no pocos casos, la Iglesia tuvo la capacidad financiera para recuperar muchos de sus inmuebles. No fue sino años después con la promulgación de la Ley de Nacionalización (1854) que el Estado mexicano logró disminuir la participación de la Iglesia en la apropiación de la tierra, pero sin resultados claros de esta intervención. La apuesta fue en dos aspectos: 1) incrementar los recursos del gobierno para hacer frente a la deuda con Francia y evitar la intervención armada; y b) sentar las bases para el crecimiento económico del campo. Con el paso del tiempo, ni una ni la otra.

Para Bazant,⁵⁰ esto no fue cierto, ya que en el artículo 8, se eximía a “las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, *ejidos* y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan”. Aunque hay que señalar que al ejido que se refería este artículo era particularmente a la acepción española, es decir, de la Colonia, no al ejido como se concebiría años más tarde.

Otro de los eventos relevantes de estos años fue la creación del Artículo 27 de la Constitución de 1857 que quedaba de la siguiente forma:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos en que ésta haya de verificarse. 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.⁵¹

Es en este artículo que se sentaron las bases para la regulación de la propiedad en el país. Artículo que tomará gran importancia en el movimiento de la Revolución 53 años después.

⁴⁸ Durand (2002), op. Cit. P. 12.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Jan Bazant (2003) *Breve historia de México*. México. Ed. Coyoacán.

⁵¹ Durand (2002), op. Cit. p. 12.

Con la llegada de Porfirio Díaz al poder, el país tomaría otros cauces y bajo la influencia que ejercieron los *positivistas*,⁵² que prepararon el camino para una nueva etapa basada en una dictadura y en la acumulación excesiva de parte de unos cuantos.

El pensamiento liberal entendía que la propiedad era un derecho subjetivo anterior al Estado, por lo que, éste era relegado y excluido de su intervención en las relaciones entre particulares y que, únicamente, debía intervenir como protector del orden establecido y, especialmente, de la propiedad privada. Por tanto la propiedad se convierte en un derecho inviolable y absoluto que debía beneficiar únicamente a su propietario y garantizar su subsistencia, el beneficio común quedaba únicamente bajo el orden ético y moral, lo que limitó la actuación estatal para actuar sobre la propiedad privada. Esta conceptualización de la propiedad que sirvió para fundamentar el libre mercado al que acceden minorías y pobreza extrema terminó por demostrar que los objetivos de desarrollo planteados no eran realizables.⁵³

Como hemos visto anteriormente, la hacienda no nació con Porfirio Díaz, pero sí la heredó y la adoptó como aparato productivo con fuertes inversiones del extranjero y para desarrollar un importante mercado de exportaciones. Para el período porfirista, el 87% de suelo rústico estaba en 8,431 hacendados.⁵⁴

Bajo el lema de “orden y progreso” en 1894 se promulgó la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos. En esa clasificación se consideraron aquellos terrenos que no fueron entregados por una autoridad facultada para ello. Esta ley tuvo efectos devastadores para los indígenas. Se estima que para 1910 el 95% de los pueblos indígenas habían sido invadidos por las empresas transnacionales o la burguesía nacional.⁵⁵

Nunca en la relativa corta historia independiente de México, hubo tantos abusos en la apropiación y despojo de los indígenas como en los años bajo el mandato de Porfirio Díaz. Por buscar en las inversiones extranjeras la solución al país, el costo que se pagó fue tan alto que culminó en el movimiento armado de la Revolución Mexicana. Bajo el lema tomado a la Revolución Rusa, “Tierra y libertad”, algunos intelectuales como los hermanos Flores Magón y Juan Sarabia, motivaron los nuevos cambios.

⁵² Entre los que figuraron intelectuales como Emilio Rabasa, Justo Sierra y Gabino Barreda.

⁵³ Manuel Jiménez (2006). *Constitución y Urbanismo*. México. UNAM.

⁵⁴ Alejandro Hernández (2008) “Suelo urbano y suelo de propiedad ejidal comunal, un antagonismo que es posible revertir”. Artículo publicado en Revista Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria, No. 38.

⁵⁵ Frank Tannenbaum (1926), *The Mexican agrarian revolution, USA*. Nueva York.

¿Tierra y libertad?...

Por las pésimas condiciones en las que vivían millones de mexicanos y la indiferencia del gobierno respecto a esa situación, no hubo más opción que las armas. Así, en 1910 se gesta uno de los movimientos armados más sangrientos en la historia de México. El resultado más palpable sin duda fue la promulgación de la nueva Constitución de 1917 en la que se enunciaban transformaciones importantes.

Las modificaciones al Art. 27 de la Constitución de 1857 fueron radicales. Las principales contradicciones se daban en el seno de la inestabilidad política, la muerte de Madero y el posterior posicionamiento como presidente de Carranza no permitían una continuidad en el diseño de la nueva constitución.

Uno de los principales creadores intelectuales en las reformas al Art. 27 fue Luis Cabrera, donde en 1912 señalaba la importancia de restituir las tierras a los indígenas. El principal debate era cómo, a decir de Carranza “no se podía repartir lo que no era suyo”.⁵⁶

La respuesta la dio Andrés Molina Enríquez, en el primer párrafo del artículo y que se mantiene todavía hasta nuestros días:

“...La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde 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...”⁵⁷

Para Durand y otros juristas,⁵⁸ la palabra *Nación* ha sido tan controversial y confusa que seguramente llevaba un doble propósito:

1. No restituir la tierra de inmediato a los pueblos indígenas; y
2. Garantizar, en alguna medida, que no existiera un enfrentamiento con los capitales de inversión. Hay que recordar que la tierra no solo era la actividad agrícola, sino también el petróleo y otros materiales, temas que no estaban incluidos en la agenda del gobierno.⁵⁹

Para Leonardo Riveros⁶⁰, Molina realizó un estudio exhaustivo sobre el tracto sucesivo⁶¹ de la propiedad hasta que se encontró con las bulas de Alejandro VI, descritas anteriormente, donde la tierra se le otorgaba a la Corona Española por un poder derivado

⁵⁶ Gildardo Magaña (1951). *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*. México. Ed. Ruta.

⁵⁷ Durand (2002), op. Cit. 244.

⁵⁸ Leonardo Riveros, *Apuntes inéditos de la clase Derecho Urbano*, CIEP, UNAM, 2004.

⁵⁹ Hay que recordar que la nacionalización del petróleo fue 21 años después.

⁶⁰ Riveros (2004).

⁶¹ Cadena de transmisión de la propiedad.

de una divinidad indiscutible; en este caso, el poder se asentaba en la Nación. Pero, ¿quién era la Nación?... seguramente pensó que era el gobierno, que a su vez elegido por el pueblo, pero el pueblo no eran solamente los indios, sino también los otros: los sectores cercanos a los capitales.

El otro problema a resolver era ¿cómo restituir la tierra a sus originarios? Molina parte de crear una figura que permita la organización de los grupos. Así, retoma los preceptos de Luis Cabrera y de los magonistas que partían de la ejidalización del campo. Como recordamos, el ejido ya existía como figura agraria desde la colonia. Luis Cabrera señalaba que "... mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño que sustituya a las grandes explotaciones de los latifundios el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario jornalero...".⁶²

De acuerdo a Durand, Molina resolvió en el ejido una controversia de cómo darle la vuelta a lo comunal, con el propósito de responder a los intereses inversionistas. Si bien quedó reconocido la comuna como suelo social, la mayor parte de la dotación se dio en los ejidos. Y es que desde la perspectiva de muchos juristas, el ejido respondía de mejor manera al capitalismo emergente, ya que la comuna significaba el respeto a las viejas costumbres indígenas⁶³ y el ejido tenía la oportunidad de ser reestructurado.⁶⁴

Para Durand, durante la ejidalización el Estado promovió un doble discurso: por un lado la pacificación de los grupos agrarios con el reparto agrario, pero por el otro, ejerció su poder a través del ejido ya que lo blindó con las características de inalienable, imprescriptible e inembargable. Desde mi perspectiva, en el fondo fue una forma de control político a través de la tierra, tal como lo veremos más adelante.

Así, la victoria proclamada con la Revolución Mexicana fue sobre todo militar, y los cambios más significativos fueron en el campo. El tema urbano de alguna forma estuvo relegado. Como señala Jiménez,⁶⁵ grupos inmobiliarios fuertemente ligados a Porfirio Díaz como los Limantour o Miguel Ángel de Quevedo, continuaron después de la Revolución Mexicana.

Otro de los capítulos posrevolucionarios más difíciles fue el del reparto agrario. Una de las grandes cuestiones fue cómo legitimizar a los distintos grupos de campesinos que debido al sistema productivo basado en haciendas y a los constantes movimientos armados,

⁶² Luis Cabrera (1972). *Obras completas*. México. Ed. Oasis, México, 1972, pp. 138.

⁶³ Donde recordemos que la tierra no tenía valor de cambio.

⁶⁴ Nos referimos al ejido constituyente, ya que por supuesto no existió un solo párrafo promovido por el zapatismo que se apegaba más a la cultura indígena.

⁶⁵ Jorge Jiménez (1993). *La traza del poder*. México. Ed. Dedalo.

muchos campesinos permanecieron dispersos, ya sin ninguna relación entre las congregaciones indígenas y la ley solo reconocía unidades agrarias.

De los temas más controvertidos y poco analizados fue la calidad de las tierras que se repartieron, ya que se partió de la idea de que a menor calidad, mayor la dotación. Sin embargo, en la práctica, ¿de qué sirven 100 hectáreas de desierto y sin una infraestructura ni inversión? Nunca existieron bases firmes para identificar el potencial real agrícola de las distintas regiones del país.⁶⁶ Asimismo, otros recursos explotables como la minería, la pesca o el paisaje. Al respecto, hay que recordar que el Estado se resguardó el derecho de explotación de muchos recursos mineros así como del agua.

Si bien el tema urbano no estaba en la agenda de gobierno, lo cierto es que nunca se puso en perspectiva a aquellos ejidos cercanos a las manchas urbanas y que tarde o temprano les llegaría la ciudad. Más adelante veremos como bajo una idea altamente proteccionista del ejido, todo aquel que osara ocupar, por que no había otra opción, una parcela ejidal sin ser ejidatario se convertiría de facto en delincuente.

Después de 17 años que derivaron en una serie de disposiciones legales, como la Ley del Ejido de 1920 o las denominadas *circulares agrarias*, fue que realmente se institucionalizó el tema agrario con la creación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC).⁶⁷ En el período cardenista fue cuando se repartió más tierra, casi 18 millones de hectáreas que beneficiaron a 800 mil campesinos.

Con Cárdenas el problema del agrarismo retomó otros caminos, cuando el presidente hizo un llamado a la unificación campesina como una manera de sentar las bases para el reparto agrario. Así surge en 1938 la Confederación Nacional Campesina (CNC). Para muchos incluso el momento fue ideal para nacionalizar el petróleo, de otra forma no hubiera sido posible, los niveles de popularidad del presidente eran muy altos.

⁶⁶ Tampoco el desarrollo tecnológico que permitiera identificar con precisión los límites y los potenciales del territorio.

⁶⁷ Durand (2002).

Tabla 2. Beneficiados y extensiones del reparto agrario.

Período	Millones (ha)	Beneficiarios	Ha por beneficiario	Tipo de suelo (%)					
				Riego	Temporal	Agostadero	Monte	Disierto	Indefinida
1910-1914	0.194	11,738	16.5	14.01%	9.26%	30.28%	9.48%	8.75%	28.22%
1915-1934	11.581	866,161	13.4	2.13%	12.00%	17.67%	13.03%	1.63%	53.54%
1935-1940	18.786	728,847	25.77	5.00%	18.00%	50.24%	19.65%	1.60%	5.51%
1941-1946	7.287	157,816	46.18	1.31%	13.83%	53.86%	19.36%	0.13%	11.51%
1947-1952	4.633	80,161	57.8	1.34%	15.93%	57.52%	18.00%	0.79%	6.42%
1953-1958	6.057	68,317	88.6	1.30%	14.90%	49.09%	10.44%	0.01%	24.26%
1959-1964	8.87	148,238	59.84	1.80%	15.27%	62.31%	6.53%	0.20%	13.89%
1965-1970	24.738	278,214	88.9	0.29%	8.24%	65.18%	7.17%	0.33%	18.79%
1971-1976	12.774	205,999	62	8.70%	5.14%	59.00%	2.70%	1.34%	23.12%
1977-1982	6.397	243,350	26.29	1.24%	13.60%	62.72%	3.45%	0.66%	18.33%
1983-1988	5.081	189,966	26.74	2.44%	7.20%	58.65%	12.00%	0.00%	19.71%
1989-1992	0.803	42,539	18.88						
Total	107.201	3,021,346	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA

Fuente: DURAND, Humberto, El derecho agrario y el problema agrario de México, p. 416.

Entre 1934 y 1992 el artículo 27 constitucional tuvo 16 modificaciones. Quizá una de las más relevantes fue la última con el Presidente Carlos Salinas. Para la última década del siglo XX el modelo agrario llegaba a su fin. Cabe destacar que entre 1960 y 1978 la superficie cosechada por granos básicos como el maíz y el frijol se redujo del 69.8% al 53.1% del total de superficie cultivada en el país. Asimismo la concentración de tierra en unos cuantos se aceleró; ya que en 1960 1.3 millones de productores poseían 50 millones de hectáreas y para 1970, menos de 1 millón de poseían 62 millones de hectáreas.⁶⁸

Para principios de los noventa, tan solo 453 asociaciones de productores integrado en 10 sociedades ocupaban el 98.3% de la superficie de riego en el norte del país.⁶⁹

Para finales del siglo XX el balance era el siguiente: del reparto agrario se conformaron 29,000 ejidos que ocuparon alrededor de 100 millones de hectáreas (la mitad del territorio), y fueron entregados a 3.5 millones de campesinos. Sin embargo, el 90% de la tierra ejidal se trata de suelo árido, semiárido o de agostado. Es decir, se repartió solo tierra mala, cuando menos para la agricultura. Al respecto algunos especialistas señalan a esta condición, en combinación con la apertura de los mercados, como una de las principales causas de la migración campo-ciudad y hacia los Estados Unidos.

En 1992, el artículo 27, numeral VII, párrafo tercero queda redactado de la siguiente manera:

⁶⁸ Blanca Rubio (1998). *Desarrollo capitalista en la agricultura mexicana 1965-1980*. México. Artículo publicado en Teoría y política No 10.

⁶⁹ Sergio Vargas (2002). *Agua y agricultura de la gestión descentralizada de la gran irrigación*. Conferencia presentada en el Foro del Día Mundial de la Alimentación.

“La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.”⁷⁰

Si bien no es clara la redacción sobre la posibilidad de que los ejidos sean alienables – enajenables-, ya permite a los ejidatarios asociarse con terceros. Esto se traduce en la entrada de los capitales privados al ejido. Otra idea a resaltar es que no se dejan claros los procesos de enajenación, en todo caso, la vía es la extinción del régimen ejidal, lo que significa mucho en este trabajo, ya que como señalamos anteriormente, para incorporar el ejido al desarrollo urbano primero hay que desincorporarlo –del régimen social-. Así, el suelo ejidal no se enajena sino que se da la pauta para que se convierta en propiedad privada (dominio pleno), y entonces se puede enajenar, por ello no aparece la enajenación, sino que resulta una consecuencia.

Las modificaciones en 1992 al Artículo 27 constitucional tuvieron como origen, cuando menos en el discurso oficial, la ineficiencia de la producción campesina y de un régimen de propiedad antiprogresista, que habría que señalar que nunca fue del interés para muchos que fuera diferente, ya que siempre estuvo al margen de los verdaderos programas de apoyo financiero. Otro problema de fondo fue la necesidad de empeñarse en que somos un país agrícola y que el ejido debía implantarse como una estructura única de producción en todo el territorio nacional.

Para algunos funcionarios, 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. Esto 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 que se “...fortalecería el latifundismo, lo cual constituía una contrarreforma agraria”.⁷¹

⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008.

⁷¹ Eduardo Ramírez (2009). *Perspectivas en 1995 sobre el desarrollo urbano, la legislación agraria y el mercado de suelo en la frontera campo-ciudad*, Tesis doctoral, CIEP-FA, UNAM.

Conclusiones

Una primera reflexión en torno al tema agrario en México es que después de la visión cosmogónica sobre la propiedad de la tierra que se tuvo durante la época prehispánica, jamás volvió a tener esta connotación. Y aún cuando se le compara al ejido con el calpulli, los contextos en los que se inscriben son muy distintos. Los aztecas mantuvieron siempre un respeto hacia las formas de gobierno de los calpulli así como una preocupación para garantizar en primer lugar la supervivencia de sus habitantes. Asimismo, prevalece el debate sobre si existió o no la propiedad privada en la sociedad azteca. Si bien el Tlatoani podía disponer del suelo, no hay evidencias claras de despojos injustificados.

Durante la conquista, las variantes de la propiedad fueron el resultado de una búsqueda de formas por ocupar el territorio, siempre bajo una óptica utilitarista, y de extraer al máximo las materias primas para enviarlas a la Corona Española. Así, la propiedad se convirtió en un medio para de extracción de rentas y de recursos para el sostenimiento de la Corona y la burocracia colonial.

Asimismo durante la Colonia, en materia de propiedad, se reconocía la individual de españoles e indígenas; y esta última, fue objeto de protección especial sacándola incluso del mercado. Condición que incluso subsistió hasta la Revolución Mexicana en donde se utilizó como eje de la reforma agraria.

Con la independencia, la supuesta restitución de tierras a los indígenas se tuvo que posponer. Lo más relevante en el siglo XIX fueron las Leyes de Reforma, que lejos de romper con las viejas prácticas de acumulación desmedida, las promovió tanto que incluso fueron la base para construir el sistema de producción exportadora durante la dictadura de Porfirio Díaz.

Es necesario aclarar sin embargo que, la propiedad ejidal, como hoy la conocemos, no tuvo su origen en la Colonia, pues aunque en principio se buscó restituir a los poblados de las tierras despojadas, se encontraron con la dificultad de localizar títulos y probar el despojo.

Los fuertes abusos ocasionados contra la mayoría de la población campesina derivó en la Revolución Mexicana a principios del siglo XX, y como resultado de este movimiento, se retomó de la época colonial al *ejido* como una manera de restituir la tierra a los despojados; sin embargo, como hemos observado en la realidad tuvo beneficios limitados.

La restitución o reparto agrario estuvo lleno de contradicciones y de ciertas preferencias hacia grupos ligados con el poder. Asimismo, el Estado optó por adquirir importantes deudas sobre las tierras repartidas a los núcleos agrarios, pero que sin embargo, esas mismas tierras fueron el resultado del despojo de los mismos indígenas décadas anteriores. En un doble discurso, el Estado blindó a los ejidos para que no se pudieran

privatizar, sin embargo, desde nuestra perspectiva, funcionó más como un mecanismo de control sobre el sector agrario y el territorio.

Para muchos, la Revolución Mexicana fue una revolución agraria, el tema urbano nunca estuvo presente, cuando menos en los discursos oficiales. A la postre, la falta de apoyos en el campo derivó en una fuerte migración de los campesinos hacia las ciudades; hasta el punto de que esta expansión urbana alcanzó a los ejidos en las periferias.

Para finales del siglo XX, la ley quitó esta supuesta protección virtual sobre los ejidos para que se pudieran privatizar, bajo los argumentos de que el campo, como estaba organizado, ya no respondía a los intereses de una economía global y era necesario transformarlo. A poco más de 15 años de esta transformación nos encontramos en el mismo debate de hace un siglo: ¿qué hacemos con el campo y sus sujetos?, y para efectos de este trabajo, particularmente del que se encuentra cercano a las ciudades.

En los siguientes apartados se detallarán los programas de regularización del suelo ejidal, tales como la creación de la Comisión de Regularización de Tenencia de la Tierra (CORETT) entre otros.

Ilustración 1. Comparación de tipos históricos de propiedad relacionados con el ejido.

Periodo	Tipo de propiedad	Propietario	uso agropecuario			Servicios y actividades colectivas	Futuro crecimiento urbano	Restricciones de control estatal	Función social (propósito)
			Forma de explotación	Destino	Tributo/contr				
Imperio Azteca	Calpulli	Estado (Tlatoani)	Parcela familiar	Autoconsumo /reproducción familiar	Según lo asignara el Estado para su reproducción			Visión cosmogónica de la tierra como dios bajo el control del sumo sacerdote y jefe militar	Asegurar el mantenimiento del Estado Azteca
Colonia	Ejido colonial	Estado (Corona)	Colectiva a través de los gobiernos locales	Paseo del ganado		Según disposiciones de Felipe II		Inembargable, imprescriptible, invariable y propiedad de la Corona	Asegurar el buen crecimiento de los núcleos de población
	Congregaciones indígenas	Congregación (No reconocida jurídicamente)	Colectiva	Autoconsumo /reproducción familiar	N.D.	Recreación	Expansión del fundo legal		Asegurar la reproducción de "los naturales" para contar con mano de obra barata y ciertos productos y servicios.
Reforma	Ejido	Los ejidatarios	Colectiva	Autoconsumo /reproducción familiar	N.D.	Producción agrícola y ganadera	No se consideraba para crecimiento futuro de la ciudad	Inembargable, imprescriptible e inalienable	Restituir las tierras a los campesinos
	Congregaciones indígenas	Reconocida como corporación civil y sujeta a ser afectada por la Ley Lerdo	Colectiva	Autoconsumo /reproducción familiar	N.D.		No se consideraba para crecimiento futuro de la ciudad	Inembargable, imprescriptible e inalienable	Restituir las tierras a los indígenas

Fuente: Elaboración propia.

3. El ejido y la cuestión urbana

En el desarrollo de este apartado buscamos que el estudiante tuviera los elementos suficientes para entender los problemas asociados con la transformación de las tierras ejidales a usos urbanos. Así, la informalidad es un tema relevante de este apartado. Si bien la informalidad no es un proceso exclusivo que se presenta en los ejidos, quizá sí ha sido uno de los más importantes ya que una gran cantidad de ejidos rodean a las ciudades del país.

Asimismo buscamos brindar al estudiante el marco administrativo y jurídico sobre el que se desenvuelve el suelo social, principalmente el ejido.⁷²

La propiedad en México

Actualmente, en México se reconocen tres tipos de propiedad fundamentales:

- *Privada*. Es la que tienen las personas y las empresas en lo particular y es originada por un título legal que la ampara.
- *Ejidales y comunidades*. También denominada *propiedad social*, es ejercida de manera colectiva por sus miembros y está sujeta a las disposiciones de la Ley Agraria, para los fines de compra, venta, arrendamiento y otras formas de usufructo, y
- *Tierras nacionales*. Son aquellas que ni los particulares ni los ejidos pueden demostrar documentalmente que les pertenecen y, por lo tanto, son de la nación.

En México, se estima que el 52% del territorio es de propiedad social, el 38% es privada y el 10% son tierras nacionales.⁷³

Para algunos especialistas, la propiedad social es una forma de propiedad privada, aunque se explota de manera colectiva.⁷⁴

A la propiedad se le otorgan las siguientes características:⁷⁵

1. Modalizada. Se refiere a que tiene modalidades para regir el ejercicio del derecho a la propiedad: a) Uso. Que el propietario le puede otorgar un uso, b) Disfrute. Que

⁷² Ya que también el régimen comunal se considera suelo de propiedad social.

⁷³ Hernández (2008).

⁷⁴ Antonio Azuela y Francois Tomas (1997). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México. UNAM.

⁷⁵ Riveros (2004)

el propietario puede beneficiarse del usufructo que se produce en ella; y c) Disposición. Que el propietario tiene el derecho de transmitirla.

2. Regulada. Que se puede normar en beneficio de la sociedad. Las regulaciones en materia de suelo se pueden clasificar en urbanas, ambientales y agrarias.
3. Expropiable. Que se pueden eliminar todas las modalidades de un propietario con su propiedad en beneficio del bien común.

En el caso de la propiedad social la modalidad de *disposición* no existe ya que no puede transmitirla. Para hacerlo tiene que desincorporarse del régimen ejidal o comunal, según sea el caso.

¿Qué es el ejido?

Comenzaremos por ofrecer una breve explicación de lo que es el ejido y cómo se organiza al interior.

La palabra “ejido” es utilizada por la Ley para significar, entre otras cosas, el conjunto de bienes territoriales que recibe, a través del reparto agrario un núcleo o grupo de población a través de un proceso legal denominado dotación.⁷⁶

Los ejidos y comunas son personas morales del derecho social y en principio están limitados en la modalidad de disposición, por lo que son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. Para que se puedan transmitir deben ser desincorporadas primero del régimen social.

Por su parte, de acuerdo a la Ley Agraria vigente el Ejido consta, en la mayoría de las ocasiones, de las siguientes partes (esta división no es obligatoria):

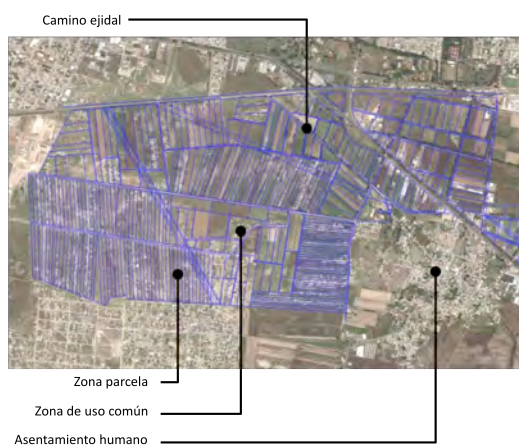
- a. Uso común. Es un área sin división.
- b. Parcelada. Está dividida y cada uno tiene el derecho de usufructuarla, asimismo no puede ser mayor al 5% de la superficie del ejido. Estas parcelas pueden ser hipotecadas, otorgar en garantía o aportar a una sociedad, pero solo el derecho al usufructo, no a la propiedad. O se puede ofrecer en mediería, es decir, cuando un tercero trabaja la tierra y comparte el usufructo con el ejidatario.
- c. Asentamiento humano o zona urbana ejidal. Es un área donde alberga los siguientes componentes:

⁷⁶ Hinojosa Ortiz, J (1983). *El ejido en México, análisis jurídico*. México. Ed. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM).

- Parcela escolar donde se albergan los usos de escuelas.
- Área de práctica para el mejoramiento de cultivos.
- Unidad Agrícola Industrial para la Mujer Campesina (UAIMC). En esta zona participan solo las ejidatarias.
- Parcela Informal para la Juventud.
- Zona Urbana Ejidal. Donde se le vendía al médico, profesor u otro profesionista de apoyo a los ejidatarios. El dinero por la venta era para el ejido.
- Zona de reserva. Para el futuro crecimiento de la zona urbana ejidal. Esta zona no se transmite, a menos que se sujete a las disposiciones de fraccionamiento del municipio y se encuentre de un plan de centro de población, el ejido no puede venderlo completo, solo puede vender lotes.
- Fundo legal. Se refiere a la zona como último reducto ecológico, la cual no se puede vender. Aunque su significado en la época colonial era otro, por razones desconocidas tomó otros matices al finalizar la Revolución.

Otra área poco estudiada y que desde la perspectiva de los ejidos próximos a urbanizarse es muy importante son los denominados “caminos ejidales” que se conocen también como “caminos interparcelarios”.⁷⁷

Ilustración 2. Ejemplo de clasificación el suelo al interior de un ejido.



Fuente: Elaboración propia con base en el ejido de Tequisistlán, Estado de México

⁷⁷ En entrevista con el Dr. Eduardo Ramírez Favela (marzo, 2010).

De las instituciones y autoridades del ejido

Originalmente la estructura agraria en el país comprendía al Secretario de la Reforma Agraria, al Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas, cuyo presidente era el delegado agrario que reside en las entidades federativas, y a los comités particulares ejecutivos -núcleo de población conformado por solicitantes de tierra cuya constitución obedecía a la creación de un expediente de restitución o dotación- y que cesaban cuando se ejecutaba.⁷⁸

Hacia el interior el ejido comprende a la comunidad de ejidatarios organizados formalmente a través de tres instancias: la Asamblea general de ejidatarios, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

La Asamblea ejidal se constituía por todos los ejidatarios que no hubiesen sido privados de sus derechos. La Asamblea, además de elegir y remover a los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, tenía la facultad de autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del Comisariado Ejidal reconocido como autoridad y de dictar acuerdos relativos a la forma en que debían disfrutar los bienes ejidales y de las comunidades. Con la reforma de 1992, por un lado se restringió considerablemente la autoridad institucional y a la vez se le anuló la autoridad a los comisariados ejidales atribuyéndoles facultades sólo de representación y administración del ejido.

La Asamblea general de ejidatarios era teóricamente el núcleo básico de la democracia ejidal, ya que en ella debían discutirse y tomarse decisiones relativas a la marcha del ejido. Sin embargo, en la práctica sucedía con frecuencia que la Asamblea no funcionaba satisfactoriamente, dejando que fuese el comisario el que tomara las decisiones rutinarias y, a veces, las importantes también.

Cabe destacar que sobre todo en los ejidos que son al mismo tiempo comunidades territoriales bien identificadas (pueblos o aldeas independientes), la Asamblea general, aunque representa realmente a toda la comunidad, tiene limitantes ya que los que no son ejidatarios no participan en sus deliberaciones, es decir jóvenes y adultos solicitantes de tierra, jornaleros, artesanos, comerciantes, etcétera. En consecuencia, la Asamblea es una estructura organizativa que corresponde a los ejidatarios con plenos derechos, pero no es un órgano de gobierno político; de tal forma que puede crearse confusión al considerársele un vehículo adecuado de gobierno democrático de toda la comunidad, cuando más bien es la representación de las personas vinculadas entre sí por la tenencia de la tierra. Actualmente la legislación agraria contempla la constitución de la Junta de

⁷⁸ Actualmente han desaparecido el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas, y los comités particulares ejecutivos que la fracción XI del Artículo 27 contemplaban. En su lugar ahora se contempla en el ámbito institucional a los Tribunales Agrarios y a la Procuraduría Agraria como instancias de autoridad, la primera, y de apoyo y asesoría la segunda.

Pobladores como el instrumento que le permite al ejido y los avecindados conjuntar esfuerzos para el logro de objetivos orientados fundamentalmente al bienestar.⁷⁹

El hecho anterior refleja una contradicción debido a la imposibilidad que han mostrado la mayoría de los ejidos para encontrar soluciones (aunque sean parciales) a los graves problemas de reservas de tierras para la expansión urbana y de la ocupación informal del ejido. No se diga ya de los problemas derivados de la baja productividad y de la desigualdad originada en la distribución ni de la participación en la producción agrícola. De hecho, en relación con su población joven, pocos son los ejidos que tienen posibilidad de incrementar sus reservas territoriales para incorporarlos al patrimonio colectivo ejidal con el objeto de que los hijos de los ejidatarios dispongan superficies laborales y encuentren empleo en la propia comunidad. Al respecto Warman⁸⁰ señaló que la Reforma de 1992 reconoció este hecho y posibilitó la opción de los ejidatarios y propietarios formaran sociedades mercantiles para la producción agropecuaria; con la reforma se abrió la posibilidad de que los hijos de ejidatarios, posesionarios y avecindados puedan emplearse en actividades internas del ejido no necesariamente vinculadas a la explotación de la tierra.

El Comisariado Ejidal, aunque podría ejercer un efectivo liderazgo que redundara en beneficio de los ejidatarios, no sucedió así en la mayoría de los casos ya que estaba limitado igual que la Asamblea. Muchas veces su incapacidad para resolver los problemas colectivos desde esa esfera de poder hacía que se desvirtuara esa función y, en cambio, se aprovechase para ejercer el control y dominio derivando en cacicazgos que sólo buscaban el beneficio personal o el de unos cuantos, en el mejor de los casos. Sin embargo, su función tiene un plazo definido y tratarán de sacar el mayor provecho posible mientras están en el cargo.

¿Porqué crecer sobre los ejidos?

Para entender el proceso de ocupación de los ejidos debemos partir de dos hechos indiscutibles: 1) el acelerado crecimiento de la población en las ciudades a partir de la segunda mitad del XX, y b) la cercanía de los ejidos a los principales centros urbanos el país. Hacemos la primera acotación ya que antes de 1950 no existía un problema real de irregularidad.

Entre 1950 y 1980 se registró un acelerado crecimiento económico que transformó la organización de las actividades económicas y la población en el territorio nacional. Del

⁷⁹ Pedro Mojarro y Salvador Assennatto (1996). *La democracia interna en el ejido*. México. Artículo publicado en Estudios Agrarios. Procuraduría Agraria, núm. 4.

⁸⁰ Arturo Warman (1996). "Artículo 27 constitucional". México. Artículo publicado en Revista Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria No. 2.

sistema de 84 ciudades en 1950, se tuvieron 17 que crecieron a tasas superiores al 6.5% anual de la población urbana total entre 1950 y 1960, la más alta tasa de siglo XX.

Entre 1960 y 1970 se agregaron al sistema de ciudades 50 nuevas localidades para alcanzar un total de 174 ciudades. El país continuó siendo predominantemente rural, pero el sector urbano creció de la manera importante, demográfica y socialmente hablando, pues desde la perspectiva económica el primero se encontraba fuertemente subordinado al segundo, pues la producción agropecuaria representó 9.2% del PIB total en 1970.

Para la década de los setentas se evidencia el agotamiento del “milagro mexicano” con la crisis cambiaria de agosto de 1976 que terminaba con 22 años de estabilidad del peso frente al dólar y se establecía un sistema de flotación de la moneda. Sorprendentemente, el PIB creció en 1977 en 3.4% anual, para elevarse al 9.2 en 1978, 8.3 en 1980 y 7.9 en 1981, para entrar en 1982 en una larga recesión. De esta suerte, a pesar del “Crac devaluatorio”, el PIB creció 6.6% anual en los setenta, cifra que no se ha vuelto a alcanzar desde entonces.⁸¹

En la última década de crecimiento económico acelerado y sostenido, México sufrió una transformación social, económica y espacial fundamental al emerger en 1980 como una nación hegemoníicamente urbana con un Grado de Urbanización de 55.0%, que representó un aumento sin precedentes de 14 millones de nuevos pobladores urbanos, que constituyeron 75% del aumento de la población total.

⁸¹ Gustavo Garza (2007), “Urbanización y planeación territorial en México, 1950-2000”. Conferencia presentada en Los 50 años de la Sociedad Interamericana de Planeación (SIAP). México. UNAM. Documento inédito.

Tabla 3. México: Distribución de la población por tamaño de ciudades, 1950-2000

	Urbana	Total	Pequeñas			Medianas			Grandes		
			15 000	20 000	Sub-total	50 000	100 000	Sub-total	500 000	1 000 000	Sub-total
			a	a		a	a		a	y más	
			19 999	49 999		99 999	499 999		999 999		
1950											
Población total		25 779									
Población urbana		7 209	392	1 210	1 602	808	1 927	2 735	--	2 872	2 872
%		100.0	5.5	16.8	22.3	11.2	26.7	37.9	--	39.8	39.8
Ciudades		84	22	39	61	12	10	22	--	1	1
Grado de urbanización		28.0									
Tasa de urbanización		3.3									
1960											
Población total		34 923									
Población urbana		13 513	616	1 558	2 174	1 731	3 051	4 782	1 563	4 994	6 557
%		100.0	4.6	11.5	16.1	12.8	22.6	35.4	11.6	37.0	48.5
Ciudades		124	35	49	83	23	14	37	2	1	3
Grado de urbanización		38.7									
Tasa de urbanización		3.2									
1970											
Población total		48 225									
Población urbana	■	22 730	740	2 123	2 863	1 750	6 142	7 892	629	11 346	11 975
%		100.0	3.3	9.3	12.6	7.7	27.0	34.8	2.8	50.0	52.7
Ciudades		174	43	72	115	25	30	55	1	3	4
Grado de urbanización		47.1									
Tasa de urbanización		2.0									
1980											
Población total		66 847									
Población urbana	■	36 732	947	2 940	3 887	1 633	10 275	11 908	2 553	18 384	20 937
%		100.0	2.6	8.0	10.6	4.4	28.0	32.4	7.0	50.0	57.0
Ciudades		227	55	96	151	24	44	68	4	4	8
Grado de urbanización		54.9									
Tasa de urbanización		1.5									
1990											
Población total		81 250									
Población urbana	■	51 491	1 396	3 755	5 151	2 800	10 990	13 790	10 076	22 474	32 550
%		100.0	2.7	7.3	10.0	5.4	21.3	26.8	19.6	43.6	63.2
Ciudades		304	80	124	204	39	42	81	15	4	19
Grado de urbanización		63.4									
Tasa de urbanización		1.5									
2000											
Población total		97 483									
Población urbana		65 653	1 205	4 810	6 015	3 259	10 815	14 074	12 590	32 974	45 564
%		100.0	1.8	7.3	9.2	5.0	16.5	21.4	19.2	50.2	69.4
Ciudades		350	70	164	234	46	42	88	19	9	28
Grado de urbanización		67.3									
Tasa de urbanización		0.6									

Fuente: Gustavo Garza, La urbanización de México en el siglo XX, El Colegio de México, México, 2005.

En tan sólo 50 años pasamos de 3 a 7 habitantes por cada 10 que vivían en ciudades mayores a 15,000 habitantes.⁸² En otras palabras en 50 años se sumaron poco más de 50 millones de nuevos habitantes a todas las ciudades en el país.

Solo para dimensionar de una manera simple el tamaño del problema que significó este acelerado crecimiento hagamos el siguiente ejercicio. Si suponemos que durante este período, solo la cuarta parte de los migrantes urbanos encontraban su residencia dentro de la ciudad construida⁸³ y el resto (75%) no pudo hacerlo. En un escenario conservador, comienzan a ocupar las periferias de la ciudad con una densidad promedio de 50 habitantes por hectárea. De esta forma se tiene que entre 1950 y 1995 se requirieron más

⁸² Gustavo Garza (Comp) (2000). *La Ciudad de México en el fin del milenio*, México. Colegio de México.

⁸³ En el que se incluye el crecimiento natural.

de 640 mil hectáreas para urbanizar; es decir, un promedio de 19 hectáreas por semana.⁸⁴ De lo anterior podemos concluir en la siguiente cuestión ¿qué tamaño de gobierno se requiere para resolver la urbanización de 19 hectáreas a la semana?

Tabla 4. Superficie urbana requerida de 1950-1995

Año	Población urbana nacional	Diferencia por década	75% que no entraba en la ciudad construida	Superficie requerida en el período (ha)	promedio de has por mes	promedio de has por semana
1950	7,209,000					
1960	14,382,000	7,173,000	5,379,750	89,663	747	13
1970	23,828,000	9,446,000	7,084,500	118,075	984	18
1980	37,584,000	13,756,000	10,317,000	171,950	1,433	26
1990	50,300,000	12,716,000	9,537,000	158,950	1,325	24
1995	58,643,000	8,343,000	6,257,250	104,288	869	16
Totales		51,434,000	38,575,500	642,925		
Promedio del período (1950-1995)					1,072	19

Fuente: Elaboración propia con base en los censos.

Queda claro la simpleza del razonamiento, y podemos incluir muchas más variables; sin embargo, nos da una idea clara que el proceso de crecimiento y concentración de la población urbana en los últimos 60 años en México rebasó cualquier escenario y capacidad de respuesta de las ciudades y por supuesto de los gobiernos y que para ello, el ejido se convirtió en el principal espacio de recepción de este crecimiento. Al respecto se estima que más de 1,000 núcleos agrarios (ejidos), se encuentran en la periferia de las principales ciudades del país.

Así, la informalidad se convirtió en la respuesta para muchos pobres que emigraban a la ciudad y que no encontraron una opción real para tener acceso a una vivienda en la ciudad ya construida. Seguramente esta vivienda en la mayoría de los casos no tuvieron las condiciones mínimas necesarias; sin embargo, la progresividad constituyó una etapa y un proceso relevante en la consolidación de la vivienda informal.

De acuerdo de Duhau⁸⁵ hasta 1970, casi el 14% de las viviendas en la Ciudad de México estaban asentadas en suelo de origen ejidal. Para Soledad Cruz, en 1990 uno de cada cuatro viviendas se asentaban en suelo de origen ejidal, para el 2000 estimó que esa

⁸⁴ Este dato coincide con las cifras oficiales de la SEDESOL (2007).

⁸⁵ Emilio Duhau (2003), *Programas de regularización y mercados de suelo para vivienda popular en la Ciudad de México*. Pedro Abramo (Comp.) *A Ciudad de Informalidad*, Brasil.

proporción aumentó de 1 a 3 viviendas.⁸⁶ De acuerdo a la DGRT (1970) la expansión del DF fue básicamente sobre suelo ejidal. Para Martha Schteingart (1998), del total de las áreas de expansión en el Estado de México en los últimos años, cuando menos el 50% se hizo sobre suelo ejidal.

En el caso del Área Metropolitana de la Ciudad de México, existen 117 núcleos agrarios y 23,343 ejidatarios y comuneros que ocupan el 33.7% de la superficie de los municipios conurbados, los cuales estarán sujetos en el corto y mediano plazo a fuertes presiones para urbanizar sus tierras.⁸⁷

Para Riveros,⁸⁸ el problema de la informalidad comenzó a tener presencia en nuestro país desde finales de la década de los treintas, condición que coincide con el acelerado proceso de migración del campo a la ciudad por campesinos que se incorporaban a las fuerzas laborales de la industria, particularmente en el caso de la Ciudad de México. Al respecto señala que la velocidad con que se requería poner suelo con servicios a disposición de los demandantes, implicaba una inversión altísima en urbanización que aumentaría el costo de la tierra y el Estado no disponía de los recursos ni organización para llevar a cabo esta empresa.

Se estima, dado que no existe información pública en la materia, que el número de familias asentadas irregularmente a nivel nacional es del orden de 3 millones de lotes (12 millones de habitantes), de los cuales 2 millones corresponden a asentamientos irregulares en terrenos ejidales y un millón adicional en terrenos de otros regímenes propiedad, preponderantemente de propiedad privada.⁸⁹

De acuerdo a la SEDESOL el tema de la informalidad tiene las siguientes dimensiones:⁹⁰

- Habrá 36 ciudades más a las 376 actuales con más de 15,000 habitantes.
- La población urbana pasará del 76% al 87% en 2010.
- El Sistema Urbano Nacional (SUN) está emplazado en el 0.5% del territorio nacional.

⁸⁶ Soledad Cruz (2005). *"Suelo urbano y propiedad de la tierra, tendencias recientes en la ZMVM"*. Conferencia impartida en el 1er Congreso Nacional de Suelo. México. Documento Inédito.

⁸⁷ José Manuel Olvera (2008) *"Algunas consideraciones sobre crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas ejidales en la región Valle de Cuautitlán, Estado de México"*. México. Artículo publicado en Revista Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria, no. 21.

⁸⁸ Riveros (2002).

⁸⁹ Alfonso Iracheta (2009) *"Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización en la ZMVM"*. México. Artículo publicado en el libro *Irregularidad y suelo urbano*, Iracheta y Medina (Coord), Colegio Mexiquense.

⁹⁰ Sara Toppelson (2007). *Ciudades mexicanas*. Conferencia presentada en el Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el desarrollo de México.

- La mancha urbana crece 16,000 ha anuales, 50 diarias.
- Cada año se suman 90,000 nuevos hogares en asentamientos irregulares.
- En asentamientos irregulares se duplica la tasa de mortalidad infantil.
- La urbanización en suelo inadecuado duplica y triplica los costos, y la construcción llega a ser hasta un 50% más.

Asimismo, debe quedar claro que la informalidad no se ha dado únicamente en los ejidos, sino también en suelo comunal, en propiedad privada y en suelo federal como barrancas o derechos de vía. Sin embargo, debido a su fuerte presencia en la periferia de las ciudades ha sido la más importante.

Finalmente, de los datos anteriores queda claro que el proceso de la ocupación informal continuará siendo frecuente en los próximos años y nos falta todavía mucho en el diseño de instrumentos y programas que permitan que proceso disminuya o se dé en las mejores condiciones.

¿Porqué es un problema ocupar con usos urbanos al ejido?

Esta pregunta se asocia a una posición ya asumida por muchos estudiosos (académicos y funcionarios) de que “es un problema la ocupación informal de los ejidos”. En la literatura⁹¹ no queda clara de porqué es un problema. Frecuentemente el debate se ha restringido al ámbito jurídico, particularmente en la violación a las leyes que manifestaban que hasta antes de las modificaciones de 1992 el ejido era inalienable, imprescriptible e inembargable.

Una pregunta clave sería porqué no se dejaron fuera de la repartición aquellos ejidos cercanos a las ciudades. Una primera aproximación a la respuesta es que no era claro cómo definir esa cercanía a la ciudad; es más, no es claro siquiera si esa pregunta se la hicieron los que dirigieron la repartición. Al respecto Riveros dice que durante la primera mitad del siglo XX, la planificación del desarrollo urbano caminó de manera paralela a la legislación agraria, pero sin ninguna relación entre sus disposiciones. Al contrario de la concepción del ejido colonial,⁹² la repartición de tierra posrevolucionaria se hizo sin delimitar las áreas urbanas, y no se tenía conciencia de que muchas poblaciones y ciudades importantes podrían tener su crecimiento natural por motivo de las dotaciones y ampliaciones de ejidos, que se empezaron a constituir muy cerca de los límites de los

⁹¹ Cuando menos la consultada por mí así como en foros y coloquios.

⁹² De que cada pueblo tuviera su ejido en las afueras.

centros de población. Incluso Luis Cabrera, en su discurso de 1912, señalaba que no habría razones para ocuparse o imponer regulaciones a los cascos urbanos de los ejidos.⁹³

Otro tema clave es porqué no se caracterizaron de otra forma a aquellos ejidos en las periferias de las ciudades. Es decir, que su concepción jurídica fuera más flexible para que se pudieran incorporar de mejor manera al desarrollo urbano.

Para algunos especialistas en derecho,⁹⁴ el problema radica en la debilidad económica que subyace en el campo, y que para protegerlo primero se limitó la propiedad a la producción rural, y posteriormente, inspirados en la legislación colonial, se estableció una protección que impediría la legal transmisión de este tipo de predios, otorgándoseles la naturaleza de inalienables, inembargables, intransmisibles e imprescriptibles. Para Azuela, esa era la definición legal de un régimen de tipo tutelar en el que se trataba de proteger al campesino de las fuerzas del mercado. La idea que estaba detrás de esas reglas era que la libertad de vender la tierra abriría la posibilidad de una vuelta a la formación de latifundios en el país.⁹⁵

Otra medida de control partió de que la propiedad se otorgó a los poblados, lo que excluía cualquier forma de dominio por los campesinos en lo personal.

Asimismo es importante señalar que una vez terminada la Revolución Mexicana el sector agrario se conformó como un factor real de poder. Así, oponerse a los postulados revolucionarios era el suicidio político, por lo tanto no era congruente ni factible actuar en contra del principal logro de la lucha armada.⁹⁶ Las décadas que siguieron a la Revolución estuvieron encaminadas a fortalecer este sector agrario, cuando menos en el discurso oficial, ya que constituyó la base del entonces partido oficial.

Desde mi perspectiva, este proteccionismo se ha impregnado todavía en algunos núcleos agrarios, promovida por todo el aparato burocrático alrededor del tema ejidal, que buscan en ocasiones el amparo de la legislación agraria por encima de la urbana, cuando menos así lo ven los ejidatarios, ya que consideran la Ley Agraria es la única que los rige. Sin embargo, cuando se trata de enmárcalos jurídicamente en el ámbito urbano, y en muchas ocasiones incluso en el ambiental, hacen caso omiso de estas restricciones.

Al respecto, conviene comentar el caso de varios ejidos en Ixmiquilpan, Hidalgo, entre ellos el Tephé, donde los ejidatarios manifestaban su rechazo a la incorporación al

⁹³ Leonardo Riveros (2003). "*La incorporación de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano*". México. Artículo publicado en Revista Estudios Agrarios No 24.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Antonio Azuela (2002). "*El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos. A 10 años de la reforma*". México. Conferencia impartida en el 2do Seminario sobre suelo urbano, LILP. Documento inédito.

⁹⁶ Riveros (2003).

Programa de Desarrollo Urbano con la finalidad de regularizar sus negocios.⁹⁷ Estos “pequeños negocios” como ellos los llamaban eran balnearios y hoteles dentro de los ejidos que en temporada alta de semana santa llegaban a recibir hasta más de 7,000 visitantes diarios. Por supuesto cifra nada despreciable cuando se trata de medir los impactos y beneficios urbanos que estos negocios representan. Otro tema delicado era el manejo del agua, ya que ellos administraban ese recurso y contaban con pozos propios,⁹⁸ y lo hacían sin reportar ningún pago formal a la autoridad local.

Resulta importante destacar estos problemas ya que la ocupación irregular de los ejidos no es exclusivo del tema de la vivienda. Como señalamos en un principio, los ejidos no están exentos de las expectativas inmobiliarias, dependerá en mucho de su localización y los recursos urbanos ambientales con los que cuente para incorporarse al desarrollo urbano.

Al respecto debemos destacar lo que señala la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 38:

El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo 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.

Desde mi perspectiva, la ocupación informal de los ejidos al desarrollo urbano deriva en otros problemas como los ambientales y los urbanos que a continuación enlistamos.

Impactos ambientales:

- Fragmentación del espacio natural.
- Afectación de la recarga hídrica, contaminando o reduciéndola.
- Emplazamiento en zonas de riesgo (barrancas, rellenos no estabilizados, cauces de río, grietas, deslizamientos, zonas minadas, etc).
- Deforestación de zonas con valor ambiental.
- Deterioro de zonas de valor arqueológico.

Impactos urbanos:

⁹⁷ En 2007 la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM realizó el programa municipal de desarrollo urbano de ese municipio.

⁹⁸ Y desde mi perspectiva, también lo derrochaban.

- Incremento en los costos -de hasta 4 veces- para la introducción de servicios urbanos como agua potable, drenaje, alcantarillado, banquetas o alumbrado público.⁹⁹
- Desarticulación de la vialidad con el contexto urbano inmediato.
- Desaprovechamiento del suelo.
- Dificultad de acceso.
- Falta de equipamiento urbano como escuelas, parques, deportivos, etc.
- Carencia de oportunidades económicas para los futuros habitantes.
- Creación de espacios inseguros y con altos índices de deterioro social.
- Falta de áreas para actividades productivas no vinculadas a la agricultura.
- Generación de una alta movilidad urbana hacia otras partes de la ciudad.
- Generación de ciclos viciosos en su conjunto para la sociedad.

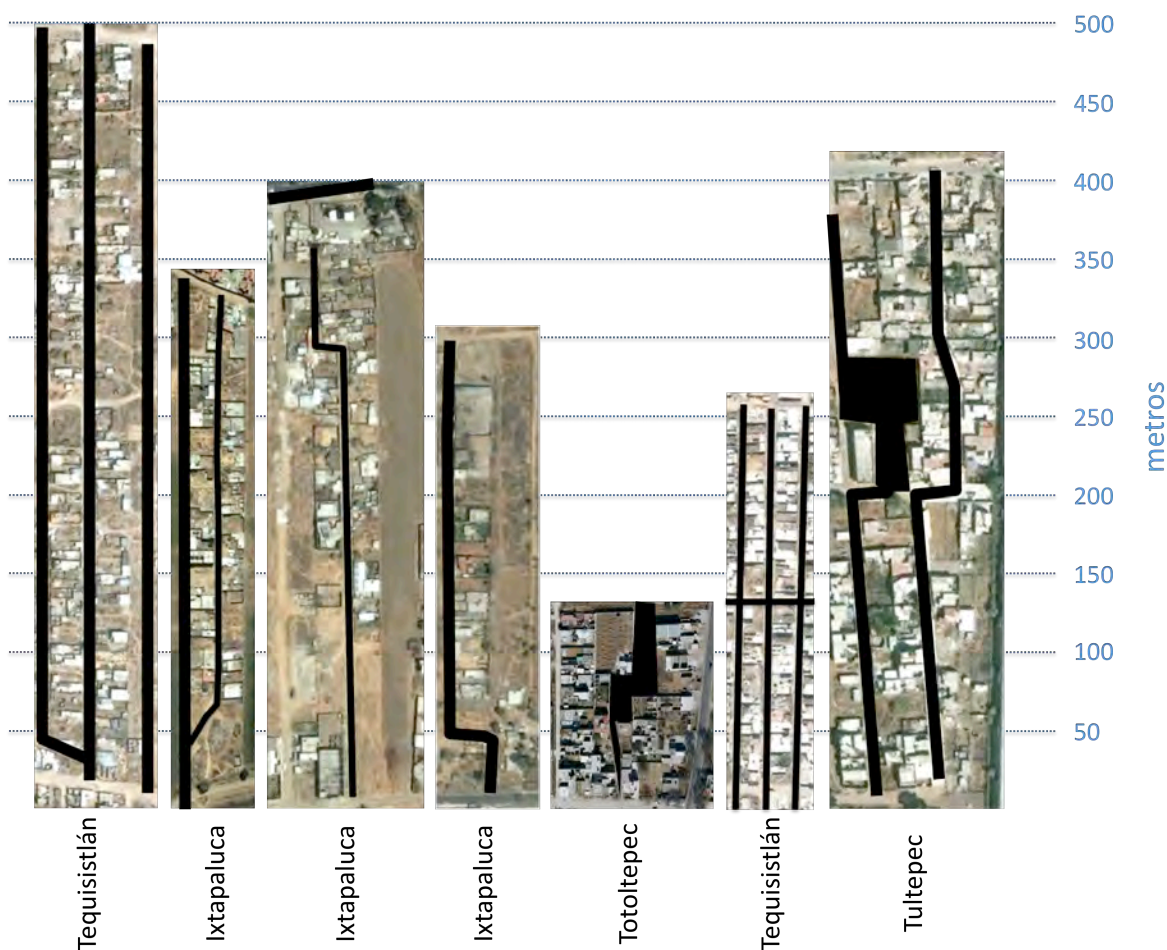
Resulta interesante destacar que muchos de estos problemas no son exclusivos de los ejidos y que también se pueden presentar en los asentamientos formales,¹⁰⁰ sin embargo, desde nuestra perspectiva resultan más frecuentes en el ejido.

Particularmente en el tema urbano, nos encontramos con frecuencia que la individualización de la parcela genera algunos problemas ya que el ejidatario busca obtener la máxima ganancia, sobre todo cuando ya se percibe la inminente urbanización. Esto significa que buscará vender hasta el último metro cuadrado disponible y privatizarlo, en atención a sus apremios y necesidades individuales sin considerar los espacios públicos como áreas verdes, equipamiento o vialidad. En ocasiones se pueden observar calles sin continuidad vial o secciones muy reducidas. Asimismo se pueden encontrar lotes con doble frente.

⁹⁹ SEDESOL, Suelo Libre, material de video, 2003.

¹⁰⁰ Priscila Connolly (2009). *“Urbanizaciones irregulares como forma dominante de la ciudad”*. México. Artículo publicado en *Irregularidad y suelo urbano*, Alfonso Iracheta y Susana Medina (Coord), Colegio Mexiquense.

Ilustración 3. Formas de ocupación informal de las parcelas ejidales.



Fuente: Elaboración propia con base en GoogleEarth.

Debemos reconocer que los ejidos no son porciones de tierra homogéneas, y al interior pueden existir grandes diferencias, tales como la topografía, calidades de suelo, vegetación y en ocasiones hasta climáticos. Todos ellos divididos en parcelas y cada una con un propietario con sus propias expectativas.

Hay que recordar que la repartición agraria se hizo justamente para fines agrícolas y que *las formas parcelarias agrícolas no son compatibles con los usos urbanos*. Al respecto nos encontramos en los ejidos de Tequisistlán e Ixtapaluca donde la ocupación total de las parcelas genera grandes manzanas urbanas extremadamente largas en proporción, sin una vialidad intermedia. En el caso del primero existen tramos de calle de hasta 800 metros lineales sin una calle que las atraviese. Asimismo, podemos encontrar enormes manzanas de hasta 400 x 800 metros, donde al interior solo hay calles de 6 metros de ancho o menos y sin ninguna continuidad.

Por supuesto, ningún ejidatario se imagina que su parcela que le fue otorgada, *como resultado de muchos siglos de lucha, injusticias y derrame de sangre*, deba convertirse en un parque, plaza o calle para que otros la usen o se beneficien, y si así fuera, quién se la va a pagar a precios comerciales para ese propósito.¹⁰¹

Aquí es donde encontramos las mayores resistencias de los ejidatarios en la búsqueda de mejores condiciones de los asentamientos en tierras ejidales. Prevalece la idea individualizada de la venta de la parcela y nadie quiere ceder parte de sus terrenos para propósitos de mejoramiento colectivo.¹⁰² Es notable la falta de estudios respecto a las formas operativas específicas de los procesos de fraccionamiento y venta en los ejidos actualmente, muy diferente a los de los años 70 donde se referían a ocupaciones organizadas al amparo de las autoridades o del partido único (PRI).

De acuerdo a algunos especialistas¹⁰³, introducir servicios después de la ocupación informal aumenta los costos al doble. Estos costos no solo están asociados a que se deben tomar medidas correctivas (rompimiento de pavimentos y banquetas) sino incluso porque el trazo irregular y falta de continuidad de las calles implica introducir una mayor cantidad de nodos de infraestructura (pozos de visita, cárcamos, registros, etc), entre otros elementos, por ejemplo, una calle con fuerte pendiente donde haya que aumentar los pozos de visita para reducir la gravedad en el flujo del agua.

Por otro lado, la falta de continuidad vial o de calles con mayor jerarquía (vialidad primaria), reduce la posibilidad de que los propietarios tengan mejores oportunidades para abrir un negocio. Caso particular resulta el ejido de Tequisistlán donde en una de las pocas calles que atraviesa el asentamiento, se han construido una cantidad importante de locales comerciales, aunque muchos de ellos todavía están vacíos (constatado en un recorrido realizado con el Dr. Max Welch de la Escuela la Bauhaus de Alemania en octubre de 2009).

¹⁰¹ Cabe destacar que en los talleres que realizamos con ejidatarios de Ixtapaluca (marzo-abril de 2007), la gente señalaba insistentemente que “el pueblo” por siglos había sido víctima de las autoridades y que no se dejarían para que otros se beneficiaran.

¹⁰² Ver Ilustración 3. Formas de ocupación informal de las parcelas ejidales. Pag. 46.

¹⁰³ Alejandro Hernández (2005). “Mecánicas de incorporación de suelo de origen social al desarrollo urbano”. México. Ponencia presentada en el 1er Congreso Nacional de Suelo.

Ilustración 4. Algunas foto del asentamiento en el ejido Tequisistlán.

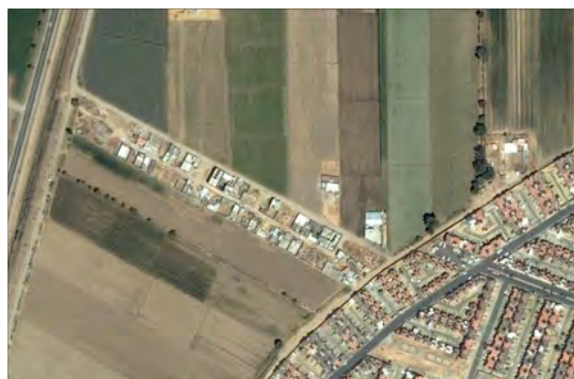


Ilustración 5. Locales comerciales en Tequisistlán.



Un problema fuertemente ligado a la individualización de las parcelas, es que cada ejidatario ejerce sus expectativas al interior del predio sin importarle lo que suceda alrededor.¹⁰⁴

Ilustración 6. Parcela vendida. Ejido Ixtapaluca.



Al contrario de otras posiciones académicas,¹⁰⁵ el problema de los asentamientos en los ejidos no es solo un problema de normas jurídicas sino también de arreglos espaciales y articulaciones territoriales cuyos resultados más nefastos los veremos en las próximas décadas, tales como el incremento del tráfico por la falta de calles, reducción de la calidad de vida por la falta de áreas verdes y equipamientos o la falta de mejores oportunidades económicas para los vecinos. Otro tema al respecto poco señalado es la desvalorización de los inmuebles, cosa no menor cuando se trata la única forma de ahorro de muchos mexicanos.

Otro tema que también creemos ha quedado de lado es el de los satisfactores urbanos como parte importante de los asentamientos, ya que la literatura sobre estos temas se ha enfocado en medir el tamaño de la vivienda, la calidad de los materiales o de su acceso a los servicios. Al respecto, analizar la calidad de vida de los habitantes desde la perspectiva de la vivienda como unidad construida es hacer de lado las definiciones que se vienen dando recientemente sobre a la vivienda como un sistema de vida cotidiana que también integra el acceso a servicios, educación, áreas verdes y por supuesto a oportunidades de empleo.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Al respecto en una visita al ejido de Ixtapaluca, un ejidatario me llevó a su parcela para enseñarme que su vecino había vendido a unos pobladores que tenían fama de ser “rateros” en la zona. Con lo que canceló las expectativas inmobiliarias que él tenía o cuando menos se las cambió de manera importante.

¹⁰⁵ Emilio Duhau (2009), citado por Connolly en *Urbanizaciones irregulares como forma dominante de la ciudad*, Colegio Mexiquense.

¹⁰⁶ Habitat International Coalition (HIC) establece 14 componentes entre los que se destacan accesibilidad económica, accesibilidad física, ubicación, bienes y servicios, ambiente saludable, seguridad, etc. <http://www.choike.org/nuevo/informes/1119.html>. Consulta realizadas el 15 de marzo de 2010.

Ilustración 7. Ejido Ixtapaluca y Fraccionamiento GEO Casas.



¿Qué es la irregularidad?

Como se señaló anteriormente, el acelerado crecimiento de la población más pobre en las ciudades, combinado con la falta de oportunidades para acceder a una vivienda digna, los ha obligado a resolver sus deficiencias a través de la informalidad.

Podemos señalar que la informalidad se refiere principalmente a aquellos habitantes que no cuentan con un título formal que los identifique como propietarios de los inmuebles que habitan o si tienen un título infringen alguna regla.

Para Connolly, la informalidad tiene dos vertientes:

- Jurídica. La primera se refiere a la irregularidad que se deriva de la falta de documentos comprobatorios tanto de la titularidad como otros reconocidos ante las autoridades como la falta de registro en el catastro, adeudos por gravámenes, inmuebles en litigio, entre otros.
- Normativa. Se refiere a inmuebles que están fuera de las normas urbanísticas como los que se ubican fuera de la zonificación permitida para ello, como los de zona de conservación, los que no tienen el uso del suelo de acuerdo al programa de desarrollo urbano, los que están por debajo de los estándares de calidad

constructiva o los que están por encima de las intensidades permitidas, o no cuentan con todas las licencias y permisos, como estudios de impacto urbano, ambiental o vial, etc.

Si tomamos la definición de Connolly seguramente tendríamos que extender nuestra zona de estudio hacia el interior de todas las ciudades, incluso los centros históricos. Bajo esta definición, Jiménez ya señalaba la irregularidad en la Ciudad de México desde principios del siglo XX en colonias como la Roma, Juárez, Cuauhtémoc e incluso Polanco.¹⁰⁷ Sin embargo, para efectos de este trabajo será importante limitar el concepto de irregularidad sobre todo a los *predios que son ocupados por los pobres y que no cuentan con un título de propiedad sobre su inmueble*.

Desde nuestra perspectiva la irregularidad funciona como mercado alterno al mercado de la formalidad –el que cuenta con licencias de construcción y títulos de propiedad-. Para otros, lo denominan *submercado*, pero como hemos visto, ha generado el 70% de la superficie urbana del país. Asimismo, algunos estudios han señalado que en ciertas circunstancias, los precios del suelo llegan a ser similares a los mercados formales.¹⁰⁸

Así, consideramos que la informalidad surge como respuesta a la incapacidad estructural de los mercados formales de tierra urbana en México para proveer suficiente suelo con servicios a precios y condiciones razonables para una gran parte de la población. Nos referimos particularmente a causas estructurales ya que sus soluciones dependen de cambios profundos para transformarlo, tales como el establecimiento de controles sobre el valor del suelo, eliminación de la corrupción, mejora de los salarios, etc.

En la informalidad ¿todos ganan?

A esta pregunta que resulta a todas luces provocativa trataremos de darle una respuesta a partir de nuestra experiencia con los ejidos.

Desde nuestra perspectiva, *la informalidad surge porque en la formalidad no existen las condiciones para que cuenten con un espacio para vivir en las ciudades y se convierta en la opción real* para todos los sectores de la población. Entonces existe primero una necesidad que no es resuelta por el Estado, ya que al mercado formal no le interesa resolverlo, cuando menos a la fecha.

El ejidatario si quisiera vivir de su parcela ya sea a través de un arrendamiento o de que él mismo la cultivara definitivamente no le alcanzaría para mucho. En el caso de Ixtapaluca,

¹⁰⁷ Jiménez (1993).

¹⁰⁸ Susana Medina (2009). “Zona Metropolitana de Toluca (ZMT): Los precios del mercado informal de suelo urbano se acercan al forma”. México. Conferencia presentada en el 3er Congreso Nacional de Suelo Urbano.

la renta por hectárea de parcela para usos agrícolas es de \$1,800 pesos anuales,¹⁰⁹ es decir, 150 pesos mensuales o lo que es lo mismo a 1.5 centavos anuales el metro cuadrado. Si quisiéramos saber en cuánto la vendería para usos agrícolas ya no es posible, ya que solo se vende para usos urbanos y las que se rentan solo están a la expectativa de algo mejor. Tomando como referencia la venta parcelas para uso agrícola en otras partes del país, vemos en la siguiente tabla como el precio más alto se encuentra en Río Verde, San Luis Potosí a 25 pesos por metro cuadrado. Por supuesto, el rendimiento agrícola no se compara con el de Ixtapaluca que es mucho menor, por lo que cualquier cantidad por encima de los 25 pesos siempre será atractivo para el ejidatario, principalmente para el que “tiene ya la ciudad encima”.

Tabla 5. Ofertas de suelo agrícola en el país.

No	Localización	Tipo de propiedad	Superficie (ha)	Tipo de suelo	Precio	\$/m2
1	Culiacan, Sinaloa,	Privada	213.00	S/D	20,235,000	9.50
2	Baja California Sur	Privada	50.00	S/D	1,000,000	2.00
3	Guerrero, Chihuahua	Privada	21.00	S/D	625,600	2.98
4	Río Verde, San Luis Potosí	Privada	159.00	S/D	39,750,000	25.00
5	Navojoa, Sonora	Ejidal	1,500.00	S/D	3,000,000	0.20
6	Mexicali, Baja California Norte	Privada	13.39	Temporal	150,000	1.12
7	Arteaga, Estado de Coahuila	Privada	11.00	S/D	2,750,000	25.00
8	Ixtlán del Río, Nayarit	Privada	5.5	Riego	795,000	14.454
9	Heroica Guaymas, Sonora	Privada	579	Riego	43,750,000	7.56
10	Colima	Privada	423	S/D	105,000,000	24.82
11	Cancun, Quintana Roo	Privada	20	S/D	400,000	2

Fuente: Levantamiento realizado en abril de 2010 con base en la página web: www.olx.com.mx

Hay que entender que entre los ejidatarios existen grandes diferencias que dan lugar a posiciones en torno al uso futuro de su parcela. Así, tenemos a los jóvenes ejidatarios que heredaron y no tienen intenciones de seguir cultivando y la decisión de vender está en función de sus condiciones económicas actuales. Entre los más viejos todavía existe la idea de seguir cultivando hasta que se mueran, también porque las oportunidades de empleo son muy reducidas para ellos. Y en el mejor de los casos, esperan algún día repartir la tierra entre sus herederos.

Algunos otros han logrado fincar verdaderos negocios en sus parcelas aprovechando su ubicación. Así tenemos en Ixtapaluca una ejidataria que construyó una gasolinera que le dio para comprar otra parcela y construir una más. Otro logró establecer un campo de

¹⁰⁹ Dato obtenido en octubre de 2008.

fútbol con dos canchas, y él mismo promovió dos ligas –una juega el sábado y otra el domingo- a quienes les cobra una cuota pequeña por jugador, pero a muchos; por lo que ha capitalizado un negocio bastante redituable y amable con el contexto ya que no construyó más que un pequeño inmueble de venta de barbacoa, que él mismo administra.

Un tercer caso resulta particularmente interesante ya que negoció con el Ayuntamiento la apertura de una calle en medio y a lo largo de su parcela. El ejidatario regaló el suelo correspondiente para la calle y el municipio construyó la calle. Así el ejidatario se quedó con dos frentes a la calle y con la zonificación de uso urbano correspondiente. Convenció a otros dos ejidatarios para darle continuidad a la calle y el día de hoy constituye una de las principales entradas y salidas del municipio. Cada ejidatario se quedó con más de 1,000 metros de frente a una de las principales calles. El Ayuntamiento se ahorró un largo, desgastante y costoso proceso de expropiación y la población local atraviesa más rápido esta zona.

El caso de Tequisistlán es distinto ya que entre el ejidatario, compradores y autoridades existió un personaje que operó las transacciones, o como algunos autores lo llaman: fraccionador clandestino.¹¹⁰ Este ejido comenzó su ocupación irregular en 2003.

La estrategia inicial del fraccionador clandestino fue la de comprar a crédito algunas parcelas del ejido convenciendo al ejidatario de pagarle conforme se fueran vendiendo los lotes. En otras palabras, sumó al ejidatario al riesgo del negocio. Pactó un precio de 40 pesos por metro cuadrado -400,000 por ha-. Si el ejidatario lo vendiera para usos agrícolas no llegaría ni a los 2 pesos por m², por lo que le resultó muy atractivo. De acuerdo a la tabla mostrada anteriormente (página 52), en ciertas condiciones el uso agrícola más rico del país no compite con el uso urbano más pobre, por lo que resultará más atractivo para el ejidatario ceder sus derechos.

Algunos ejidatarios no vendieron, lo que a la postre le convino al fraccionador ya que al comprar alternadas las parcelas y una vez que se fueron vendiendo y ocupando, a los ejidatarios renuentes no les quedó de otra que venderle al fraccionador, aunque ya no estaban en condiciones de negociar, algunos incluso vieron como un favor que aceptara comprarles. A la larga este personaje logró acaparar más de 320 parcelas. De acuerdo a algunos testimonios de los ejidatarios, algunos de ellos no querían vender y fueron amenazados por el fraccionador. A esto nos referíamos al inicio de este documento, cuando señalábamos que el ejidatario vende por efecto de medidas persuasivas y coercitivas, cuando menos en el caso de Tequisistlán.

¹¹⁰ Este fraccionador clandestino se llama Rubén Chagoya. Señalado también por Alejandro Hernández durante su ponencia *“La regularización de la tenencia de la tierra como política pública”* en el 2do Congreso Nacional de Suelo Urbano, Chihuahua, 2007.

Al pasar el tiempo y las ventas continuaban, muchos ejidatarios fueron defraudados por que el fraccionador no cumplió con los pagos a los ejidatarios, y tampoco tenían manera de comprobarlo, porque en muchos casos no había de por medio ningún pagaré o contrato que se pudiera hacer valer.

Una vez que el fraccionador tenía en su poder la parcela, la vendía a 620 pesos por metro cuadrado. Los lotes tienen en promedio 105 m². Es decir el precio total del lote era de 65,000 pesos.¹¹¹ El fraccionador entregaba los lotes con un enganche del 10% -6,500 pesos-, y el resto dependía de la capacidad de pago del comprador.

Las parcelas tienen en promedio 18,000 m², por lo que de cada parcela el fraccionador lograba 120 lotes aproximadamente. Así el fraccionador pagaba una parcela en \$720,000 pesos y una vez vendido todo obtenía 7,800,000 pesos obteniendo un rendimiento superior al 100%. Cabe destacar que el fraccionador entregaba un “lote de raya de cal”, es decir tan solo la ubicación, sin ningún servicio. Por supuesto sería inocente imaginar que la diferencia entre el costo de la parcela y el monto de las ventas han sido del fraccionador exclusivamente. En medio, es bien sabido entre los ejidatarios que se han beneficiado presidentes municipales y autoridades, incluso las estatales.

Un dato interesante es que si bien el fundo legal del ejido está del lado del municipio de Tezoyuca, las parcelas a las que nos referimos están en el municipio de Atenco, situación que ha estado en disputa por los dos municipios para adherirse la jurisdicción de este territorio.

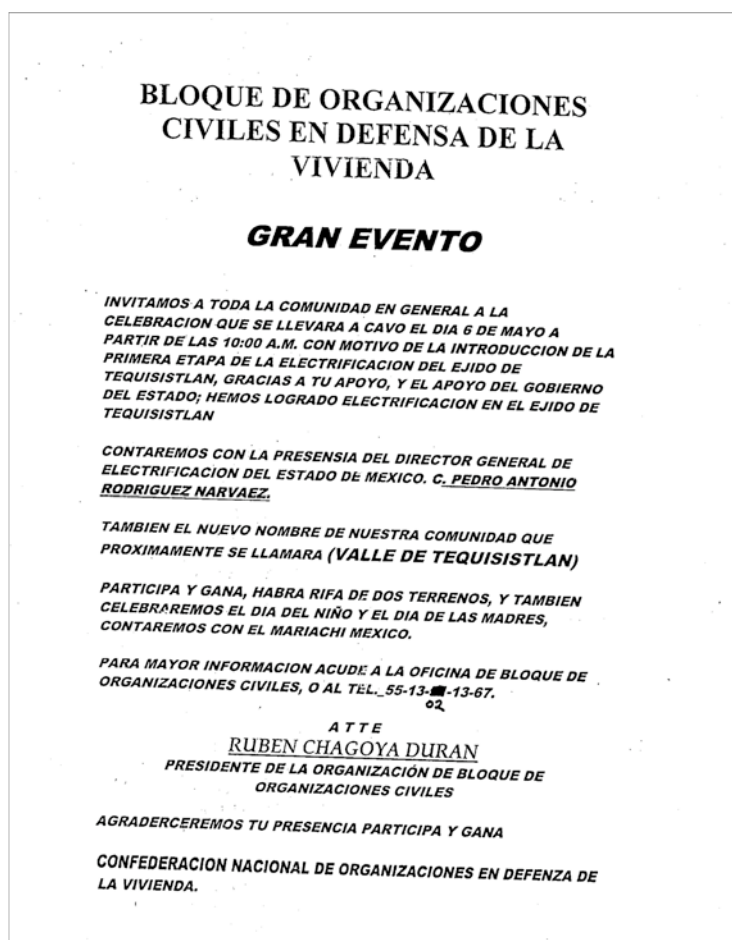
De acuerdo a un acercamiento con algunos vecindados, éstos provenían de algunos municipios del oriente de la ciudad como Texcoco, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán o Chicoloapan, y antes de eso de otros estados como Oaxaca, Chiapas o Tabasco. En otras palabras era su segunda parada en la ciudad, y para algunos la definitiva, ya que en la primera rentaban.

En medio de todo este asunto, algunos diputados y aspirantes a la presidencia municipal hicieron su aparición de vez en cuando para prometer la “pronta” y deseada introducción de los servicios así como la escrituración de los predios.

Recientemente, Rubén Chagoya firmó un convenio con la autoridad para introducir algunos servicios, por lo que este personaje se erige también como un “héroe” de los vecindados. Asimismo, organizó festividades para celebrar el día de la madre y del niño donde rifó dos predios entre los asistentes.

¹¹¹ Entrevista realizada al entonces Comisariado Ejidal: Sr. Rolando Hernández (marzo, 09).

Ilustración 8. Volante distribuido por Rubén Chagoya.



Después de varios esfuerzos de algunos ejidatarios y de la CORETT por promover la captura del fraccionador clandestino hasta la fecha no ha sido posible.¹¹²

Otro hecho interesante en el desarrollo de este asentamiento irregular es que se ha dado una segunda etapa de especulación, ya que sobre la única calle importante se están construyendo locales comerciales, muchos de ellos vacíos todavía, pero que resulta claro que a mediano plazo estarán funcionando. Este proceso de ocupación resulta relevante ya que ofrece una suerte de “visión planificada” en la informalidad, desde luego para beneficio del promotor o fraccionador clandestino.

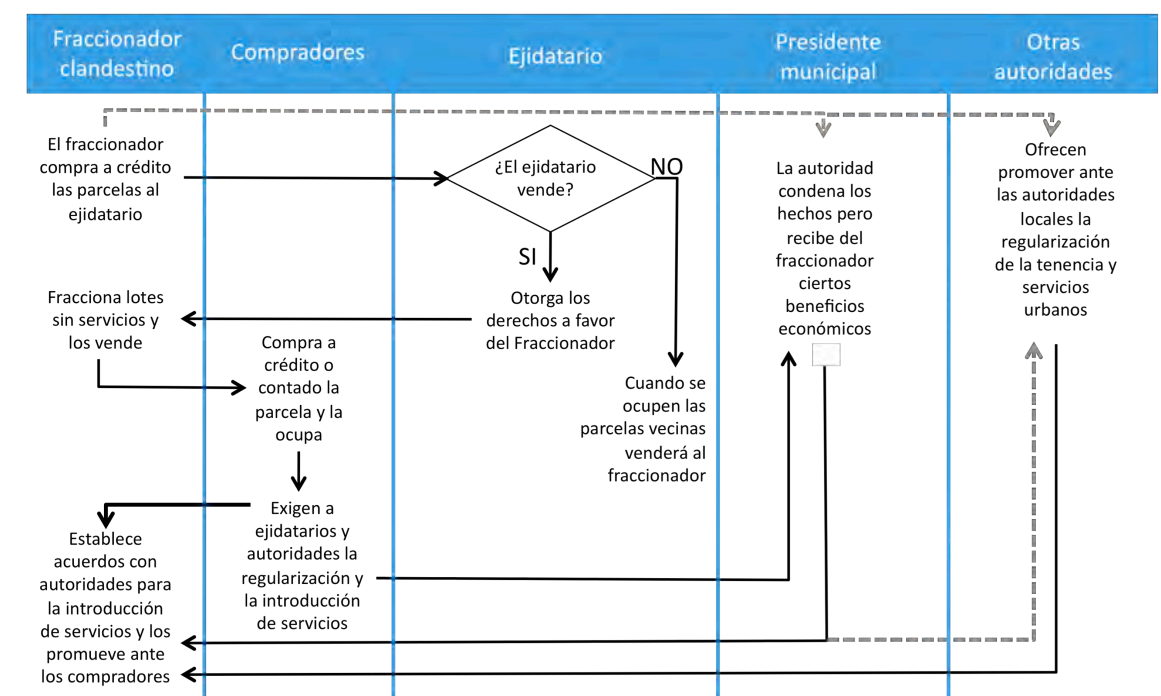
Igualmente importante es la idea, ya advertido desde hace tiempo por algunos académicos¹¹³ que la *progresividad* es una etapa relevante en la consolidación de estos

¹¹² Aún cuando en el Estado de México fraccionar suelo ejidal es delito, los ejidatarios y autoridades locales saben de cuánto es la tarifa para soltarlos y ya es asumida por todos (\$100,000). Esto de acuerdo a una afirmación de un ejidatario –Pablo Corona–.

asentamientos. Sin embargo, el tema de la progresividad ha estado ausente de las políticas de suelo de gobierno. Ya que el comprador está dispuesto a adquirir un lote sin servicios y con el tiempo mejorarlo. Esto último también nos lleva a señalar que el comprador si bien es pobre, *tiene una capacidad de pago*, y está dispuesto a consolidar su vivienda en el tiempo que le sea necesario.

Otro aspecto relevante es que en la informalidad se asumen ciertos acuerdos, como la firma de contratos u otros instrumentos que de alguna manera son respetados, ya que de otra forma no existiría el crédito; o por otro lado, habría la invasión de predios por los mismos avecindados. Que si bien, como señalamos, en algunos casos no se cumplieron, podemos decir que abusos similares también ocurren en la formalidad.

Ilustración 9. Esquema del proceso de venta informal en el ejido Tequisistlán.



Fuente: Elaboración propia.

Así, al final podemos encontrar que en la informalidad todos ganan. De lo descrito anteriormente podemos identificar los beneficios por actor:

- Al avecindado. Ya que en el formalidad no cabe su perfil como beneficiario de crédito, busca en la informalidad resolver su acceso a un lote, que si bien en sus

¹¹³ Gustavo Romero, José María Gutiérrez, Enrique Ortiz, entre otros.

inicios no cuenta con todas las comodidades urbanas, está dispuesto a sufrir las carencias y sabe que en el futuro las tendrá.

- Al municipio. Una vez que se crea el asentamiento, las autoridades buscan jugar el papel de adalid que reconciliará con el resto de la sociedad a aquellos que de origen son considerados “delincuentes”. Sin embargo, en el mismo proceso obtendrán recompensas económicas por la vía del fraccionador, bastantes atractivas por cierto.
- Al ejidatario. Obtendrá un valor de venta por su parcela que no hubiera podido capitalizarlo con una actividad agrícola. Aún cuando al inicio algunos no vendieran, con los nuevos cambios lo harán.
- Legisladores. Algunos diputados buscarán congraciarse con los avecindados para obtener su voto en el futuro (ya que no cuentan en un inicio con la credencial de elector en ese distrito) o sumarlos a sus filas como un capital político para ostentarse ante su propio partido político con la promesa de gestionar los servicios públicos y el equipamiento.
- Compradores. Algunos que no tienen la necesidad urgente de una vivienda, tienen la oportunidad de comprar barato en los inicios para comprar y construir locales comerciales por que saben que en el futuro el asentamiento se consolidará y podrán capitalizar su inversión.
- Fraccionador clandestino. Uno de los mayores beneficiados es este personaje que crea y opera el negocio. Para algunos el fraccionador clandestino se apropia de rentas que no le tocan,¹¹⁴ para otros el fraccionador capitaliza rentas que el Estado no ha sabido aprovechar. Con la consolidación del asentamiento no solo buscará el beneficio económico -ya de por sí bastante atractivo- sino que también buscará mejores posiciones de fama entre los avecindados, lo que abre nuevas posibilidades de negocios y de contactos “convenientes” con las autoridades.
- Otras autoridades. Otras autoridades de niveles superiores como la estatal y/o federal se verán beneficiados económicamente ya sea directamente del fraccionador o a través de intermediarios difíciles de identificar. Sin embargo, en el fondo el tema más relevante es el control político que mantiene el Estado a través del control territorial. Mientras que la ley señale a los “invasores” como “delincuentes”, el Estado podrá mantener prebendas a través de su intervención y/u omisión para la aplicación de la ley.

¹¹⁴ Carlos Morales (2005). *“Invitando al debate para innovar procesos de acceso al suelo urbano”*. México. Conferencia presentada en el 4to Seminario Internacional de Suelo organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM) y el Lincoln Institute of Land Policy. Documento inédito.

Sobre la pregunta de que en la informalidad ¿todos ganan?, hay que señalar que no resulta de una posición personal a favor de la informalidad. Lo reportamos como un hecho derivado de nuestro acercamiento con los ejidos y del análisis de las contradicciones de los diferentes actores y que todos ganan, cuando menos en el corto plazo, y entonces romper con esas inercias es muy difícil y las soluciones para combatir la irregularidad son más de fondo y más complejas. Lo cierto también es que no todos ganan lo mismo, existen grandes diferencias y algunos ganan mucho más que otros. Desde mi perspectiva, al largo plazo quien más pierde es el comprador ya que obtiene un patrimonio muy precario al que tendrá que continuar invirtiendo tiempo y dinero.

Finalmente, debemos señalar la importancia de renovar miradas en torno a la informalidad, desprenderle de las acepciones negativas que históricamente se le han adjudicado y entenderlo en toda su dimensión para poder actuar en él.

¿Renovando miradas?¹¹⁵

Como hemos señalado anteriormente, buscar nuevos enfoques para entender el tema de la informalidad resulta muy importante, ya que si bien hemos creado instituciones e instrumentos para atacar la informalidad, no han sido lo suficientemente efectivos para reducirla. Al contrario, las cifras oficiales muestran como la irregularidad ha ido avanzando, y cuando menos desde nuestra perspectiva, bajo las condiciones actuales ha logrado su reproducción como modelo de crecimiento urbano en todo el país.

Pero, porqué si la regla señala que está prohibido vender el ejido –porque en el régimen ejidal todavía está prohibido- u ocuparse para usos urbanos se continúan desobedeciendo las normas. Al respecto Max Weber señalaba que “la regla se obedece cuando el interés en obedecerla es superior al interés en desobedecerla”.¹¹⁶ Martin Luther King señaló que la desobediencia se restringe a las leyes y normas injustas, considerando a éstas como opuestas y en conflicto con la ley moral o también que al aplicarlas representan una discriminación de ciertos derechos y un trato desigual.¹¹⁷ Visto así, la búsqueda de una vivienda digna cuando el Estado no ha podido resolverla, tiene incluso connotaciones de derechos humanos para aquellos que por la vía formal no han podido acceder a un suelo servido.¹¹⁸ Este punto resulta crucial para nuestro acercamiento a entender los

¹¹⁵ Hemos tomado como base para este apartado la ponencia “De ejidos, instituciones y autoridades: La organización de redes para la superación de la irregularidad” impartida por Sergio Flores, Adrián Benítez y Enrique Soto en el 2do Congreso Nacional de Suelo Urbano, Chihuahua, 2007.

¹¹⁶ Max Weber (1921). *Sociología del poder. Los tipos de dominación*. España. Ed. Alianza, Madrid, 2007.

¹¹⁷ Alejandro Sahuí (2009) (Coord). *Gobernanza y sociedad civil, retos democráticos*. México. Ediciones Coyoacán, 2009 p. 87.

¹¹⁸ Pronunciamientos establecidos en la Constitución Mexicana en su Artículo 4 que dice: ...“toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”... “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa...” y “... La Ley establecerá los instrumentos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo...”

asentamientos irregulares, ya que debemos transitar hacia otros espacios de comprensión, que en otros tiempos la desobediencia se vería cómo prácticas de rebelión e insumisión.

Ahora bien, el desobediente no necesariamente alude a una falta de principios de la moral, incluso podemos señalar que la ley civil no necesariamente es paralela a la ley moral. La exigencia moral del que desobedece implica un compromiso con los principios políticos que inspiran el Estado democrático, de modo que sus acciones no intentar minar ni las bases del orden democrático ni a éste,¹¹⁹ lo que procura es suscitar ciertas modificaciones de aquellos aspectos de la legislación que dificultan o marginan sus aspiraciones, en este caso, el acceso a una vivienda digna. Al respecto nuestro sistema político ha fortalecido la práctica de convertir en delincuentes a los pobladores de asentamientos irregulares, para entonces poder erigirse como sus “salvadores” a través de la regularización. Lo que deriva de ello es una práctica en cierto sentido perversa para utilizar al Estado mismo y todo lo que ello implica, para el control político de los sectores más vulnerables de la sociedad y convertirlos en botín político.

Si se considera que los principios morales de donde surge el derecho son externos, y que no hay una obligación moral verdadera y absoluta de obediencia al derecho, esto significa que tal obligación es relativa, de manera que en ocasiones, aunque el derecho se imponga, puede ser infringido legítimamente y por tanto hay razones para la desobediencia, razones que son más fuertes que aquellas que se tienen para obedecer.¹²⁰

Al respecto, Cannovan¹²¹ señala que la desobediencia de las normas del Estado ejercida por minorías organizadas que están unidas por una opinión común y su acción proviene de un acuerdo entre ellos, y es este acuerdo que les da crédito y convicción de su opinión; así, la desobediencia es una clara forma de acción deliberativa en la que no se trata de individuos con un alto grado de conciencia, sino de individuos con un fuerte coraje público que adquieren responsabilidad ante los errores del Estado. Por supuesto que en el caso mexicano no hablamos necesariamente de minorías, es decir, cuando menos el 60% de la superficie urbana estuvo en algún momento fuera de la norma, si esto lo extrapolamos a la población, nos estamos refiriendo a más de 50 millones de mexicanos. Lo que sí resulta interesante es que la desobediencia como vía para la mejora de un sistema legislativo debe ser considerada de manera más profunda. Y entonces no se trata de “obedecer la regla, sino de buscar la justicia”, como lo señaló Henry David Thoreau, pensador americano del siglo XIX.

¹¹⁹ Sahuí (2009).

¹²⁰ Dora García (2009). *Retos y dificultades de las sociedades democráticas ante la injusticia*. México. Ediciones Coyoacán.

¹²¹ Cannovan (1992). *Hannah Arendt: una interpretación de su pensamiento político*. Estados Unidos. Cambridge University Press.

Desde esta perspectiva, las instituciones, normas, leyes y procedimientos que hemos construido en nuestro sistema mexicano apuntan a que, al menos para mucha gente, es “mejor” no seguir la regla que obedecerla. Adicionalmente, no obedecerla tampoco tiene implicaciones. Como lo hemos visto en el caso del ejido Tequisistlán, al no castigar, la informalidad resulta beneficiada y se convierte en un amplio espacio de oportunidades para algunos que se aprovechan de la necesidad de los otros.

Pero no solo se desobedece la regla por el gobernado, sino también por la misma autoridad. Es decir, desde el poder burocrático se pueden otorgar beneficios ilícitos e incluso lícitos, dependiendo de la libertad de escoger entre la aplicación rigorista y estricta de la regla y la transgresión lisa y llana. Es decir, por un lado hemos construido un sistema normativo urbano tan complejo que dependiendo cómo se aplique la norma puede o no ser legal, y por otro lado, existen enormes vacíos en la aplicación de la norma. Asimismo, los límites a la arbitrariedad está asociada a la acumulación de poder personal y surge como una amenaza, si es que queremos abatir la informalidad y todos sus abusos asociados.

Una de las formas más utilizadas para operar este sistema de arbitrariedades dentro de la legalidad es lo que Claus Offe denomina como la aplicación de criterios de selectividad con base en las posibilidades excluidas,¹²² que son todas aquellas situaciones que se consideran como “no acontecidas” y por lo tanto no son sujetas de la atención desde lo público. Así, los resultados objetivos –lo que sucede en la realidad- resulta de las “no decisiones” es decir, del dejar hacer intencionado (voltar hacia otro lado para no ver).

La no aplicación de una regla surge de dos condiciones inherentes al diseño de cualquier reglamento en virtud del dominio monopólico del funcionario:

- De hecho. Ningún reglamento puede prever todos los casos posibles, esto da lugar necesariamente a la interpretación como condición para su aplicación; la forma explícita de esta última depende de las disposiciones históricas individuales y de los intereses en juego entre funcionarios, grupos, posiciones, etc.
- De derecho. Lo anterior crea una división de trabajo “de dominio” (facultades en el ejercicio del poder) que define una escala de grados de libertad que crece con la jerarquía, hasta llegar a los que pueden ejercer la derogación legítima para obtener un beneficio simbólico de la rigidez de los puestos inferiores. Se conjuga la arbitrariedad (del audaz, del transgresor) con la tentación de acumular “un poder personal”, un capital simbólico asociado a la persona del mandatario.

¹²² Claus Offe (1992). *La sociedad del trabajo, problemas estructurales y perspectivas*. España. Ed. Alianza Universidad, Madrid.

Asimismo, el espacio físico y/o territorial es la arena donde se interrelacionan los agentes burocráticos con los intereses divergentes y poderes diferentes. Los límites físicos de las demarcaciones hacen que la práctica de cada agente quede limitada por la de otros agentes que pretenden el mismo monopolio y la duplicidad de funciones. Tal como se manifestó en el caso de Tequisistlán donde los intereses de dos demarcaciones –en este caso los municipios de Tezoyuca y Atenco-, se extrapoló al ámbito territorial cuando se disputó el monopolio del ejido, en lugar de ponerse de acuerdo para ver a quién le tocaba qué. Así, podríamos hacerlo más complejo si consideramos el traslape de las distintas facultades de los gobiernos estatales y federales, donde lo agrario continúa altamente monopolizado en el nivel federal.

Los conflictos entre burocracias sectoriales crean áreas de ambigüedad para promover el abuso de poder. Este abuso de poder para beneficio personal o ascenso en la carrera política se puede limitar a través de mecanismos de control social que pueden ejercer los afectados.

Algunas posiciones más profundas en torno al tema plantean que la informalidad está íntimamente relacionada con un sistema muy complejo de relaciones entre autoridades y gobernados que se ven reflejados en una lucha por el control del territorio. Así, el territorio se convierte en el factor primordial para identificar posiciones ideológicas a partir de los distintos actores tal como se señala en la siguiente tabla.

Tabla 6. Actores, ámbito de actuación y propósitos

ACTORES, ÁMBITOS DE ACTUACIÓN Y PROPÓSITOS			
ÁMBITO	ACTORES	FORMAL	OTROS
FEDERAL / NACIONAL	SEDESOL / CORETT	•Acabar con la irregularidad. •Apoyar la formación del patrimonio familiar. •Favorecer el buen crecimiento de las ciudades. •Realizar la desincorporación de la tierra ejidal.	•Control político en tiempos electorales. •Control del proceso de regularización. •Otros.
	SRA / RAN	•Definir límite de las propiedades. •Solicitar expropiación de tierras irregulares. •Gestión de las parcelas que se ocupan y regularizan.	•Control político de los núcleos ejidales •Beneficios por actuación oportuna. •Impedir que SEDESOL controle el proceso de expropiación.
ESTATAL	Desarrollo Urbano	•Acabar con la irregularidad. •Contar con tierra para sus programas de expansión urbana. •Promueve regularizaciones y expropiaciones de áreas irregulares.	•Control político de los grupos. •Beneficio económico por tolerancia. •Beneficio económico por actuación oportuna.
	Fiscalía contra Fraccionadores clandestinos	•Evitar la ocupación indebida (ilegal) de la tierra.	•Presión para el control político. •Provoca la justificación de un intermediario en la venta ilegal de terrenos. •Beneficios económicos por no aplicar la ley.
MUNICIPAL	Desarrollo Urbano	•Evitar la irregularidad. •Promover el buen funcionamiento de la ciudad.	•Control Político de grupos irregulares. •Beneficios económicos por donación. •Beneficios económicos por autorizaciones. •Beneficios económicos por tolerancias.
COMUNIDAD (NÚCLEO EJIDAL)	Ejidatarios	•Obtener el mayor beneficio de los terrenos.	•Beneficios económicos por autorizaciones.
	Avecindados	•Fortalecer el patrimonio familiar. •Obtención del Título de Propiedad.	•Obtener las mejores condiciones de precio y plazo.
	Promotores Inmobiliarios	•Adquisición de tierra barata para su venta posterior.	

Fuente: Ponencia De ejidos, instituciones y autoridades: La organización de redes para la superación de la irregularidad, Flores, Benítez y Soto, 2007.

Conclusiones

El crecimiento urbano desmedido registrado en la segunda mitad del siglo XX tuvo como válvula de escape la ocupación de los ejidos en las periferias urbanas. Y aun cuando al ejido, el Estado le impuso candados para su venta y ocupación para vivienda, la demanda por el acceso a un lugar para vivir fue mucho mayor.

Así, la irregularidad se convirtió para los pobres —y que son muchos— en la única manera de tener acceso a un espacio para vivir. Sin embargo, aprovechando una necesidad no cubierta por el Estado, otros actores se han visto altamente beneficiados y han creado un espacio de oportunismo que a larga genera altos costos para el conjunto de la ciudad. Y este es el punto que consideramos no debe ser en un estado de derecho.

Como señalamos anteriormente, *en la informalidad todos ganan*, cuando menos al corto plazo y de manera desigual. Ya que todos los actores involucrados –ejidatarios, compradores, fraccionadores y autoridades–, capitalizan la necesidad de los pobres a través de favores económicos, políticos o sociales. Esta idea resulta determinante para el desarrollo de este trabajo, ya que el planteamiento de cualquier vía alterna siempre apegada a la ley nunca resultaba una opción real tanto para ejidatarios como para compradores. Siempre existía el camino de la irregularidad porque en ese sí, todos tenían resultados inmediatos.

Otro tema que nos pareció muy perverso de la informalidad es que existen reglas ilegítimas y acuerdos que son asumidos y respetados por todos, ya que de otra manera no podría entenderse el crédito en la informalidad. Y entonces, se crea una autoridad al margen del Estado que se aprovecha de esas “reglas alternas” y que incluso también impone sanciones. Esto nos parece uno de los temas más preocupantes, ya que entonces se brindan las condiciones propicias para que existan manifestaciones de violencia sin que el Estado participe, aunque la omisión también es una forma de participación. Al respecto podemos citar el caso de los ejidatarios que cedieron sus derechos a un tercero y a crédito, y que al final no recibieron lo pactado originalmente sin que tuvieran alguna autoridad que los protegiera de esos abusos.

Desde nuestra perspectiva, en la informalidad hay dos factores que han permitido la reproducción de este modelo y que deberían ser una lección para la formulación de políticas. La primera de ellas es que los pobres no es que no tengan nada, si no que tienen poco pero constante; y al final de todo, sí pagan por su suelo. En otras palabras, tienen capacidad de pago. Esta capacidad de pago debería de traducirse en mejores esquemas de financiamiento por parte del gobierno para que puedan consolidar de mejor manera su vivienda y sus colonias. La segunda idea tiene que ver con la progresividad en la consolidación de los asentamientos. Es decir, los pobres están dispuestos a cubrir sus necesidades de acuerdo a sus requerimientos y disposición de recursos. Al respecto continuamos empecinados en brindarles una vivienda terminada que al final no cumple con su capacidad de pago ni con sus aspiraciones, ya que buscan adecuar su espacio, en función de la expansión familiar.

Lo cierto es que de acuerdo a los escenarios actuales, el futuro no tiene porque ser diferente a lo acontecido en los últimos años. Algunos estudios señalan que este problema podría continuar para las próximas tres décadas cuando menos.¹²³ Y los efectos serán a más largo plazo porque lo cierto es que esos asentamientos ya no desaparecerán, y por supuesto los costos sociales y económicos asociados a ellos.

¹²³ Toppelson (2007).

Finalmente, exploramos nuevas miradas en torno a la estructura del Estado y sus formas de actuación, no exclusivas al caso mexicano por supuesto, que han tenido dos vertientes en la función del gobierno y que interactúan de manera simultánea. Una de ellas venida desde el funcionario más básico que se mantiene rígido en la aplicación de la norma y que cuando encuentra contradicciones, actuará de acuerdo a la disposición de los niveles superiores. Y por otro lado, nos referimos a la actuación de los niveles superiores que mantienen un margen mayor de acción para la toma de decisiones, ya que las ambigüedades en la ley así como el traslape de funciones son espacios aprovechados por el propio funcionario. Así, la informalidad solo se puede entender y tiene sentido cuando viene desde los niveles superiores del Estado, incluso hasta por omisión.

4. POLÍTICAS DE SUELO Y VIVIENDA EN MÉXICO

En el desarrollo de este apartado se buscó que el estudiante conociera los distintos instrumentos formales para la incorporación de suelo a la ciudad ya que desde nuestra perspectiva *la informalidad en mucho se explica desde la formalidad* ya que es en este último, donde la mayoría de los habitantes no han encontrado la solución para acceder a una vivienda formal. Aunque nos referiremos principalmente a aquellos instrumentos orientados para acceder a suelo urbano, también nos referiremos a los programas de vivienda, que desde nuestra perspectiva, no han sido lo suficientemente efectivos para terminar, o cuando menos reducir, la informalidad. Asimismo, veremos como la *progresividad* (no solo constructiva sino crediticia) ha brillado por su ausencia en los programas de Estado y ha sido uno de los factores de su ineficacia.

No partimos de la falta de instrumentos sino de la ineficiencia de los existentes. Asimismo, trataremos de identificar un doble discurso oficial que no termina por liberar los mecanismos de incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano. Y lejos de convertirse en una solución integral, han generado amplios espacios para la corrupción.

¿Cuáles son los programas de vivienda del Estado?

En primer lugar partiremos de que la gente, cuando menos desde mi perspectiva, no busca suelo, sino una vivienda. Así, bajo esta premisa resulta importante para este apartado analizar los mecanismos con los que el Estado ha buscado resolver el acceso a la vivienda.

Para poder atender las necesidades actuales de vivienda es necesario conocer cómo el Estado canaliza recursos para financiar la vivienda. Nos referimos principalmente a los recursos de gobierno, ya que la banca privada por sí sola no tienen interés en financiar suelo o vivienda para los sectores más bajos del país.

En este sentido, la mayor parte de los recursos federales para el sector formal de la vivienda han sido financiados a través de los denominados Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVI'S) y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

En los últimos años, los ONAVI'S han planteado en los discursos oficiales que han buscado poner "énfasis en la atención a la población de menores ingresos", aunque no queda claro a qué se refieren con ello, es decir, con qué características definen "menores ingresos"; sin embargo lo que sí queda claro es que se busca atender una mayor demanda de

vivienda, por lo tanto, existe un mayor interés por cubrir los aspectos cuantitativos, más que los cualitativos.¹²⁴

Un tema relevante es que existen pocos programas de apoyo para la adquisición de suelo, es decir, la política ha estado encaminada a ofrecer una vivienda terminada, condición a la que muy pocos pueden acceder.

Ilustración 10. Tipos de créditos de los ONAVIs

Organismo	Producto de crédito	Vivienda nueva	Vivienda usada	Construcción	Reparación, mejoras o ampliación
INFONAVIT	1 Crédito Tradicional	X	X	X	X
	2 Cofinanciamiento	X	X	X	
	3 Apoyo INFONAVIT	X	X	X	
FOVISSTE	4 Crédito Tradicional	X	X	X	X
	5 Crédito Conyugal	X	X		
	6 Crédito Jubilados	X	X		X
	7 Crédito Subsidiados	X	X	Autoconstrucción/ lotes con servicios mínimos	X
	8 Crédito Aliados	X	X		
	9 Crédito Respalados	X	X		
SHF	10 AhorraSHF	Programa de ahorro que apoya a los programas de CASASHF Mensualidades fijas y salarios			
	11 CASASHF mensualidades fijas	X	X		
	12 CASASHF salarios	X	X		
	13 Créditos SHF con apoyo INFONAVIT	X	X		
	14 Cofinanciamiento	X	X	X	
	15 Ésta es tu casa (subsidio federal)	X	X	Autoconstrucción/ lotes con servicios mínimos	X
	16 Renta con opción a compra	X			
	17 Microfinanciamiento				X
FONHAPO	18 Programa para migrantes	X			
	19 Tu casa	X	X	X	X
	20 Vivienda rural			X	X

Fuente: Tomado del estudio “Instrumentación jurídica y administrativa del Artículo 73 de la Ley de Vivienda” SEDESOL-UNAM, 2008.

Cabe destacar que este apartado se realizó con base en el análisis que hizo la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM para la SEDESOL en 2008 como parte del estudio denominado “Instrumentación jurídica y administrativa del Artículo 73 de la Ley de Vivienda”.

¹²⁴ SEDESOL (2008), Estudio para la instrumentación del Art. 73 de la Ley de Vivienda. México. Documento inédito.

¿Qué es el INFONAVIT?

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) es un organismo tripartito que trabaja de manera conjunta con el Gobierno Federal, los trabajadores y los patrones. Éste organismo surgió en 1973, y ha atendido la demanda de vivienda de los derechohabientes inscritos en Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Durante su desarrollo ha tenido distintas modificaciones ya que en sus inicios construía vivienda y otorgaba los créditos; a partir de 1992, su función ha sido principalmente la de otorgar créditos a constructores y compradores. Actualmente, la importancia de este organismo radica en que es el principal organismo que otorga créditos para vivienda, ya que entre el año 2001 y 2006 otorgó el 62% del financiamiento hipotecario en el país.

Durante su trayectoria destaca que en el año 2002 cambió las convocatorias por el Sistema de Inscripción Permanente, es decir; que el acreedor no esperara a salir sorteado para poder adquirir una vivienda sino que ya estaba directamente en espera o podía adquirir una vivienda de inmediato si existía la oferta adecuada.

Previo al otorgamiento del crédito de INFONAVIT, el derechohabiente tiene un ahorro previo en una cuenta del mismo organismo,¹²⁵ que es sumado al crédito para comprar una vivienda. Cabe destacar que en los últimos años este organismo ha hecho importantes modificaciones a sus líneas de crédito para que puedan combinarse con créditos de la banca privada.

Actualmente, el instituto está perfilado para atender a las siguientes líneas de crédito de vivienda:

- Vivienda nueva.
- Vivienda usada.
- Créditos para construir en terreno.
- Créditos para ampliar o remodelar vivienda.
- Créditos para cubrir pasivos contraídos por adquisición.

De acuerdo a la página web del Instituto, no señala claramente los ingresos mínimos que atiende, solo señala que podrá financiar vivienda a la población menor de los 4 VSM. Sin embargo debemos destacar que este programa está encaminado a sectores formales de la

¹²⁵ Que le es descontado de su ingreso y aportado por el patrón al INFONAVIT.

economía, ya que debe existir un ahorro previo registrado en una bolsa del cual no tiene control el acreditado.

¿Qué es el FOVISSSTE?

El Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado (FOVISSSTE), fue creado en 1972 y es un organismo desconcentrado que cuenta con un fondo para financiar créditos de vivienda a trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado (ISSSTE), regido por la Ley del ISSSTE desde 1972; por lo tanto, se encarga de administrar las aportaciones de dependencias y aportaciones de entidades públicas.

Desde su creación hasta el 2006 ha otorgado 767,662 créditos de vivienda; sin embargo, de acuerdo al mismo organismo, existe una demanda mayor a su capacidad (casi el doble). Durante el 2006 atendió principalmente a los sectores de la población que están entre los 2 y 4 VSM. Y el crédito FOVISSSTE se entrega primordialmente por medio de sorteos debido a su capacidad de oferta de créditos.¹²⁶

El FOVISSSTE maneja las siguientes líneas de crédito:

- Adquisición de vivienda (nueva o usada).
- Construcción.
- Ampliación.
- Reparación o mejoras.
- Pago de pasivos contraídos.

Igual que Infonavit, este organismo otorga créditos a derechohabientes, por lo que se inscribe principalmente en la economía formal y para la población con más de 2 VSM.

¹²⁶ SEDESOL (2008), Estudio para la instrumentación del Art. 73 de la Ley de Vivienda. México. Documento inédito.

¿Qué es la SHF?

La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) es una institución financiera perteneciente a la Banca de Desarrollo, creada en el año 2001, con el fin de propiciar el acceso a la vivienda a mexicanos que la demandan, y a diferencia de los dos organismos anteriores, éste otorga mayores facilidades para actuar de manera combinada con créditos de la banca privada.

En la creación de esta institución se destaca que ésta cuenta con “la garantía para salir al mercado a obtener fondos y puede tener tasas en condiciones del mercado”.¹²⁷

Mediante el otorgamiento de créditos y garantías, SHF promueve la construcción y adquisición de viviendas preferentemente de interés social y medio para personas casadas o no, con hijos o sin hijos, asalariados o trabajadores independientes.

La SHF maneja programas de crédito y garantías hipotecarias. Dentro de sus características destaca el pago del crédito con Unidades de Inversión (UDI's).

Las líneas de crédito que maneja son:

- Adquisición de vivienda nueva o usada.
- Construcción.
- Autoconstrucción.
- Mejoras, remodelación o ampliación.
- Adquisición de lotes con servicio.

La SHF tiene una variedad de productos de crédito que son manejados a través de terceros, es decir, a través de las SOFOLES¹²⁸ u otras entidades financieras registradas; desde la apertura hasta la conclusión del crédito.

Al respecto, gran parte de las líneas de crédito que se manejan a través de esta institución parten de las conductas previas de ahorro que tienen los acreditados y para ello deben demostrarlo a través de sus estados de cuenta bancarios.

Sin embargo, resulta interesante destacar que es el único organismo que cuenta con una línea de crédito para financiar la adquisición de suelo, aunque para aquéllos que cuentan con servicios y están escriturados.

¹²⁷ Coulomb René y Schteingart Martha (Coord.) (2006). *Entre el Estado y el Mercado, La vivienda en el México de Hoy*. México. Ed. Porrúa, 1ª. Edición p. 262.

¹²⁸ Sociedades Financieras de Objeto Limitado, que son instancias privadas para canalizar fondos de crédito.

Si bien este organismo atiende otros sectores de la economía, es importante destacar que el aspirante a un crédito debe comprobar ciertas conductas previas, como ahorro y buen historial crediticio, condición que en la gran mayoría de los compradores en la informalidad no cuentan.

¿Qué es el FONHAPO?

El FONHAPO es un Fideicomiso coordinado por la SEDESOL, que atiende la demanda nacional de vivienda de las familias de bajos recursos, operando bajo un sistema de subsidios.

El FONHAPO fue creado en 1981 y destaca que durante su desarrollo ha tenido importantes cambios que han generado fuertes debates, “particularmente acerca de la orientación que debe tener la política habitacional para los sectores de menores recursos”. Según especialistas en el tema, mencionan que se pueden distinguir tres periodos por los que ha atravesado el organismo:¹²⁹

- 1981-1994: Consolidación y auge.
- 1995-2000: Decadencia, letargo y descentralización.
- 2001 en adelante: Transformación en entidad financiera.

De acuerdo a su portal en Internet, no son claras sus líneas de crédito, sin embargo, señala que su objetivo es “satisfacer las necesidades en materia de vivienda de las familias de menores ingresos, para que a través de un subsidio, adquieran, construyan o mejoren su vivienda, contribuyendo a la consolidación del patrimonio familiar”.¹³⁰

El Fideicomitente es el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Fiduciario es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, BANOBRAS y los fideicomisarios los adquirentes de inmuebles beneficiados con los financiamientos del FONHAPO.

Es necesario destacar que el FONHAPO solo puede otorgar recursos federales vía subsidio.¹³¹

El financiamiento de los subsidios se atiende a través de los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) para la demanda de mejoramientos y construcción de vivienda social,

¹²⁹ SEDESOL (2008).

¹³⁰ Portal web de FONHAPO (Consulta realizada el 15 de marzo de 2010)

¹³¹ Diario Oficial. “Reglas de Operación del programa de ahorro y subsidio para la vivienda Tu casa”, México, 30 de diciembre de 2007.

de población preferentemente no asalariada, con ingresos individuales de 2.5 VSM o familiares de hasta 4 VSM.

Los subsidios tienen cobertura nacional y pueden ser utilizados para las siguientes líneas:

- Proyectos de adquisición.
- Construcción.
- Ampliación.

Los agentes operadores a los que otorga recursos son:

- Entidades federativas y municipales.
- Organismos de vivienda.
- Instituciones de crédito.
- Entidades Financieras.
- SOFOLES.
- Entidades de ahorro y crédito popular.
- Intermediarios de ahorro y crédito popular en proceso de transición a entidad de ahorro y crédito popular (reconocidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)).

El organismo opera dos programas para obtener subsidio:

- Tu casa: Dirigido a familias que viven en el país en situación de pobreza patrimonial, y que soliciten el subsidio para adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda o deseen adquirir un lote con servicios.
- Vivienda rural: Es un instrumento de la política de desarrollo social y con él se busca mejorar la situación de las familias mexicanas que sufren de pobreza patrimonial y que habitan en el medio rural, a fin de que puedan tener una vivienda construida con materiales adecuados y que cuenten con espacios habitables dignos, factor primordial para su bienestar.

Este es el principal organismo que atiende a los sectores pobres, sin embargo, debido a sus esquemas, todavía quedan sectores muy pobres a los cuales no beneficia y que, muchos de ellos, son justamente los que acuden al acceso a la vivienda vía informal.

Finalmente, es importante destacar que ninguno de los programas de vivienda han logrado integrar a todos los sectores, principalmente los más pobres, situación incluso reconocida por el mismo gobierno.¹³²

Pero... ¿primero debemos desincorporar del régimen social?

Una vez analizados los principales programas de vivienda del Estado, analizaremos los mecanismos formales para incorporar suelo social a propiedad privada y posteriormente urbanizarlo.

Debemos partir de la idea de que las modificaciones al Artículo 27 constitucional no facilitaron por sí mismas la privatización del suelo social. Es decir, para incorporar suelo ejidal al desarrollo urbano en forma de propiedad privada primero debe desincorporarse del régimen ejidal. Esto nos lleva a una primera idea en la que en suelo ejidal no pueden existir usos urbanos. Aunque recordemos que en el ejido se previó el fundo legal para alojar al asentamiento urbano, a partir de 1971. Así, la Ley¹³³ prevé que los ejidatarios a través de la asamblea ejidal puedan hacer crecer el fundo legal, sin embargo, también contiene ciertas limitantes para que no todo el ejido se convierta en urbano. Entonces, primero debe existir la desincorporación del régimen ejidal.

Por otro lado, debemos destacar que este procedimiento queda en el ámbito rural, ya que es promovido desde las autoridades agrarias, tales como la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional. Aquí encontramos una de las primeras contradicciones, ya que esas entidades no contaron con la experiencia, conocimientos e instrumentos necesarios para intervenir en los temas urbanos, los cuales se inscriben en un marco teórico, político, social y técnico muy diferente.

Por otro lado, es importante señalar que el mandato constitucional en ningún momento redacta la privatización de la propiedad social como tal. Al respecto dice que se “...establecerán los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros ...” y que “...En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley...”. Para los juristas en las palabras “asociarse” y “terceros”, se encuentra el espíritu de las modificaciones al Artículo 27 constitucional y que han generado la apertura a las transformaciones del suelo ejidal a la participación del capital privado. Esta idea me parece importante ya que, desde una perspectiva más pragmática, ¿no hubiera sido mejor haber terminado el régimen social?, cuando menos para los ejidos que así lo decidieran. Ya que la desincorporación,

¹³² SEDESOL (2009). *Estado actual de la vivienda en México 2008*. México. Fundación CIDOC y Sociedad Hipotecaria Federal, México.

¹³³ Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial el 26 de febrero de 1992.

como veremos más adelante, abrió nuevos espacios de corrupción y prolongó los tiempos de ejecución, que como resultado, separaron los procesos de lo rural a lo urbano, cuando menos en el ámbito de lo legal.

Finalmente, lo que nos parece importante destacar es que, desde nuestra perspectiva, los mecanismos de desincorporación de suelo ejidal y su incorporación al desarrollo urbano no deben estar separados el uno del otro, estos dos ámbitos –rural y urbano- están interactuando constantemente y compiten permanentemente en los límites de uno y del otro.

¿Qué es la regularización?

La regularización constituye el procedimiento por el cual el Estado compone la situación jurídica de un inmueble que tuvo como origen la informalidad. Sin embargo en sus inicios se planteó como una política de Estado para combatir la irregularidad en dos vertientes:

- Para prevenir los futuros usos urbanos: 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.
- Para regular los existentes: 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.

En cuanto al primer tema los resultados en México han sido poco alentadores. Quizá los casos más representativos han sido las acciones del gobierno para crear nuevos centros turísticos y el caso de la ciudad de Aguascalientes que cuenta con grandes extensiones de suelo para el futuro desarrollo de la ciudad. En 1983 se creó el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales que operó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), pero que en el mejor de sus momentos solo logró colocar la tercera parte de lo que se lograba con la regularización en las ciudades.¹³⁴ Es decir, mientras se constituyeron 30 mil hectáreas de reserva territorial, también hubo necesidad de regularizar otras 90 mil que se habían incorporado vía invasión y/o venta informal a la urbanización.¹³⁵ Sin embargo, se puede considerar este ejercicio como el primer intento coordinado de los tres niveles de gobierno para dar respuesta a la incorporación formal de los ejidos al desarrollo urbano.

¹³⁴ PUEC-UNAM, *Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano*, México. Versión en CD, 2005.

¹³⁵ Dirección de Apoyo al PISO, *Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda*, Revista Estudios Agrarios, No. 13, 1999.

Sin embargo, fue también durante el sexenio 1982-1988 cuando se presentaron con mayor energía las inconformidades de los núcleos agrarios por los bajos montos de la indemnización, lo que ocasionó que en los primeros tres años de esa administración no se pudieran ejecutar expropiaciones. Si bien la Ley de la 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, más dos lotes tipo urbanizados y el 20% de las utilidades que generara la reserva territorial. En la práctica los afectados nunca recibieron estas últimas utilidades.¹³⁶

Así, la regularización se ha tratado en esencia de un procedimiento para que a través de la acción del Estado se pueda legitimizar la ocupación de los asentamientos urbanos que de origen estuvieron al margen de la ley.¹³⁷ Por otro lado, debemos distinguir entre la *regularización de la propiedad* y la *regularización urbana*. Recordemos que Connolly distingue estos dos tipos de informalidad –la de la propiedad y la urbana–; sin embargo, para efectos de este apartado nos referiremos principalmente a la regularización de la propiedad, ya que la segunda tiene otros alcances.

De acuerdo a estudios de Ann Varley,¹³⁸ ya desde los años de los cincuentas ya existían asentamientos en tierras ejidales que no pertenecían a los núcleos agrarios. Para entonces las autoridades agrarias ya reconocían esos derechos y los regularizaban como una “acción agraria” (como si fuera parte del reparto agrario). Así, bajo la administración del Lic. Echeverría, ya era evidente la ocupación de suelo ejidal como resultado del crecimiento urbano y se creó en noviembre de 1974 la Comisión de Regularización de Tenencia de la Tierra (CORETT) como un organismo descentralizado de la SRA como una forma de institucionalizar la regularización.

En 1999 pasó a la SEDESOL y con ello amplió sus facultades, tales como la regularización de predios federales, la promoción para la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, y el apoyo con municipios y estados para el desarrollo de programas.

¹³⁶ Ramírez (2009).

¹³⁷ Si bien tiene sus similitudes con las Composiciones de 1591, se derivan de contextos muy diferentes ya que en este último, se buscó sobre todo aumentar la recaudación de la Corona Española.

¹³⁸ Citado en *El Acceso de los pobres al suelo urbano*. De Antonio Azuela y Tomas Francois, 1997, UNAM.

En el caso de México, hasta el 2004 los principales resultados de la regularización eran los siguientes:¹³⁹

- Poco más de 2.4 millones de lotes regularizados.
- En promedio, más de 80 mil escrituras por año.
- Una de cada 10 familias tiene una escritura de CORETT.
- Poco más de 143,700 hectáreas expropiadas.
- Más de 3,000 decretos expropiatorios.

Sin duda, el mejor momento de la CORETT fue durante el sexenio de Carlos Salinas. El éxito del programa 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. Asimismo, destacó el pago de mayores indemnizaciones y el otorgamiento de facilidades y concesiones a líderes y ejidatarios en expropiaciones conflictivas.¹⁴⁰

Para algunos especialistas en materia urbana esta política ha mostrado sus debilidades en los últimos años. Para otros ésta ha sido una de las políticas de suelo más consistentes de los últimos años. Al respecto Alejandro Hernández¹⁴¹ señala que mientras no exista otra vía, ésta será la más efectiva.

Los argumentos en su contra surgen de que es un procedimiento cada vez más largo y costoso y de qué uno de sus efectos más negativos ha sido la promoción de mayor irregularidad.¹⁴² Para Hernández esta situación es tan compleja, que regularizar a los ocupantes -de origen informal- se puede traducir en una injusticia para los propietarios, mientras que de no hacerlo, sería para los ocupantes.

Hernando de Soto partía de la idea de que la regularización de la tenencia de la tierra en los pobres, les permitiría tener acceso a crédito bancario y poder mejorar sus condiciones de vida.¹⁴³ A esto se le ha denominado “La paradoja de Soto”. Sin embargo, para muchos especialistas, principalmente de Perú,¹⁴⁴ después de un intenso trabajo de años de

¹³⁹ Fernando Portilla (2004). *“La regularización en México”*. México. Conferencia presentada en el 3er seminario Internacional de Suelo organizado por el PUEC-UNAM y el Lincoln Institute o Land Polciy.

¹⁴⁰ Ramírez (2009).

¹⁴¹ Actual delegado de la CORETT para el Estado de México.

¹⁴² En los sectores de la población irregular es famosa la frase: “asiéntate donde sea que el gobierno te regularizará”.

¹⁴³ “El otro Sendero” (1986) y el “Misterio del Capital” (2000), Perú.

¹⁴⁴ Julio Calderón (2004). *“La formalización de la propiedad en el Perú”*. México. Conferencia presentada en el 4to Seminario Innovando los procesos de acceso al suelo, Lincoln Institute of Land Policy-UNAM.

regularización en Perú los resultados fueron parciales. Al respecto, se consideró que no era parte de los pobres la cultura de la hipoteca y del crédito bancario.¹⁴⁵ Desde mi perspectiva otra condición de esos resultados parciales se debe a que el pobre tiene una necesidad legítima por tener acceso a una vivienda, y no lo hace pensando en escalar a una mejor vivienda posteriormente, por lo que su valor de uso está muy encima que el de cambio.

Otro de los temas más controvertidos en la regularización es la utilización de la *expropiación* como mecanismo de desincorporación del suelo ejidal. De acuerdo al Artículo 27 constitucional en la expropiación intervienen dos componentes: a) la causa de utilidad pública, y b) la indemnización. En la segunda se establece que se hará de acuerdo al valor comercial.¹⁴⁶ Al respecto se han hecho valuaciones a los terrenos cuando ya tienen infraestructura, y que no han sido por la inversión del ejidatario, lo que les ha permitido obtener una plusvalía que no fue el resultado de su esfuerzo. Y en muchos casos, ha significado un segundo pago, ya que previamente las habían vendido.

De acuerdo a las leyes no pueden ser regularizados los siguientes predios:

- Asentamientos en terrenos en riesgo.
- Asentamientos en derechos de vía federales.
- Ubicados sobre declaratorias en zonas de valor ambiental.
- Asentamientos en terrenos de utilidad pública: bahías, ensenadas, puertos, calles, carreteras, plazas, edificios públicos, etc.
- Terrenos fuera de los polígonos urbanos o urbanizables de acuerdo a los programas de desarrollo urbano.
- Asentamientos que por sus características físicas no se puedan introducir servicios urbanos.

Actualmente se ha sumado un nuevo actor en la regularización de la propiedad: el sector privado. En el marco de la ley no es un delito, pero hay que señalar que tampoco está regulado, y sus efectos todavía son poco estudiados.¹⁴⁷ Estos grupos surgen a partir de una falta de capacidad técnica y operativa de las autoridades estatales y municipales para integrar los expedientes y trámites que promueven la posterior regularización. Sin embargo, estos grupos también están fuertemente ligados con los intereses de

¹⁴⁵ Ibid.

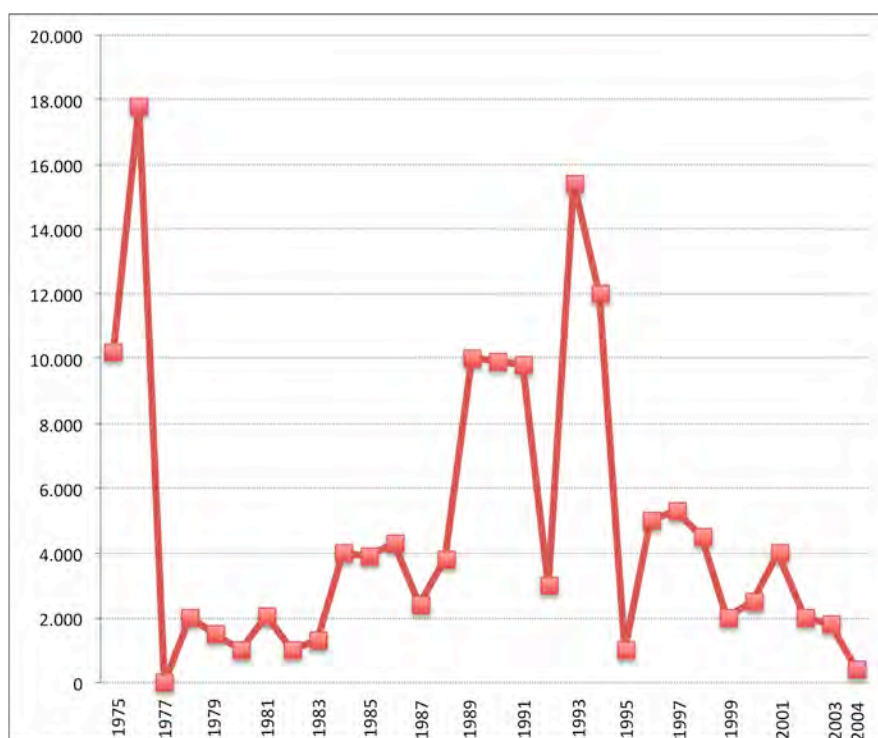
¹⁴⁶ Ley de expropiaciones, Artículo 10.

¹⁴⁷ Solo algunos trabajos recientes de Edith Jiménez de la Universidad de Guadalajara.

desarrolladores inmobiliarios, por lo que no necesariamente se enfocan hacia los sectores más vulnerables, sino a aquellos que guardan fuertes expectativas inmobiliarias.

Asimismo, debemos destacar que la regularización ha estado estrechamente vinculada con los procesos electorales. Al respecto, Martha Schteingart y Dominique Mathieu¹⁴⁸ documentaron el proceso de escrituración en el caso de Chalco durante el período salinista y cómo elevó los niveles de popularidad del presidente. En la siguiente gráfica vemos como las frecuencias de los actos de regularización mantienen una relación muy estrecha con los cambios presidenciales.

Ilustración 11. Superficie expropiada a favor de CORETT (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio “Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano”, elaborado por el Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad (PUEC-UNAM), 2005.

Finalmente para entender la regularización a continuación se describen sus etapas de ejecución.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Azuela (1997).

¹⁴⁹ Estudio de procedimientos y normatividad para la incorporación de suelo social, nacional, federal y privado a la reserva territorial, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2002.

1. La adquisición del polígono a regularizar
2. La enajenación o titulación de cada uno de los lotes regularizados.

En la primera -la adquisición de predios de origen agrario-, parte de la necesidad de cambiar la naturaleza jurídica de los terrenos ejidales, comunales o de propiedad federal. Es decir, en el mismo proceso se debe desincorporar la tierra del régimen ejidal, comunal o de propiedad federal y cambiar la propiedad de la tierra a favor de los colonos o “avecindados”.

Para ello, se ha utilizado el mecanismo de la expropiación, a través de la cual el polígono o predio a regularizar pasa mediante la acción expropiatoria, de la propiedad del ejido a propiedad de la Federación a través de la CORETT. Esto es, pasa del dominio ejidal, comunal y/o federal, al dominio privado de la Federación.

Una vez expropiados y en poder jurídico de la CORETT, la propiedad de los bienes puede ser tramitada a sus ocupantes.

En la segunda fase -enajenación o titulación- el proceso de regularización asume la forma jurídica de una venta, para lo cual se aplican precios que consideran los valores dictaminados por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN)¹⁵⁰ o alguna institución bancaria autorizada, a partir de la investigación de la capacidad económica de los poseedores. Los pasos en esta fase son los siguientes:

- Primero se verifica que el predio que se ha solicitado regularizar sea de origen ejidal, comunal, privado o federal: se realiza una inspección física y documental del asentamiento humano irregular y se verifica si se encuentra dentro o fuera del polígono propuesto a regularizar.
- Enseguida se integra un expediente técnico para solicitar la expropiación a la SRA: en éste se incluye el dictamen de SEDESOL en la que se califica la procedencia, utilidad pública y el lote a utilizar; los informes técnicos, las carteras de campo, los distintivos planos en diferentes presentaciones (INEGI –dotación del ejido- orientación astronómica y general por manzana) con tablas de cálculos y de propuestas de valores de indemnización y enajenación, así como las opiniones de la Procuraduría Agraria y el RAN para que no se sobreponga con otros procesos agrarios que impidan la regularización; y una solicitud de expropiación para el predio donde se localiza el asentamiento humano irregular.

¹⁵⁰ Antes Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN).

- Se obtienen los valores de indemnización y los valores base de enajenación y la publicación del decreto de expropiación ante el INDAABIN para el caso de indemnización y/o con las instituciones bancarias para los precios de venta.
- Se realiza la ejecución del Decreto Expropiatorio entre la delegación de la SRA, el núcleo agrario y las autoridades locales, para dar cumplimiento al decreto expropiatorio mediante un procedimiento técnico administrativo. Delegación de la SRA entrega la tierra a favor de la CORETT y se procede a la inscripción del Decreto ante el Registro Público de la Propiedad y en el RAN. En acto previo y simultáneo se conviene y formaliza el pago de indemnizaciones a los ejidatarios afectados.
- Se procede a verificar el uso y posesión de lotes, se recaban los datos básicos de los predios a regularizar para que la contratación esté basada sobre información confiable, ya que los lotes que tienen uso habitacional en el momento de la expropiación, tienen un precio más bajo que los demás.
- Se promueve y se sensibiliza a los colonos sobre los avances de la regularización, al mismo tiempo que se orienta e informa a los posesionarios de los predios sobre el procedimiento para regularizar. Se les informa sobre el precio de la regularización de los lotes, las tarifas de escrituración, las formas de pago, así como los intereses por financiamiento cuando opta por un crédito, todo ello conforme al uso del predio. De igual forma, se motiva la integración de comités de regularización para que los beneficiarios vigilen el desarrollo del proceso y colaboren en su mejor desempeño.
- A través de una solicitud de los colonos, analizada técnicamente y aprobada por la CORETT, la regularización realiza un contrato, por medio del cual se inicia el proceso de escrituración, seguido, en su caso del procedimiento de cobro de adeudos.
- Una vez cumplidos todos los requisitos administrativos y legales, CORETT transmite formalmente la propiedad a favor de los adquirientes, mediante la formulación, inscripción, registro, catastro, y entrega de la escritura correspondiente.
- Finalmente, en el caso de regularizaciones a crédito, una vez que el adquiriente a cubierto sus adeudos se procede mediante una carta de no adeudo la liberación del dominio que CORETT se reservó como garantía de recuperación.

Si bien la regularización en estricto rigor no es una manera de acceder a suelo urbano, ha sido una medida correctiva; es decir, llega cuando el suelo ya ha sido ocupado para usos urbanos por la vía informal. La regularización ha sido una forma de motivar la ocupación irregular del suelo, ya que se ha propagado la idea de que *“cualquiera se puede poner donde sea, y el gobierno después lo regularizará”*.

Sin embargo, la informalidad ya existía cuando se diseñó el instrumento de regularización, y por otro lado, ha resultado la política de gobierno más consistente de las últimas décadas. Si bien ha quedado claro que no es la mejor medida, sí ha sido una de las pocas políticas que han trascendido más de allá de un período presidencial hasta nuestro días, y no han existido otras “formas”.

¿Qué es el PROCEDE?

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) se creó en 1993 como un organismo de la SRA y tuvo como finalidad instrumentar las modificaciones al Artículo 27 constitucional a través de la certificación y registro de la propiedad ejidal.

El PROCEDE de alguna manera mejoró el sistema de administración de tierras del sector social a través de un programa interinstitucional que incluyó actividades para la demarcación de predios por parte del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Procuraduría Agraria para la resolución de conflictos y registro de los certificados parcelarios y títulos de solares en el Registro Agrario Nacional (RAN).

Para 1998, el PROCEDE ya había certificado al 70% de los ejidos del país, y al 100% de los que rodeaban a las ciudades. Esto es importante ya que se constituyó en una vía accesible para privatizar el suelo social. Es decir, un instrumento que fue concebido para componer los problemas de límites entre ejidos y parcelas en el campo, ha tenido sus efectos más perversos cuando se trata de ejidos cercanos a las ciudades. Si bien, otro de sus objetivos era que los campesinos pudieran tener acceso al crédito, algunos estudios muestran que los resultados fueron poco alentadores, y sin embargo, muchos los ejidos certificados se orientaron a desincorporar sus tierras para el desarrollo urbano.¹⁵¹

Este programa ha alcanzado niveles de certificación muy elevados. Como se observa en la tabla anterior, tan solo de 1993 al 2006 se certificaron casi 29,000 núcleos agrarios (ejidos y comunas), que beneficiaron a 4.5 millones de habitantes y se extendieron casi 9.5 millones de certificados y títulos. De este mismo esfuerzo se benefició a una superficie aproximada de 88.6 millones de hectáreas, casi el 90% de la superficie de tierra social en el país.

Lo que resulta interesante es que como procedimiento ha resultado exitoso, ya que la CORETT de 1974 al 2004 registró casi la misma cantidad de lotes que el PROCEDE en tan solo 7 años (1992-1999). Lo que para muchos ejidatarios es una vía accesible.

¹⁵¹ Fernando Galeana (2005). *Demanda del dominio pleno en el ejido, derechos de propiedad y crédito rural*. México. Documento inédito.

Tabla 7. Avances del PROCEDE de 1993 a 2006.

Estado	Núcleos	Beneficiarios	DOCUMENTOS (miles)				SUPERFICIE (miles)			
			Certificados Parcelada	Uso común	Títulos	Total	Certificada Parcelada	Iso común	Titulada	Total
TOTAL	28,757	4,445	5,280	2,043	2,247	9,569	25,851	62,401	332	88,585
Aguascalientes	179	34	34	13	31	77	116	126	3	245
Baja California Sur	221	25	22	8	15	45	2,264	3,255	3	5,522
Baja California Norte	97	13	17	7	11	34	299	4,639	2	4,940
Campeche	366	53	38	27	35	100	682	1,947	6	2,636
Coahuila	864	96	116	39	89	244	2,082	4,441	13	6,537
Colima	165	25	23	6	18	47	243	55	2	300
Chiapas	2,237	318	373	160	123	656	1,293	1,575	16	2,883
Chihuahua	947	121	103	84	61	248	880	9,002	14	9,896
DF *	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Durango	1,094	162	153	106	106	365	766	6,962	11	7,739
Guanajuato	1,437	213	260	63	157	481	613	467	19	1,099
Guerrero	1,159	264	262	172	49	482	1,357	2,525	6	3,887
Hidalgo	1,068	198	271	106	108	485	385	414	13	811
Jalisco	1,354	217	219	72	142	432	1,140	1,441	12	2,593
México	1,122	310	511	147	6	665	456	376	0	832
Michoacán	1,743	207	271	94	89	455	1,058	1,260	10	2,328
Morelos	213	57	74	25	9	108	147	126	1	274
Nayarit	359	87	105	35	67	206	552	1,106	5	1,664
Nuevo León	581	47	67	28	40	135	467	1,241	12	1,720
Oaxaca	1,128	220	186	151	95	432	655	3,166	15	3,836
Puebla	1,080	231	350	127	103	581	562	630	17	1,209
Querétaro	361	76	80	28	54	163	177	330	8	516
Quintana Roo	273	52	5	31	45	81	50	2,611	10	2,670
San Luis Potosí	1,300	175	313	82	140	534	1,020	2,607	42	3,669
Sinaloa	1,265	154	192	79	15	286	1,705	1,997	1	3,704
Sonora	952	95	53	56	47	156	718	4,950	6	5,675
Tabasco	751	134	153	12	63	228	828	167	7	1,003
Tamaulipas	1,312	107	158	37	77	272	1,322	932	17	2,270
Tlaxcala	240	56	87	27	28	142	142	38	3	183
Veracruz	3,456	447	514	65	274	852	2,312	189	31	2,532
Yucatán	702	114	51	75	33	159	548	1,530	8	2,086
Zacatecas	731	137	221	80	116	417	1,011	2,294	19	3,325

* El Distrito Federal no desarrolló actividades del programa

Fuente: Registro Agrario Nacional.

Otra consideración importante es que el PROCEDE, al final entrega al ejidatario un certificado sobre su parcela, no un título de propiedad. Al respecto muchos sectores agrarios han confundido esta situación y lo que ha provocado es acelerar la enajenación de las parcelas. Esta situación es importante señalarla, ya que desde la perspectiva de algunos especialistas, el PROCEDE ha acelerado la urbanización de los ejidos a través de la certificación de las parcelas.¹⁵² Cabe destacar que para certificar un ejido no es requisito estar dentro del polígono del programa de desarrollo urbano, es claro que se creó para certificar cualquier ejido; sin embargo, en el ámbito de los núcleos agrarios la posibilidad de certificar su parcela les permite enajenarla, y no necesariamente para usos agrícolas, sino para usos urbanos, principalmente de aquellos ejidos cercanos a las zonas urbanas. Es decir, desde nuestra perspectiva, la certificación ha tenido un efecto en la urbanización de los ejidos; pero no debe confundirse la certificación como una regularización.

¹⁵² Licenciatura en Urbanismo (2003). *Estudio para la instrumentación del Programa SULI*. México. UNAM.

Entonces ¿con qué mecanismos y con qué instrumentos?

Actualmente para desincorporar el suelo del régimen social e incorporarlo al desarrollo urbano en forma privada existen cinco vías:

1. Expropiación.
2. Titulación de solares urbanos.
3. Adopción de dominio pleno en parcelas.
4. La aportación de tierras de uso común a inmobiliarias ejidales.
5. La terminación del régimen ejidal.

¿Qué es la expropiación?

La expropiación tiene su origen en el seno del Artículo 27 constitucional que señala que “...Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...” y 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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación...”.

Como señala el mandato constitucional, en la expropiación intervienen dos temas para consumir el acto jurídico: una causa de utilidad pública y una indemnización. En el caso de la primera, la Ley de Expropiaciones en su artículo 93 señala como causas de utilidad pública las siguientes:

- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;
- La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;
- La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;
- Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;

- Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural; y
- Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad.

Para Alejandro Hernández, la incorporación del ejido a suelo urbano por la vía de la expropiación tiene tres etapas:

1. De desincorporación. Consiste en el acto agrario por medio del cual la tierra deja de ser propiedad social y se incorpora a otro régimen de propiedad. En esta etapa únicamente intervienen los sujetos agrarios, las autoridades agrarias y el promovente que puede ser CORETT. En esta etapa CORETT ha buscado que la solicitud de expropiación cuente con la anuencia de la asamblea ejidal, lo que se denomina *expropiación concertada*. En la realidad esta práctica evita cualquier proceso legal en contra de la expropiación ya que es voluntaria, sin embargo ha estado sujeta al manejo discrecional y de abusos de los ejidatarios hacia los vecindados. Una manera de eliminar esta práctica sería a través de la *expropiación como un acto de imperio*, dejando de lado cualquier interés subordinado a la causa de utilidad pública. Sin embargo, este acto debe ser espacio de concurrencia de los tres órdenes de gobierno para justificarlo, y en la práctica ha sido muy difícil implementarlo.
2. Incorporación al desarrollo urbano. Consiste en obtener las autorizaciones de las autoridades locales en materia de desarrollo urbano, ya que aunque la ocupación del polígono ya es un hecho, la regularización no se puede efectuar en aquellos predios que por alguna causa no fueron autorizados por las instancias competentes en materia de desarrollo urbano. Un caso claro con las zonas en alto riesgo. En esta etapa intervienen autoridades en materia de desarrollo urbano y el promovente de la regularización.
3. Contratación y escrituración. Una vez definida la propiedad de la tierra mediante la desincorporación y obtenidas las autorizaciones correspondientes, el promovente notifica a los poseesionarios que ya están dadas las condiciones para que mediante el pago de una contraprestación al promovente o de forma gratuita, si así se establece, el poseionario pueda obtener un título de propiedad debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad. En esta etapa intervienen los vecindados de forma individual como contratantes con la promovente ya que este es el organismo que como consecuencia del proceso expropiatorio, se convierte en propietario de la tierra con el mandato de que esa propiedad debe cumplir con la función de regularizar la tierra en los términos establecidos en el decreto, por lo que se constituye como el órgano competente para realizar esta actividad de regularización, una vez que han obtenido las autorizaciones

necesarias para poder elaborar los títulos de propiedad y registrarlos a favor de los ocupantes del suelo.

En lo que se refiere al monto de la contraprestación, ésta merece especial atención, ya que al ser la regularización una causa de utilidad pública, el monto tiene que corresponder a la capacidad de pago de los ocupantes y suficiente para cubrir los gastos de operación técnica del organismo y de la indemnización al núcleo agrario.

Sin embargo, uno de los temas más controvertidos en la regularización tiene que ver con la indemnización en dos sentidos:

- La primera se refiere a que en muchos de los casos, los ocupantes ya le pagaron al ejidatario por la tierra. Y la indemnización se presenta como un segundo pago.
- En segundo lugar, nos referimos al tema del avalúo, ya que si se hace en función del valor de reposición, existirá un margen de ganancia mayor para el ejidatario, ya que esa inversión no la hizo él.

Sin embargo, para Eduardo Ramírez,¹⁵³ aunque se usa cada vez menos la expropiación, 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. 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, 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.

¹⁵³ Ramírez (2009).

¿Qué es la titulación de solares urbanos?

A partir de las modificaciones al Artículo 27 constitucional de 1992, la Ley Agraria abrió la posibilidad de que la asamblea ejidal designara una zona para los asentamientos humanos, y que junto con las autoridades locales en el marco de los programas de desarrollo urbano, se delimiten solares urbanos teniendo derecho cada ejidatario un solar urbano de forma gratuita. En caso de que sobren solares se pueden ofrecer a vecindados¹⁵⁴ y el producto de esas ventas son para el conjunto del ejido. Así los solares urbanos se desincorporan del régimen social y se convierten en propiedad privada regulada por el derecho común.

Para Alejandro Hernández este procedimiento surge de la legítima necesidad de que los ejidatarios se volvieran propietarios de sus parcelas en la zona denominada *fundo legal*, situación que se venía dando anteriormente solo a través de resoluciones presidenciales. También facilitó la posibilidad de que aquellas personas que sean reconocidas por la asamblea ejidal como vecindados pudieran legitimizar su vivienda, tal es el caso de un médico o del maestro que atendía al ejido. En todo caso, lo importante es que esas nuevas parcelas urbanas deben estar en el programa de desarrollo urbano vigente.

Así, con este procedimiento se crea la propiedad privada sin la intervención directa de una resolución presidencial como se venía dando en años anteriores y se da viabilidad jurídica a la vivienda en el ejido, situación que había estado muy limitada en los inicios del ejido donde lo importante era preservar la actividad agrícola. Cabe destacar que de acuerdo a la Ley Agraria esta repartición no puede ser mayor a 2,500 m².

Este procedimiento tiene cuatro etapas:

1. 1era etapa. En la primera se elaboran los trabajos técnicos de medición e integración del expediente. Estos trabajos pueden ser elaborados por un particular, ajeno al ejido y a la autoridad, y su contraprestación por sus servicios no forma parte de costos de la regularización o enajenación. En muchos casos puede agilizar el trámite ya que no dependen de que las autoridades realicen esos trabajos. Al respecto es importante la concurrencia de las autoridades ejidales y municipales para legitimizar este procedimiento.
2. 2da. Etapa. En la segunda etapa se deben obtener todas las autorizaciones requeridas por parte de las autoridades federales, estatales y municipales en materia urbana. Asimismo se desarrolla el trazo de los lotes asignados y los no asignados. Una vez resuelto el proyecto se presenta ante la asamblea ejidal el proyecto de deslinde y fraccionamiento de la zona urbana. En esta etapa se deberá

¹⁵⁴ Ya reconocidos en la Ley Agraria desde 1992.

cumplir con el plano autorizado por el Municipio y que contenga el trazo del deslinde, las curvas de niveles a cada metro, los usos de suelo permitidos, prohibidos y condiciones de acuerdo a la zonificación vigente, las intensidades de construcción, dimensiones de lotes, y los lotes asignados y sobrantes.

3. 3era etapa. La tercera etapa consiste principalmente en la presentación ante la asamblea ejidal, las modificaciones que resulten hasta obtener la anuencia.
4. 4ta etapa. Una vez aprobado el proyecto, se solicita al Registro Agrario Nacional la inscripción de los lotes así como la expedición de los títulos de solar urbano. Este trámite tiene un costo aproximado de 300 pesos por lote, sin embargo, anteriormente era gratis.

Es importante destacar que no es adecuado utilizar esta vía para regularizar los asentamientos informales, ya que como marca el Artículo 13 de la Ley Agraria, está encaminado a reconocer los derechos a aquellos cercanos a la vida del ejido, y el caso de los compradores ilegales es distinto.

Aun cuando se logra una correcta aplicación de la ley para incorporar suelo ejidal al desarrollo urbano en un marco normativo. Esta vía se plantea como un procedimiento para incorporar al desarrollo urbano superficie que el núcleo agrario requiera para satisfacer las necesidades de los sujetos agrarios que habitan en él, que son los titulares de los derechos ejidales y los avecindados de acuerdo al Artículo 13 de la Ley Agraria. En este caso la calidad de los sujetos a la regularización es diametralmente diferente a la mencionada en la regularización vía expropiación, ya que en este caso no existe conflicto en lo concerniente a la calidad de dueño y posesionarlo ya que la ley y su reglamento¹⁵⁵ señalan al poseedor como *legítimo poseedor*, definiéndolo como aquel que esté en posesión del solar como dueño.

Otra diferencia de este procedimiento es que no existe ningún motivo para el pago de una contraprestación por concepto de regularización por parte del beneficiario, lo único que se paga son los trabajos técnicos para la elaboración de la cartografía para la autorización de licencias y permisos urbanos; por lo que la anuencia de la ejidatarios no debería estar sujeta a un pago, ya que es la misma asamblea que reconoce las aportaciones previas que ha hecho el beneficiado en pro del ejido. Solamente deberá haber un pago de aquellos lotes que no hayan sido asignados previamente, y como lo marca la Ley, será a un fondo del núcleo agrario.

Sin embargo, en la práctica esta vía se ha convertido en una manera de legitimizar los asentamientos irregulares y la autoridad agraria ha transgredido la ley ya que por un lado,

¹⁵⁵ Artículos 50 y 51 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos.

reconoce personajes ajenos al ejido; y por otro lado, no se cuenta con todas las autorizaciones urbanas a las que deberían estar sujetos los asentamientos.¹⁵⁶ Al respecto, también hay que señalar que la venta de las parcelas no generan impuestos al ejido por concepto de Impuesto sobre la Renta (ISR), y sin embargo, las ventas sí operan bajo las reglas de un mercado abierto.

Cabe destacar que este instrumento solo aplica a aquellos ejidos que no tienen suelo parcelado, pero que tampoco forma parte del uso común. Estos casos son resultado de las limitaciones que impone la ley en términos de que ningún ejidatario podrá tener los derechos de más de 5% del ejido ni mayor a los límites que se imponen a la pequeña propiedad. Así un ejido que no tiene los suficientes ejidatarios para repartir parcelas de su propio ejido, esta ha sido una manera de obtener recursos por la vía de la venta.

En la práctica esta forma de incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano ha tenido los siguientes efectos:¹⁵⁷

- Número de ejidos certificados: 23 mil
- Número de ejidatarios: 3.1 millones.
- Número de avecindados: 736 mil.
- Número de posesionarios: 387 mil.
- Número de solares para los que el RAN ha emitido título de propiedad: 1.5 millones.
- Número de títulos de solares urbanos a ejidatarios: 660 mil (44%).
- Número de títulos de solares urbanos a avecindados: 780 mil (52%).
- Número de títulos de propiedad a posesionarios: 60 Mil (4%).

Como vemos, el número de ejidatarios con derechos agrarios certificados es de más 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.¹⁵⁸

¹⁵⁶ En entrevista con Alejandro Hernández, Delegado de la CORETT en el Estado de México, septiembre de 2009.

¹⁵⁷ Ramírez (2009).

¹⁵⁸ Ibid.

Aproximadamente la mitad de títulos de propiedad de solares urbanos se han emitido a favor de poseesionarios, o sea de familias que ya tienen un cierto tiempo de vivir en la zona urbana del ejido.¹⁵⁹

Solo el 4% de los títulos de propiedad se han entregado a poseesionarios, que podrían identificar a los solares que se hubieran vendido como negocio.¹⁶⁰

Finalmente, este instrumento se ha convertido en un espacio amplio y poco regulado para la acción de los fraccionadotes clandestinos, que incluso se han vuelto promotores del mismo suelo. Así, el promovente no nace en el seno de ejido sino de una serie de intereses externos a éste.

¿Qué es la adopción del dominio pleno de las parcelas?

El dominio pleno o absoluto *es el poder que uno tiene en alguna cosa para enajenarla sin dependencia de otro, percibir todos sus frutos y excluir de su uso a los demás*.¹⁶¹ El dominio pleno surge con las modificaciones de 1992 al artículo 27 constitucional así como a la Ley Agraria. Para adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas, los ejidatarios primero deben certificar su ejido. El dominio pleno se inscribe en el sector rural. Una vez que ha sido certificado el ejido, el ejidatario podrá de manera voluntaria solicitar su baja del RAN e inscribirlo en el Registro Público de la Propiedad por lo que las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

De acuerdo al portal de la Procuraduría Agraria, el dominio pleno se concibe como un procedimiento administrativo, que consiste en cambiar el régimen de las parcelas ejidales y convertirlas en predios rústicos de propiedad privada. Aunque en la práctica no necesariamente se enajenan los predios para que continúen como rústicos.

Desde nuestra perspectiva, este esquema ha tenido efectos perversos en la expansión de la ciudad. Ya que por un lado, el dominio pleno es un procedimiento gratuito. Otro problema es que para adoptar el dominio pleno de la parcela no es requisito que se encuentren dentro de un programa de desarrollo urbano, lo que deja al arbitrio del ejido el desarrollo de esas parcelas.

Sin embargo el ejidatario, previo a la asamblea de adopción del dominio pleno, tiene “apalabrada” la venta de su parcela con los inversionistas inmobiliarios; si acaso, ve pasar por sus manos el título de propiedad para dárselo a su comprador, convirtiéndose

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Eduardo Neri (1998). *Diccionario razonado de legislación civil, penal y forense*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-PORRÚA-Instituto Parlamentario.

únicamente en el medio e instrumento para que la tierra pase inmediatamente al inversionista.¹⁶²

Para algunos sectores agrarios, la individualización de las parcelas ha significado la idea que pueden hacer lo que quieran con ella. Esto se traduce en el fraccionamiento de la parcela, sobre todo de aquellos ejidos cercanos a las ciudades. Aquí hay otro inconveniente, sobre todo cuando se trata de grandes parcelas, ya que lo que queda en medio, que eran los viejos caminos ejidales terminan siendo calles con secciones muy reducidas y con poca capacidad para resolver el problema la vialidad. En este mismo sentido, brillan por su ausencia las áreas para parques y equipamiento urbano.

Por otro lado, señalaremos que el dominio pleno también se ha utilizado con el fin de regularizar asentamientos humanos, generados de manera irregular en las parcelas que fueron certificadas con el PROCEDE; como ejemplo, tenemos al ejido de Santiago Cuautlalpan, municipio de Tepetzotlán, que ha negociado con el municipio y la Comisión para la Regularización del Suelo en el Estado de México (CRESEM), para que una vez que tengan los títulos de propiedad, este organismo inicie el proceso de escrituración a cada poseedor, ya que tiene esa facultad.¹⁶³

La evidencia señala que los ejidatarios que adquirieron el dominio pleno en sus tierras, no lo hicieron para incrementar su acceso al crédito sino para poder participar en el mercado de tierras urbanas.¹⁶⁴

En la siguiente tabla vemos como tan solo en 3 años (de 1996 a 1999) el procedimiento del dominio pleno tuvo una importante participación en la aportación de suelo al desarrollo urbano, ya que pasó del 21 al 65% de su participación.

¹⁶² José Manuel Olvera (2008). *Algunas consideraciones sobre crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas ejidales en la región Valle de Cuautitlán, Estado de México*. México. Artículo publicado en Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria, No. 21.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Galeana (2005)

Tabla 8. Aportación de suelo al desarrollo urbano de acuerdo al procedimiento, 1996-1999.

Procedimiento de Incorporación	1996		1997		1998		1999	
Expropiación para reservas territoriales	6,705	45%	1,541	8%	1,374	7%	2,339	10%
Expropiación para regularización	5,210	35%	5,772	32%	4,892	24%	1,600	7%
Dominio Pleno	3,080	21%	7,189	40%	13,030	65%	17,319	75%
Aportación a inmobiliarias ejidales		0%	3,637	20%	842	4%	1,827	8%
Total	14,995	100%	18,139	100%	20,138	100%	23,085	100%

Fuente: Revista Estudios Agrario, No. 13, 1999.

El dominio pleno puede constituir una manera de terminación del régimen ejidal y su privatización; sin embargo, para ello debe existir la anuencia de la asamblea ejidal y debe permanecer en un marco de “derecho de preferencia” que en la práctica no sucede así.

¿Qué es la aportación a inmobiliarias ejidales?

Las secretarías de la Reforma Agraria, de Desarrollo Social y Medio Ambiente y Recursos Naturales diseñaron el contenido, las estrategias y el perfil de este programa, con el objetivo de impulsar la creación de sociedades inmobiliarias ejidales para detonar el desarrollo urbano en la tierra social y para que las plusvalías generada en este proceso beneficie primordialmente a ejidatarios y comuneros.

Con el programa se buscó impulsar las condiciones para que los ejidos y comunidades incorporen tierra a un mercado ordenado, para lograr una comercialización eficiente de los recursos naturales y productos elaborados por los ejidos y comunidades y, sobre todo, para entablar nuevas formas de cooperación y contratación con empresarios, inversionistas y el sector público.

El programa partía de que en los ejidos se concentra una gran parte de la riqueza ambiental, productiva y paisajística del país de la siguiente manera:

- Cuatro de cada cinco ejidos y comunidades cuentan con al menos un recurso natural que puede ser explotado racionalmente por los sujetos agrarios;
- Tres de cada cinco ejidos o comunidades agrarios cuentan con pastizales;
- Uno de cada cinco ejidos o comunidades posee bosque, y 885 tienen enclavadas en sus tierras valiosas selvas tropicales, cuyos recursos tienen un valor estratégico no sólo nacional sino internacional;
- Cuatro de cada diez núcleos agrarios tienen minas de materiales para construcción;

- En 900 núcleos agrarios existen depósitos de minerales no metálicos, en cuya producción México ocupa posiciones prominentes;
- 605 ejidos y comunidades tienen tierras con acceso al mar y disfrutaban aproximadamente de 6 mil kilómetros de litoral de un total de 10 mil;
- Cerca de mil 500 núcleos agrarios tienen potencial para la acuacultura y, en especial, 324 para la pesca marina;
- Más de 700 ejidos y comunidades cuentan con potencial para desarrollar actividades turísticas, de los cuales 413 están en el interior de la República y 296 en regiones costeras;
- Ejidos ubicados en 289 municipios están aportando tierras para el crecimiento urbano de las 116 ciudades medias del país, las cuatro zonas metropolitanas y 85 centros urbanos de prioridad estatal.

Para ello, el gobierno puso en marcha un programa de difusión, organización y capacitación. Una vez terminada la etapa de capacitación y después de que los núcleos agrarios manifestaron su voluntad de incorporar tierras de uso común o parceladas para la constitución de una inmobiliaria la incorporación al programa de daba en cuatro etapas:

1. Etapa inicial. La SEDESOL y la SEMARNAT, como responsables de la política de desarrollo urbano y ambiental, diagnosticaban el escenario y las condiciones bajo las cuales se podían desarrollar las sociedades inmobiliarias sociales, tomando en referencia los planes directores de desarrollo urbano de los centros de población y la normatividad ambiental.
2. Diagnóstico. El sector agrario, a través de sus entidades coordinadas y los organismos desconcentrados, establecían los lineamientos, la coordinación y la difusión del programa; otorgaban la asesoría especializada a los núcleos agrarios en aspectos jurídicos, técnicos y sociales y facilitaban la creación de las sociedades inmobiliarias una vez que se certificaba el ejido a través del PROCEDE.
3. Formalización. En caso de contar con la anuencia de la los ejidatarios a través de la asamblea, se formalizaban las aportaciones que decidía el núcleo agrario o ejidatarios, previa petición al Consejo Técnico Consultivo del Dominio Pleno, y se solicitaba al RAN las inscripciones, certificaciones y cancelaciones que procedieran.
4. Enlace de negocios y articulación financiera. Con las acciones de promoción realizadas ante las cámaras, asociaciones, estados y municipios, se iniciaba el procedimiento para enlace de negocios y la inscripción en la Bolsa de Tierra

Social.¹⁶⁵ En esta etapa se formalizaban las acciones del mercado libre de tierras y era necesario informar a los agentes de la demanda pública y privada acerca de las opciones de oferta de tierra; se gestionaban los financiamientos; se promovía la cartera de proyectos de vivienda, conjuntos y parques industriales; centros comerciales, de servicio y turísticos; parques ecológicos, reservas territoriales y acciones para el mercado de derivados en ferias, exposiciones y otros eventos; además, se organizaban concursos, con premios de tipo académico y empresarial. En forma paralela, se daba difusión a la Bolsa de Tierra Social.

Este procedimiento estaba íntimamente ligado con el programa PISO, y en entre sus principales defectos, está la falta de claridad en el manejo de la bolsa de tierras y la falta de una cultura emprendedora de los núcleos agrarios. Cabe destacar que al respecto no se encontró información disponible sobre los impactos de este procedimiento, salvo algunos datos que se enuncian en el apartado del programa PISO más adelante.

¿Qué es la terminación del régimen ejidal?

Otra manera que no ha tenido tanto impacto y ha sido poco estudiada es la terminación del régimen ejidal. El artículo 23 inciso XIII de la Ley agraria reconoce la terminación del régimen ejidal que a la letra dice:

“...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...”

Sin embargo, no señala claramente cuáles pueden ser las condiciones de su permanencia ni los procedimientos a seguir. Ahora bien, tampoco deja claro a qué régimen pasaría en caso de la terminación.

Desde nuestra perspectiva ésta podría constituir otra manera de desincorporación del ejido, sin embargo, todavía existen muchas dudas al respecto y no se encontraron antecedentes claros.

Y si no es la irregularidad ¿entonces que otra?

A lo largo de las últimas cuatro décadas se han hecho esfuerzos para brindar acceso formal a los pobres pero con resultados poco alentadores. La mayor parte de ellos se han enfocado a resolver el problema desde la construcción de una vivienda terminada, sin embargo, el alto valor del suelo han empujado los crédito para vivienda a niveles que dejan afuera a muchos, sino es que la mayoría, de los mexicanos.

¹⁶⁵ Se constituía una bolsa de tierra que era administrada y regulada por CORETT. En el apartado ¿Qué es el programa PISO?, se ofrecen más detalles de este concepto, página 93.

A continuación hacemos un recuento de los principales programas instrumentados por el Estado para incorporar suelo ejidal al desarrollo urbano.

¿Qué es el Programa PISO?

El Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO) creado en 1995 tiene como objetivos fundamentales contar con la disponibilidad legal y el suficiente suelo libre para satisfacer ordenada y anticipadamente las necesidades de la vivienda, equipamiento urbano y desarrollo rural, así como abatir la incorporación de suelo al desarrollo urbano por vías irregulares y romper, así, el ciclo invasión-regularización, además de incorporar el crecimiento urbano, de manera concertada, suelo ejidal y comunal limítrofe con las ciudades, de acuerdo con los planes de desarrollo en la materia.¹⁶⁶

Su finalidad medular consiste en inducir previsoramente la incorporación ágil y concertada de suelo apto de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano mediante la constitución de bolsas de suelo que permitan ofertarlo, legalmente y en condiciones de justo beneficio para núcleos y sujetos agrarios, a instituciones públicas, privadas y sociales comprometidas con proyectos de vivienda, desarrollo inmobiliario y equipamiento urbano.

Para el cumplimiento de los objetivos de programa, y en apoyo de las tres Secretarías responsables de su aplicación (SRA, SEDESOL y SEMARNAT), se consideró la participación de las diversas entidades de gobierno que estas secretarías coordinan como sectores, para que de manera responsable se adhieran al convenio. Por la SRA se incorporó al RAN, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) y la Procuraduría Agraria (PA); por la SEDESOL, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), y por la SEMARNAT, el Instituto de la Ecología (INE).

Se planteó como una vía que no tuviera que recurrir a la expropiación por causa de utilidad pública. Así, mediante la aportación de tierras de uso común al patrimonio de sociedades mercantiles y civiles, así como a través de la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas, las propias asambleas de los núcleos agrarios se podían incorporar suelo ejidal a proyectos inmobiliarios, siempre y cuando éstos fueran congruentes con los planes y programas de desarrollo urbano. Esto implicaba la posibilidad de que los ejidatarios se transformaran en promotores formales del desarrollo urbano.

Dentro de la operación, se capacitó a los sujetos agrarios sobre los alcances del derecho a la libre asociación que les otorgó la Constitución Política a partir de 1992, la cual los

¹⁶⁶ Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (2002). *Estudio de procedimientos y normatividad para la incorporación de suelo social, nacional, federal y privado a la reserva territorial*. México.

impulsaba para que se beneficiaran de las plusvalías de sus terrenos, para ello deberían conformar una bolsa de tierra social como un mecanismo regulador que permitiera articular la cadena de la oferta y demanda de suelo social al desarrollo urbano.

Para lo anterior se marcaron dos líneas de acción: a) difundir entre los inversionistas y promotores del desarrollo urbano el marco legal y los procedimientos para incorporar suelo social al crecimiento de las ciudades; y b) promover la regularización de la totalidad de los núcleos agrarios a través del PROCEDE.

En un informe de la Procuraduría Agraria se señala que “se debe entender el programa PISO como un instrumento de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y de concertación con la sociedad civil, orientado a facilitar la incorporación ágil y legal de suelo apto de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano. Mediante este programa, los núcleos agrarios estarán en condiciones de poner en oferta legal suelo al servicio de las instituciones públicas, privadas y sociales de la vivienda y desarrollo inmobiliario, de organizaciones sociales y personas físicas y morales en general, que deseen acceder a la tierra para la construcción, promoción, venta y utilización de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional”.¹⁶⁷

El programa PISO se concibió como un instrumento de difusión, más que un espacio de acuerdos y de apoyo financiero. Desde mi perspectiva este fue uno de los principales factores de sus resultados parciales. Se planteó incluso como un programa autosostenible económicamente y que parte de las operaciones de regularización serían utilizadas para brindar adelantos a los ejidatarios que no podían esperar la consolidación del negocio inmobiliario. Asimismo el FINFONAFE realizaría inversiones a fondo perdido de infraestructura urbana cuando los ejidatarios fueran los promotores del negocio.

Solo podían participar aquellos ejidos que estuvieran dentro de los programas de desarrollo urbano vigentes y por parte de las inmobiliarias aquellas que no tuvieran antecedentes negativos.

Los métodos de incorporación de suelo social utilizados por el PISO serían la expropiación concertada en programas de regularización y Suelo Libre; la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias; y la adopción de dominio pleno sobre tierras parceladas para comercialización autogestionaria o institucional.

Por el otro lado, la bolsa de Tierra Social se concibió como un mecanismo regulador para articular la cadena de la oferta y la demanda de suelo social destinado al desarrollo urbano mediante los mecanismos previstos por la ley y, de manera específica, a través de la figura de las sociedades inmobiliarias sociales.

¹⁶⁷ Revista Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria, No 7. 1997, p. 212.

Hasta 1999 se constituyeron en el país 25 inmobiliarias ejidales que abarcaban 12,809 hectáreas. En tan solo cuatro ciudades (México, Guadalajara, Monterrey y San Luis Potosí) se concentraban 14 de las 25 inmobiliarias. Del total de las inmobiliarias, 15 buscaron proyectos de vivienda, 5 usos turísticos y las restantes cinco proyectos industriales.

Después del 2000 solo se incorporaron cuatro empresas más y 440 hectáreas adicionales.

Entre 1996 y 2000 la bolsa de tierra del programa PISO en el Estado de México era de 2,987.6 ha, de las cuales 1,415.7 (48%) lo hicieron por la vía del dominio pleno, 275.4 (9%) como aportación a inmobiliarias ejidales y 1,260.5 (43%) por la vía de la expropiación. En el caso de la aportación a inmobiliarias, el 48% se destinó para la construcción de vivienda de interés social y el 37% para fraccionamientos residenciales y club de golf.¹⁶⁸

En el caso del Estado de México hasta el 2001 solo tres ejidos habían logrado su participación en Inmobiliarias Ejidales: la Piedad y San Francisco Tepojaco en Cuautitlán y Santiago Cuautlalpan en Texcoco. Sin embargo en éste último, la Procuraduría Agraria resolvió con una negativa ya que se trataba de un complejo industrial.

En el caso de La Piedad se aportaron 55 hectáreas con una inversión estimada en 40% con Grupo Profusa para desarrollar 4,500 ha. En el desarrollo del negocio inmobiliario, los ejidatarios se quejaron de que no estaban recibiendo la cantidad acordada.

Para el caso del ejido de San Francisco Tepojaco se aportaron 220 hectáreas bajo un contrato de asociación con un grupo de inversionistas. Se estimó que la aportación sería del 30%, mismo porcentaje de participación una vez que se consolidará el negocio inmobiliario. En esta superficie se construyeron los fraccionamientos Lomas de Cuautitlán, Lomas de San Francisco Tepojaco y un fraccionamiento de los grupos HIR, FG y Came. En total se desarrollaron 6,000 viviendas.

En el caso del ejido de Cuautlalpan se presentaron varios desacuerdos con el grupo inversionista para fijar el precio del suelo, lo que llevó a una parálisis del negocio hasta por cuatro años. Finalmente fueron expropiados para formar parte del polígono del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México hasta que se canceló dicho proyecto y los ejidatarios continúan reclamando la restitución de sus tierras.

De acuerdo a un informe de la Procuraduría Agraria, uno de los casos más exitosos de este programa fue el que se llevó a cabo para desarrollar la Zona Plateada de Pachuca, donde se construyeron hoteles, un centro comercial, oficinas y un centro de exposiciones. Cabe destacar que desde la solicitud del ejido y la empresa inmobiliaria hasta el dictamen de la

¹⁶⁸ Lucy Nelly (2006). *“El PROCEDA y PISO en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios conurbados de la ZMCM”*. México. Artículo publicado en Revista Estudios demográficos y urbanos , Vol. 19 Núm. 2, Colegio de México.

PA pasaron casi 18 meses, y se resolvió como negativa. Una vez que se cumplieron algunos requisitos como la obtención de ciertos permisos y licencias –aún cuando las autoridades locales ya habían manifestado su aprobación-, fue que se resolvió como aprobado. Desde mi perspectiva, la PA alargó demasiado el tiempo para su dictamen. Esta es una de las condiciones que ha hecho poco efectivo este mecanismo.

De la siguiente tabla, se desprende 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 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 –si es que se generan- con la comercialización de los productos inmobiliarios.¹⁶⁹

Tabla 9. Resultados del programa PISO.

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	6491	14995	18143	20138	24532	16459	100758

Fuente: Tomado de RAMÍREZ, Eduardo, Perspectivas en 1995 sobre el desarrollo urbano, la legislación agraria y el mercado de suelo en la frontera campo-ciudad, Tesis doctoral, UNAM, 2009.

¹⁶⁹ Ramírez (2009).

Desde mi perspectiva, los factores que llevaron a resultados parciales de este programa fueron los siguientes:

- Falta de cultura empresarial de los ejidatarios.
- Creación de un ambiente poco propicio para entablar negociaciones con los sectores inversionistas.
- Falta de apoyos financieros cuando se trata de inmobiliarias conformadas por ejidatarios exclusivamente.
- Falta de organismos de gobierno que brindaran seguimiento y transparencia de los acuerdos entre las partes.
- Trámites excesivos para consolidar la empresa inmobiliaria.

El programa PISO vino a legitimizar lo que se denomina “la segunda generación de irregularidad”, es decir, la oferta de suelo social a los grupos de inversionistas. Ya que con la certificación de los derechos ejidales y su adopción del dominio pleno, los ejidatarios habían ya vendido mucha superficie a inversionistas que solo esperaron su legitimación a través de este programa. Finalmente, uno de los temas más preocupantes al respecto es que es difícil de suponer que este programa facilitó el acceso a suelo de los sectores más pobres.

¿Qué es el Programa Suelo Libre?

Teniendo como base la ampliación de las facultades de la CORETT en el ordenamiento del territorio, en 2003 puso en marcha el Programa Suelo Libre. Este programa buscaba incorporar de manera ordenada el ejido al desarrollo urbano. Uno de los principales requisitos era que el ejido no tuviera una ocupación mayor del 20% de su superficie.

Los objetivos planteados en el diseño del instrumento eran los siguientes:

- Frenar la ocupación irregular de tierra mediante la oferta oportuna de tierra en cantidad y precio, que desaliente, tanto la venta como la compra de predios en el mercado informal.
- Consolidar superficies libres de ocupación con vocación al desarrollo urbano, que satisfagan racionalmente los requerimientos de suelo, que permitan un desarrollo y crecimiento racional de los centros de población.
- Solucionar los problemas técnicos y jurídicos que permitan la integración de las superficies libres que por su situación particular no se hayan podido integrar al desarrollo urbano, a fin de integrar estas superficies en su totalidad sin dejar

dentro de los polígonos espacios que signifiquen un régimen de tenencia de la tierra que no sea fácilmente compatible con las necesidades del desarrollo urbano.

Entre los principales requisitos estaban los siguientes:

- Contar con la anuencia del propietario de la tierra. En el caso de los ejidos no certificados sería la Asamblea Ejidal, y en caso contrario, de los titulares de los derechos parcelarios.
- Concertar con las autoridades locales el uso y destino de las tierras a incorporar.
- Que la superficie se encuentre dentro del programa de desarrollo urbano. En caso de no existir, habría que elaborarlo u obtener la aprobación de cabildo sobre la factibilidad de los servicios y el compromiso de que en el futuro se incorporaría al programa de desarrollo urbano.
- Establecer como acuerdos los futuros propietarios a partir de un proyecto de fraccionamiento.

A todas luces este programa resultaba exitoso, cuando menos en su diseño, ya que eliminaba la participación de intermediarios –fraccionadores clandestinos-, y permitía considerar al ejido como una unidad. Es decir, se podían eliminar las trabas que impone la parcelación del ejido para diseñar calles más anchas y con mejor continuidad, así como diseñar áreas para parques, jardines o equipamientos urbano como escuelas, hospitales, oficinas de gobierno, etc.

Asimismo permitía la adquisición de suelo barato y la creación de plusvalías que quedaban en manos de la autoridad (CORETT) y no de los particulares. Una vez que el suelo estaba en manos de la CORETT, se imponía el derecho de preferencia para ofrecerlo, así primero se les ofrecía a los gobiernos locales, estatales y de la federación. Con esta vía también se hacía de lado que los gobiernos tuvieran 30 días para ejercer esa preferencia, ya que regularmente no es tiempo suficiente para que la autoridad decida y comprometa recursos para adquirir suelo para cumplir con sus finalidades.

Sin embargo, uno de sus mayores obstáculos para que realmente se convirtiera en una opción para los ejidatarios era el tiempo. Ya que debido a los trámites, ponerlo en marcha significaba hasta dos años.

De este programa se pueden identificar tres casos exitosos en su aplicación:

- Ejido San Bernabé Topochico. De manera conjunta con el instituto de vivienda (FOMERREY) de la ciudad de Monterrey, se promovió la incorporación de este ejido al desarrollo urbano a través del programa Suelo Libre. Una vez terminado el proceso de la expropiación concertada, se enajenaron algunas porciones a favor de

FOMERREY para que construyera vivienda de interés social y a los ejidos se les otorgaron los predios resultantes con frente a la vialidad primaria. Con ello, los ejidatarios obtuvieron los lotes con mayor valor.

- Ejido Filadelfia. A solicitud del municipio de Gómez Palacio, se expropiaron poco más de 100 hectáreas con lo que el gobierno de Durango obtuvo 20 ha para construir un palacio de justicia. Otras 20 hectáreas se desarrollaron con el programa Lotes con Traza donde se les otorgaron a habitantes de bajos recursos lotes de 120 m² y se reubicaron otros tantos que estaban en las márgenes del río Nazas. Estos lotes les fueron vendidos a crédito y ya con una traza urbana donde se definían calles y áreas de equipamiento. Por su parte, el ayuntamiento logró la construcción de un CERESO y un centro deportivo.
- Ejido La presa. En el municipio de Cd. Victoria, Tamaulipas, se logró la expropiación de ese ejido y posteriormente el Instituto de Vivienda Tamaulipeco (ITAVU), construyó viviendas para las enfermeras del Estado. Otra porción se dedicó al programa de Lotes con Traza para población de bajos recursos.

Ilustración 12. Fotos de los ejidos de La Presa y Filadelfia.



Un estudio realizado por la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM, reveló que cuando el ejido tenía la opción de desincorporar el ejido a suelo privado por la vía del Dominio Pleno o del programa Suelo Libre, resultaba más atractivo el primero ya que en términos de tiempo y de agilidad en los trámites era mucho más rápido (6 meses VS 10 meses). Sin embargo, a la larga resultaba menos conveniente para la ciudad.

Hasta el 2004 este programa había logrado 15 decretos expropiatorios en 9 estados de la República, principalmente en ciudades del norte.

Ese mismo estudio planteaba las ventajas de acuerdo a los actores involucrados:

Al municipio le permitía:

- Adquirir predios para el desarrollo de grandes proyectos.
- Prevenir ocupaciones irregulares.
- Incorporar ejidos de manera ordenada al desarrollo urbano.
- Mejorar las finanzas municipales a través del registro de nuevos predios urbanos.
- Permite lograr objetivos claros en el mismo período administrativo.

Al ejidatario:

Le permite llevar un proceso de manera formal y en un marco de transparencia.

- Son acordados previamente los términos de la expropiación y de la venta.
- Le permite elegir entre varias formas de compensación, una de ellas es la de apropiarse de las plusvalías de la valorización de un proyecto más ordenado.
- Obtiene un precio justo y en condiciones de legalidad.

Al comprador:

- Adquiere suelo legalizado, que asegura la aptitud física para los usos futuros.
- Le da certeza de una compra segura.

Desde la perspectiva urbanística, una de las condiciones más atractivas de este programa es que lograba la conjunción de dos procesos que históricamente han estado separados, la desincorporación del régimen y su vinculación previa para la etapa de incorporación al desarrollo urbano. Así se garantizan mejores condiciones de incorporar el ejido a la ciudad y que el ejidatario fuera partícipe de las plusvalías que se generaban una vez que el

proyecto tomara forma. Sin embargo, como hemos señalado anteriormente el excesivo tiempo en el proceso ha sido factor determinante para que su implementación no sea extendida en el país.

¿Qué es el Programa Traza Urbana?

Este programa implementado por CORETT a partir de 2000 partía de la preocupación de brindar a lo pobres acceso a suelo para que posteriormente se introdujeran los servicios. Si lo vemos con cuidado, se trataba de hacer competitivo el programa con respecto a la forma de actuar de los fraccionadores clandestinos, pero en el marco de la ley y buscando construir tejidos urbanos más compatibles con la ciudad.

Este programa también tiene la característica de que reconoce la progresividad en los asentamientos irregulares y que los compradores, si bien son pobres, al final tienen una cierta capacidad de pago, que de todas formas pagaban al fraccionador clandestino.

Entre los principales requisitos están los siguientes:

- Que sea a solicitud de alguna autoridad local (estatal y/o municipal).
- La realización de los trabajos técnicos ya sea por la CORETT o algún particular.
- Que el suelo a expropiar se encuentre dentro del programa de desarrollo urbano.
- Que se establezca previamente el proyecto de lotificación y quiénes y en qué condiciones se realizará la enajenación.

Uno de sus mayores problemas es que los ejidos que podían ser candidatos tenían que estar enmarcados en el programa de desarrollo urbano, a diferencia de aquellos ejidos que son promovidos por la informalidad. Así, al estar dentro del programa de desarrollo urbano los precios se elevan considerablemente y hacen inviable la implementación del programa.

Otro de los inconvenientes resultaba en la falta de esquemas de financiamiento para los compradores, no solo para adquirir el predio, sino que pudieran consolidar más rápido el asentamiento y la vivienda.

Finalmente, el hecho de que tenía que ser a solicitud de alguna autoridad, se planteaban ya ciertas suspicacias sobre la arbitrariedad de qué ejidos deberían y cuáles no.

Conclusiones

Estudiar la informalidad desde la formalidad nos permite sentar las bases para un mejor entendimiento de porqué la gente –principalmente pobre- busca resolver su acceso a una vivienda a través de la informalidad.

Los programas y vías formales que el gobierno mexicano tiene para incorporar suelo ejidal al desarrollo urbano se pueden resumir en la siguiente tabla:

Tabla 10. Formas de incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano.

Modalidad	Instrumento/Programa	Promotor inicial	Principal entidad responsable
Regularización	Expropiación concertada Expropiación impuesta Traza urbana	Gobierno federal, estatal y/o municipal	CORETT
Solares urbanos	Titulación de solares	Ejidatarios	RAN
Adopción del dominio pleno	PROCEDE	Ejidatarios	SRA RAN
Aportación de tierras a inmobiliarias ejidales	PISO Suelo Libre	Ejidatarios	SRA SEDESOL Procuraduría agraria

Fuente: Elaboración propia.

Por un lado, los programas estatales de vivienda se han enfocado en diseñar instrumentos de financiamiento para vivienda terminada y en suelo urbanizado, lo cual deja fuera a los más pobres. Mientras que los programas de gobierno continúan ofreciendo vivienda en suelo constituido como suelo urbano –cuando menos dentro de los programas de desarrollo urbano-, en la informalidad continuarán construyendo su propio espacio urbano, aunque esto represente estar fuera del polígono del programa de desarrollo urbano. Cualquiera supondría que así debería de ser, actuar en el marco de la legalidad; sin embargo, ahí no actúa la informalidad y existe esa vía porque lo cierto es que no existen consecuencias de actuar en ese espacio. En otras palabras, sino acercamos a los compradores a fuentes de financiamiento más accesibles y hacemos que la informalidad asuma sus costos económicos y sociales seguirá siendo “la otra opción” y la más viable para un gran sector de la población.

Para tener una idea de los impactos de estos programas tenemos lo siguiente: de acuerdo a los datos censales de 2000, poco más de 17 millones de personas ocupadas económicamente no ganan más de 2 VSM; es decir, el 50% de la PEA nacional. Es decir, estos 17 millones de personas no califican para algunos de los programas de vivienda de gobierno. Y si consideramos que por cada trabajador dependen cuando menos dos más, estamos hablando de más de 50 millones de mexicanos que no tienen acceso a un programa de vivienda formal. Esta misma condición ha sido aceptada por el mismo

gobierno, quien coincide en que cuando menos la mitad de los mexicanos no tienen acceso a los programas de vivienda formales.¹⁷⁰

Por otro lado, hemos analizado los programas e instrumentos del Estado que han buscado la incorporación de suelo al desarrollo urbano. Cabe destacar que la política con mayores resultados ha sido la de regularización. Y al contrario, la política encaminada a prever el crecimiento futuro de las ciudades ha sido prácticamente nulo; y se ha enfocado a beneficiar a los sectores de inversionistas, que desde mi perspectiva no es malo, para eso están los capitales de inversión; sin embargo, por otra parte no ha sido la solución los sectores más pobres. Al largo plazo, el modelo de conjuntos urbanos, principalmente de vivienda de interés social, que se ha venido dando en los últimos años traerá nuevos problemas a las ciudades que rodean, ya que no han logrado generar mejores condiciones de empleo, educación y movilidad urbana.

En algunos casos, los excesivos trámites y tiempos para la ejecución de los programas para la incorporación de los ejidos al desarrollo urbano “formal”, han puesto en riesgo la viabilidad de los mismos programas. Muchos ejidatarios en su búsqueda por la inmediatez, prefieren sacrificar las ganancias futuras –que no están seguros de obtener– con tal de vender irregularmente al día de hoy.

Otro aspecto relevante es que los ejidatarios parten de que han sido objeto de abusos por muchos años –incluso algunos evocan a sus antepasados prehispánicos–, generando con ello un ambiente poco propicio para el establecimiento de acuerdos. Esto resulta relevante cuando se trata de llevar a cabo una desincorporación para después incorporar el ejido al desarrollo urbano, ya que no están dispuestos a ceder sus derechos mientras tanto, hasta no ver resultados, circunstancia que en el negocio inmobiliario –o cualquier negocio– nunca sucede. Al respecto es importante generar espacios para el seguimiento y evaluación de estos procesos ya que por su propia naturaleza, pueden quedar incluso fuera de los tiempos de cualquier gobierno estatal y/o municipal.

Asimismo, hay que señalar que no todos los ejidatarios son iguales, ni sus parcelas, por lo que imponer esquemas rígidos y poco flexibles en un ejido solo provoca descontento generalizado.

Desde nuestra perspectiva, para librar muchos de los problemas asociados a la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano será preciso conocer el destino que tiene el predio que se pretende desarrollar, su ubicación con respecto al plan de desarrollo urbano municipal, el grado de organización existente entre los miembros del núcleo, la existencia de conflictos al interior del ejido o comunidad o con propietarios

¹⁷⁰ “... El análisis de la demanda y oferta de vivienda, permite concluir que más del 50% de la población aun no tiene ingresos suficientes para acceder a una vivienda como la que actualmente ofrece el mercado formal del país...”, Cf. Estado actual de la vivienda en México 2008, SEDESOL, 2009, p. 37

colindantes y la manifestación de algún inversionista o promotor interesado en apoyar el desarrollo del proyecto.

Finalmente, en nuestra experiencia con los ejidatarios, partir de la división parcelaria ejidal como unidad básica para incorporarla al desarrollo urbano es un gran error, y que el PROCEDE, desde nuestra perspectiva, ha promovido esta forma de incorporar el desarrollo urbano; que a la larga traerá consecuencias graves para los habitantes y sus alrededores. Debemos entender que la lógica productiva de la agricultura es completamente diferente de la urbana. En otras palabras, el PROCEDE individualiza las parcelas así como los intereses de sus poseedores, en contradicción con cualquier lógica urbana que busca la integración del territorio.

5. El caso de estudio: ejido de Ixtapaluca

Como señalamos en un inicio, si bien la asignatura “El ejido y la cuestión urbana” tuvo un carácter teórico, resultaba importante evaluar los conocimientos adquiridos y poder hacer una intervención en un caso práctico. Así, se decidió que el estudiante conociera un ejido real, y pusiera sus conocimientos en juego para elaborar una propuesta de organización territorial y administrativa para la incorporación formal del ejido al desarrollo urbano. Al respecto se seleccionó el caso del ejido de Ixtapaluca, ya que nuestro acercamiento previo con ellos, nos permitió obtener información directa.¹⁷¹

Una de las grandes preocupaciones desde la perspectiva urbanística en la incorporación de los ejidos al desarrollo urbano, es garantizar que en el futuro ese asentamiento tenga vialidad suficiente y bien conectada con el resto del contexto, que existan parques y equipamiento urbano, así como un uso de suelo mixto que permitan más y mejores opciones de empleo a los vecinos, así disminuir los viajes hacia otras partes de la ciudad. Asimismo, otra de las preocupaciones se trata de qué hacer con aquellas parcelas que tienen un importante valor ambiental pero que el propietario busca urbanizarlas.

Así, el trabajo final no se trató de un ejercicio de urbanización y/o lotificación del ejido, sino de que el alumno identificara las potencialidades del territorio así como de las limitantes. Finalmente, otro de los objetivos del trabajo era buscar aquellos mecanismos que convirtieran al proyecto en una opción viable, incluso por encima de la irregularidad y eso significó replantearnos el tema del acceso a una vivienda por parte de los sectores más pobres. Es decir, si se trataba de resolver el acceso al suelo o a la vivienda.

El ejido Ixtapaluca

El ejido Ixtapaluca se encuentra en el municipio del mismo nombre, y se ubica al oriente de la Ciudad de México. Durante los años noventa y principios de este siglo, en el municipio se construyeron una cantidad importante de grandes conjuntos habitacionales que fueron transformando el paisaje de este municipio. En tan solo 10 años (de 1990 a 2000), el municipio de Ixtapaluca duplicó su población.

Este crecimiento ha demandado grandes cantidades de recursos a la ciudad, principalmente de agua, electricidad, recolección de basura, transporte, vialidad y por supuesto más y mejores oportunidades de empleo. La falta de estos últimos empuja a los habitantes a trasladarse todos los días hacia las zonas centrales de la Ciudad de México, saturando las vías de acceso e incrementando sustancialmente los tiempos de traslado.

¹⁷¹ Cabe destacar que este contacto directo les permitió a los estudiantes asistir a una asamblea ejidal, la cual les resultó muy ilustrativa.

Recientemente, el Gobierno del Estado de México ha planteado construir una autopista que pasará por un costado del polígono en proyecto y que facilitará el traslado en unos cuantos minutos hacia el norte de la ciudad y por ende, hacia las salidas a Querétaro y Pachuca. La construcción de esta autopista abrirá nuevas oportunidades de inversión en esta zona.

El ejido Ixtapaluca se constituyó en 1928 y cuenta con 450 ejidatarios en una extensión de 1,288 ha. De acuerdo al programa de desarrollo urbano vigente, el 15% de ejido se encuentra dentro de polígono urbanizable. Sin embargo, el ejido está rodeado de zonas urbanas que han levantado la expectativa de los ejidatarios en los últimos años para vender sus parcelas.

Al interior del ejido se identifican dos áreas:

- La zona parcela. Se extiende en 785 ha y tiene aproximadamente 650 parcelas. Cada ejidatario cuenta con dos parcelas que miden en total 3.5 ha en promedio. Cabe destacar que de acuerdo al programa vigente a partir de la cota 2,300 msnm no se puede urbanizar, por lo que aproximadamente 235 ha quedan dentro de esta restricción.
- El área de uso común. Se extiende en un total de 503 ha repartido en varios lotes entre los que figuran el parque de los Olivos y una zona de minas de arena que es explotada por los mismos ejidatarios.

La relativa al asentamiento humano ya quedó en la cabecera municipal, por lo que no fue motivo de cuantificación.

Ilustración 13. Imágenes del ejido Ixtapaluca.





Metodología del trabajo final

Lo importante para nosotros era que el estudiante fuera construyendo su propio conocimiento y fuera obteniendo sus propias conclusiones. Así, de manera conjunta con los estudiantes fuimos obteniendo algunas conclusiones que se vieron a lo largo del semestre. Estas conclusiones se convirtieron en el eje para el desarrollo del trabajo final. Éstas fueron las siguientes:

- La ocupación informal de los ejidos tiene pocos beneficios económicos para los ejidatarios.
- La irregularidad se presenta como una opción viable para la gran mayoría de los mexicanos como una forma de obtener acceso al suelo urbano.
- La incorporación individual de las parcelas al desarrollo urbano, trae consecuencias negativas, tales como la falta de infraestructura, equipamiento, y áreas verdes.

Como era de esperarse, la lista fue muy amplia, después de una discusión entre los estudiantes se redujo, ya que sería el punto de partida para su trabajo final, y debido a los alcances de la asignatura y el tiempo, no podríamos extendernos demasiado.

Así se plantearon cuatro preguntas clave que serían el punto de partida del trabajo final de los estudiantes:

- ¿Cómo incorporar a los ejidatarios como jugadores inmobiliarios de sus propias parcelas?
- ¿Cómo hacer más competitivos los instrumentos formales para la incorporación de suelo a los sectores más pobres?
- ¿Cómo garantizar mejores condiciones urbanas en la incorporación de los ejidos al desarrollo urbano?

Así a continuación se presentan de manera muy sintética algunas ideas expresadas por los estudiantes para ofrecer soluciones a los problemas planteados.

¿Cómo incorporar a los ejidatarios como jugadores inmobiliarios de sus propias parcelas?

En cuanto al primer tema algunos estudiantes partieron de la idea de que lo más importante era incorporar a los ejidatarios como jugadores inmobiliarios de sus propias tierras. Esto implica por supuesto resolver muchas deficiencias en los grupos ejidales que tienen que ver principalmente con la disposición de recursos y la falta de conocimientos.

Así, la *asociación* se vuelve la estrategia más importante en el desarrollo de un proyecto urbano. Una estrategia factible sería la construcción de ambientes que propicien el establecimiento de acuerdos a partir de las carencias y disposición de recursos de los involucrados. Es decir, las autoridades no cuentan con los recursos suficientes para adquirir suelo ni construir un proyecto urbano pero sí pueden otorgar los permisos, el inversionista tiene los recursos pero no las autorizaciones ni la tierra; y por su parte, los ejidatarios tienen la tierra pero no los recursos ni los permisos. Así pueden establecerse espacios de concurrencia de los tres componentes necesarios para la realización del proyecto urbano, tierra, permisos y capital.

Al respecto algunos estudiantes plantearon algunos esquemas de asociación como los siguientes:

- *Sociedad Mercantil Inmobiliaria a través de una Sociedad Anónima.* Es una figura que permite una participación equitativa de los accionistas, en proporción a sus acciones, y los obliga a responder hasta por el monto de los recursos aportados. También existe la posibilidad de constituirla bajo la modalidad de capital variable, que otorga una mayor flexibilidad que la de capital fijo. Una de las desventajas es que al igual que se puede participar de las ganancias, también pueden ser de las pérdidas, lo que resulta difícil de entender para los ejidatarios. Asimismo esta figura puede constituirse de acuerdo a los actores: a) por ejidatarios únicamente, b) por ejidatarios y gobierno, c) por ejidatarios e inversionistas y d) por ejidatarios, inversionistas y sector privado.
- *Contrato de promesa.* Como hemos señalado anteriormente, uno de los grandes problemas en la gestión de un proyecto urbano es el tiempo. Una manera de reducirlo es a través de un contrato de promesa ya que se sientan las bases de lo que será una relación jurídica entre distintos actores con intereses comunes y se acuerdan los derechos y obligaciones, por lo que reduce la especulación. Este instrumento permite dar cierta formalidad una vez que se superen las condiciones que impedían su formalización –como puede ser el proceso de desincorporación

del régimen ejidal o la falta de licencias y permisos-. Con la finalidad de no desalentar a las partes, este contrato está autorizado por el Código Civil Federal.

- *Contrato de asociación en participación.* El o los ejidatarios podrán constituirse como una persona moral –llamada asociante- que establece un contrato con otra persona moral –llamada asociada- y establecen de manera conjunta las participaciones y beneficios del negocio. En este esquema se puede convenir que ambas partes constituyan instancias de administración y vigilancia en el desarrollo del proyecto inmobiliario que permitan dar transparencia al proceso. Este instrumento se encuentra regulado en la Ley de General de Sociedades Mercantiles.
- *Fideicomiso traslativo de dominio.* Una vez que los ejidatarios tienen el dominio pleno sobre sus parcelas, podrán aportarlas a una institución fiduciaria a fin de que las desarrolle y posteriormente las transmita al fideicomisario que el fideicomitente indique. El fideicomiso constituye una figura transparente de los recursos, y es importante destacar que el ejidatario no pierde la propiedad hasta que se enajena, lo que le da certidumbre.

Cabe destacar que en todos los casos, por ser el suelo de origen ejidal, deberán respetarse los derechos de tanto y de preferencia que indica la Ley Agraria.

De estos esquema de asociación podemos identificar sus principales ventajas:

- Para lo ejidatarios. Permite la distribución equitativa de las ganancias, la obtención de un mejor precio por la tierra y la captación de beneficios a largo plazo.
- Para las autoridades. Dirige el desarrollo urbano, ordena el mercado de tierra apta para esos fines y le permite hacer efectivo oportunamente su derecho de preferencia.
- Para los inversionistas. Evita su descapitalización y posibilita la realización de proyectos de urbanización a corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, en todos los casos, siempre será importante medir la aportación de los ejidatarios en función del valor actual de sus parcelas, ya que de lo contrario, algunos decidirán no participar porque siempre tienen la opción de la informalidad. Dependiendo de los alcances del proyecto urbano, existe la posibilidad, de que otro ejidatario adquiera la parcela o dejarla fuera del negocio. Para lo que se deberán establecer los mecanismos para que cuando quiera desarrollar su parcela, deberá contribuir con los costos de las obras a las que no quiso participar.

Adicionalmente, la informalidad debe convertirse en una vía difícil, donde se le finquen responsabilidad al fraccionador clandestino, y se ofrezca protección al ejidatario que es obligado a vender. Es decir, la gente como un acto voluntario e individual difícilmente ocupará un ejido, alguien le tuvo que facilitar ese acceso.

Otro aspecto importante es la intervención de los sectores agrarios en la elaboración de los programas de desarrollo urbano.

Con estas ideas, los estudiantes parten de que el ejidatario debe obtener ciertos beneficios de la urbanización de sus parcelas.

¿Cómo hacer más competitivos los instrumentos formales para la incorporación de suelo a los sectores más pobres?

Aquí algunos trabajos de los estudiantes coincidieron en que deben ser dos caminos: por un lado, *diseñar mejores instrumentos de acceso al crédito* no solo para vivienda sino también para suelo, ya que recordemos que la *progresividad* es un proceso inherente en la ocupación informal y el ocupante está dispuesto a enfrentar las incomodidades iniciales. Y por otro lado, *la vía informal debe convertirse en un camino difícil*, aplicando con rigor las leyes y estableciendo responsabilidades a las autoridades locales que sin dar aviso toleran la ocupación informal.

Para otro estudiante, resultaba claro que la informalidad actuaba en la informalidad; es decir, fuera de los programas de desarrollo urbano. Así que el Estado debía sancionar con rigor los asentamientos fuera de esos polígonos, condición que no ha sucedido hasta el momento, o diseñar los mecanismos legales para que se puedan dar autorizaciones legales de fraccionamientos fuera de los polígonos.¹⁷² Al margen es importante destacar que existe un importante rezago en la actualización de los programas de desarrollo urbano locales y también es importante la necesidad de plantear nuevos esquemas de programas de desarrollo urbano, ya que el modelo vigente, genera también ciertas distorsiones en cuanto se publican aquellas zonas susceptibles de urbanizarse. En otras palabras, lo que este estudiante destacaba era que si un proyecto urbano estaba en una zona susceptible de urbanizarse pero alejado de la mancha urbana y de la infraestructura, se le transfirieran los costos asociados al proyecto de esa urbanización hasta el punto de no cualquier fraccionamiento se ubique donde quiera.

Otros estudiantes plantearon la creación de franjas periféricas especiales donde los ejidos estuvieran sujetos a otro tipo de regulaciones. Sin embargo, no ofrecieron más detalles como por ejemplo cómo delimitarlas, y qué tipo de regulaciones.

¹⁷² Ello significa modificar el artículo 12 de la Ley General de Asentamientos Humanos que señala a los programas de desarrollo urbano como uno de los instrumentos de planeación.

En cuanto al crédito deberían extenderse mayores facilidades, no solo en cuanto a las tasas de interés, sino en promoverlo entre los sectores más pobres. Recordemos que esa fue una de las grandes lecciones de los pocos resultados del programa de regularización en Perú. Finalmente, como quedó plasmado en nuestra experiencia en el ejido de Tequisistlán, los compradores en la irregularidad también compran a crédito, solo que a corto plazo.¹⁷³

En otro tema que también fue muy debatido y algunos estudiantes lo consideraron en su trabajo fue la *aplicación de controles a los precios del suelo*. Al respecto habrá que pensar de mejor forma cuáles serían los mecanismos, o en todo caso, habrá que hacer reformas a las leyes. Un primer paso puede ser de aquellas tierras que quedan comprendidas dentro de los polígonos de los programas, incluso siendo privadas. Es importante destacar que esta medida no resulta de retirarle las ganancias al propietario sino de reducir su especulación, que al margen hay que destacar que le genera altos costos sociales a todos.

Finalmente, un asunto importante que no trataron los estudiantes fue el de provocar la intervención más activa de los registros de la propiedad (catastros y RAN) y de los notarios. Ya que en muchas ocasiones registran las operaciones de traslado de dominio sin considerar los usos futuros.

¿Cómo garantizar mejores condiciones urbanas en la incorporación de los ejidos al desarrollo urbano?

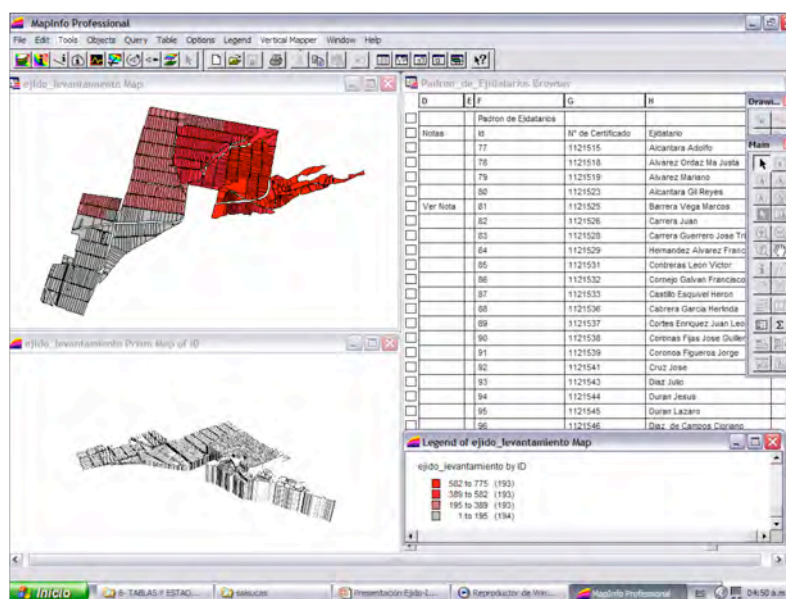
En relación al último tema algunos estudiantes primero partieron de resolver qué entendíamos por mejores condiciones urbanas. Así, concluyeron que se debían resolver las siguientes temas:

- Vialidad suficiente y jerarquizada.
- Equipamiento urbano como áreas verdes, escuelas, parques, servicios médicos, etc.
- Diversidad de usos de suelo, desde vivienda familiar, unifamiliar, comercio, servicios, industria.
- Protección de las zonas de valor ambiental.
- Diversidad de niveles de ingresos de la población.

¹⁷³ Caso de Gómez Palacio, Durango, que en 2004 señalaba que gracias a un acuerdo de facilidades administrativas para otorgar créditos, redujo la ocupación irregular en el municipio a tan solo 7 casas. Cf. Video promocional del programa Suelo Libre, SEDESOL, 2004.

Así, todo el grupo trabajó en esta etapa para integrar un Sistema de Información Geográfico (SIG) que nos permitiera identificar las zonas de parcelación y la de uso común, ya que el fundo legal se encontraba en otra parte. En este mismo SIG se le sumó información como las zonas urbanas aledañas, la topografía, y la normatividad como el programa de desarrollo urbano vigente.

Ilustración 14. Sistema de Información Geográfico del ejido Ixtapaluca.



De este primer análisis se identificaron dos zonas: 1) urbanizable y 2) zonas de valor ambiental.¹⁷⁴

En la primera se buscó dar cabida a los usos urbanos que tuvieran que ver con la vivienda, servicios, comercios, equipamiento urbano y otros usos. Al respecto se consideró la futura construcción del Circuito Mexiquense que supone pasará por el ejido. Así se discutió con los estudiantes qué nuevas posibilidades se abrirían con la construcción de esta nueva vialidad, ya que lo pondría en otra condición de localización con respecto a la Ciudad de México así como con la zona central del país. En otras palabras, existe la posibilidad de que una enorme cantidad de viajes provenientes del norte y sureste del país ahora pasen por el ejido.

Por otro lado, los estudiantes debían hacer de lado este “fundamentalismo ecológico” de que en zonas de conservación ambiental no debería haber pasar nada, y entonces, debían hacer planteamientos de usos “más rentables”. El otro escenario era no hacer nada en estas zonas para dar paso a la informalidad.

¹⁷⁴ Los dos conceptos se refieren en positivo a algo, ya que lo “no urbanizable” pareciera lo menos deseable.

De las propuestas de los estudiantes podemos encontrar dos posiciones:

Los que plantearon lotes sin ningún servicio, ni infraestructura ni equipamiento. A cada lote le asignaron un uso: desde vivienda unifamiliar, plurifamiliar, industria, comercio, uso mixtos, etc. Asimismo plantearon los derechos de vía suficientes para que en el futuro se desarrollaran las vialidades. Esta posición parte de la progresividad de los asentamientos y garantizando que en el futuro existan mejores condiciones urbanas conforme se dispongan de los recursos necesarios. Debemos recordar que la gente está dispuesta a ocupar un lote, incluso sin vivienda ni servicios.

Otro grupo partió de considerar condiciones mínimas como el trazo y construcción de vialidad y su respectivo tendido de redes (agua, drenaje, alcantarillado y electrificación). Para este grupo resultó importante el acceso a crédito para que en el precio del lote se incorpore el costo de la infraestructura. Debemos recordar que en la informalidad, el ocupante compra a crédito. Lo que resulta importante es crear mejores esquemas de crédito, más sencillos y más accesibles.

Finalmente, otro grupo partió de diseñar a partir de la división parcelaria existente, sin embargo, resultaron los diseños menos afortunados ya que cuentan con vialidad insuficiente así como del equipamiento. Lo que resultó importante de este esquema es que rescataban las áreas de uso común para equipamiento sin embargo, no quedaba muy concentrado el equipamiento, dejando otras zonas con déficits.

Otro tema relevante es que no se puede pensar en la incorporación formal de los ejidos al desarrollo urbano teniendo como punto de partida su actual división parcelaria. Es decir, tiene que haber forzosamente un reagrupamiento parcelario para que garantice que en el futuro, habrán calles, parques y equipamiento suficiente. Ya que en la informalidad ni al ejidatario ni al promotor le interesa resolver estos satisfactores.

CONCLUSIONES GENERALES

Desde mi perspectiva, la historia de la propiedad en nuestro país nos ha demostrado que todavía existen deudas pendientes con algunos sectores indígenas del país, y por supuesto con el campo. De manera simultánea vemos un doble discurso desde el poder político donde, por un lado, se sobreprotege a los núcleos agrarios; y por otro lado, pocos son los que se benefician del campo. Estamos a tan solo pocos meses de celebrar los 200 años del movimiento de Independencia y el centenario de la Revolución Mexicana, y desde mi perspectiva, no queda claro qué celebramos. El sector agropecuario –autoridades, núcleos agrarios e iniciativa privada de ese sector- no ha podido dar respuesta a las demandas de ese sector.

Para muchos sectores agrarios, su solución fue la ciudad, ya que a partir de la segunda mitad del siglo XX, se configuró una nueva clase campesina que emigró a las ciudades –principalmente hacia la Ciudad de México- y al no encontrar mejores formas y más razonables para acceder a una vivienda, su mejor opción fue la vía de la irregularidad.

Así, la informalidad se toleró por muchos años, ya que de no haberlo hecho, es probable que se hubieran generado otro tipo de protestas y movimientos sociales más violentos. Sin embargo, con el paso de los años la informalidad construyó grandes espacios de oportunidad para que muchos se aprovecharan de la necesidad de la gente más pobre. Y ahí me parece que radica el mayor problema de la informalidad. Esos espacios de oportunismo también generaron muchos espacios urbanos que han resultado en altos costos para el país, ya que la introducción posterior de infraestructura, la inseguridad en esos asentamientos y la falta de sus responsabilidades fiscales se tradujo en un alto costo de oportunidad.

Sin embargo, la formalidad no pudo resolver el acceso a una vivienda, principalmente de los sectores más pobres, por lo que en mucho se explica que se haya tolerado la ocupación irregular, al grado que se generaron las condiciones propicias para que este modelo se reprodujera en cualquier ciudad del país. Es decir, la política de vivienda y de suelo en el país se enfocó a ciertos grupos de la población, pero no necesariamente a los más pobres, esos que estuvieron dispuestos a ocupar una tierra sin servicios ni infraestructura.

Como hemos visto, en la informalidad se construyeron grandes espacios de oportunidad para que muchos se beneficiaran económicamente, incluyendo funcionarios desde los niveles más básicos hasta los más altos, incluso de los tres órdenes de gobierno. Bajo ese panorama, resulta muy difícil actuar. En otras palabras ¿A quién le interesaría terminar con la informalidad?.

Desde mi perspectiva, no se trata de “combatir” la pobreza o la informalidad, sino de aprender las lecciones que nos da, ya que al final, la gente logra tener una vivienda. Al respecto debemos destacar que la gente si bien es pobre, tiene una cierta capacidad de pago y que está dispuesta a tener muchas limitaciones al principio –como la falta de servicios-. Asimismo, y como lo demostró Julio Calderón, en la informalidad hay crédito, pero bajo otras características, las cuales la banca privada no puede resolver, pero el gobierno sí.

Si bien en años recientes, se debaten los resultados de la *regularización*, lo cierto es que ha sido una de las políticas de suelo más consistentes de los últimos años, y para ello es importante, profundizar en su análisis con el afán de buscar nuevos mecanismos.

Por otro lado, los instrumentos analizados para la incorporación formal de los ejidos al desarrollo urbano no han logrado los resultados esperados. La separación institucional de lo rural y lo urbano, y la falta de mecanismos para lograr acuerdos, han puesto en constantes enfrentamientos estos dos ámbitos, y sin embargo están interactuando permanentemente en el espacio urbano. El resultado de este enfrentamiento es que en la práctica, desde el ámbito formal, la desincorporación del régimen ejidal y su incorporación al desarrollo urbano es desgastante y requiere de tiempos muy prolongados que solo genera incertidumbre y desánimo de los involucrados. En todo caso, cuando estos procesos suceden en el ámbito de las autoridades rurales (por ejemplo los programas de PISO, PROCEDE y Dominio Pleno de la SRA), en la práctica solo han promovido la ocupación informal de los ejidos y con resultados urbanísticos muy pobres.

Por ello, me parece importante renovar miradas en torno a este tema. Resulta relevante el análisis en el tercer capítulo sobre las formas de actuación del Estado y cómo podemos redefinir su papel, solo a partir de generar mejores esquemas de participación multisectorial y que funcionen como contrapesos a las decisiones y que aún cuando la ley no contemple todos los casos, se resuelvan a partir de los acuerdos sociales sin que ello signifique contravenir las normas en perjuicio de quién las debe hacer cumplir: la autoridad.

En ese sentido, desde mi perspectiva, la *asociación* se vuelve crucial en la incorporación formal de los ejidos al desarrollo urbano. Esta asociación que logre espacios de conciliación y donde todos estén de acuerdo y asuman los derechos y responsabilidades que implique el proyecto urbano. Solo así podemos hacer partícipes a los ejidatarios que históricamente han buscado ser parte de los beneficios de sus tierras en el desarrollo urbano.

Al respecto me parece importante aclarar que no con ello, se busca urbanizar todas las parcelas de los ejidos. Hay que reconocer que al interior de los núcleos agrarios existen grandes diferencias así como de sus parcelas, por lo que es importante hacer partícipes incluso a aquellos que no son susceptibles al desarrollo urbano, pero que se encuentran

cerca de la ciudades. Incluso por cuestiones ambientales y que resulte estratégica su conservación para hacer viable la parte urbana, tal como se demostró en los trabajos de los estudiantes.

La integración de nuestra experiencia con los ejidatarios y autoridades en esta materia, ha derivado en una experiencia académica altamente enriquecedora. Por un lado, me permitió complementar mi formación de la Maestría en Desarrollo Inmobiliario. Al respecto es importante destacar que en el corto plazo, la transformación de los ejidos en las periferias de la ciudad será un proceso frecuente. No solo para su urbanización sino incluso como una oportunidad de negocios de otro tipo, por ejemplo los denominados “negocios verdes” o para el desarrollo de grandes equipamientos como aeropuertos, centros logísticos, etc. Para ello es importante conocer al ejido y sus actores, por ello espero que este trabajo sirva para aquellos egresados de la maestría o cualquier interesado que desee involucrar al ejido en cualquier nueva empresa.

Finalmente, el desarrollo de la asignatura “El ejido y la cuestión urbana” en la Licenciatura en Urbanismo me exigió no solo poner en orden la experiencia adquirida con ejidatarios, sino replantearme el tema para poder transmitirlo a los estudiantes. Su trabajo final fue la mejor muestra de que es un tema no resuelto y que falta mucho por hacer. Asimismo, abre nuevas líneas de trabajo en la licenciatura en la que ya algunos estudiantes han comenzado a explorar, tal es el caso de dos egresados que se recibieron con una tesis sobre el ejido de Ixtapaluca¹⁷⁵ y otro que actualmente está en proceso.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Claudia Lozano y Ángel Martínez en 2005 “Proyecto de diseño urbano para el ejido de Ixtapaluca” y Javier López que actualmente trabaja el ejido de Chalco.

¹⁷⁶ Asimismo se coordinó el Taller de regularización en el 2do Congreso Nacional de Suelo de Urbano de manera conjunta con el CIEP-FA, SEDESOL y CORETT del Estado de México.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRHAMO, Pedro (Coord) (2003). *A Ciudad de Informalidad*, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.
- ALCÁNTARA, Alejandro (2008). *Las zonas residenciales de Tenochtitlán según las fuentes coloniales*. México. INAH.
- AZUELA, Antonio y TOMAS, Francois (1997). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México. UNAM.
- BAZANT, Jan (2003). *Breve historia de México*. México. Ed. Coyoacán.
- BARTRA, Roger (1972). *Tributo y tenencia de la tierra en la sociedad azteca, en el modo de producción asiático*. México. Ed. Grijalbo.
- CABRERA, Luis (1972). *Obras completas*. México. Ed. Oasis.
- Coulomb René y Schteingart Martha (coord.) (2006). *Entre el Estado y el Mercado, La vivienda en el México de Hoy*. México. Ed. Porrúa, 1ª. Edición.
- CRUZ, Soledad (2005). “*Suelo urbano y propiedad de la tierra, tendencias recientes en la ZMVM*”. México. Conferencia presentada en el 1er Congreso Nacional de Suelo. Documento inédito.
- DIARIO OFICIAL (2007), *Reglas de Operación del programa de ahorro y subsidio para la vivienda Tu casa*, México, 30 de diciembre.
- DIARIO OFICIAL (1992), *Ley Agraria*.
- DURAND, Humberto (2002). *El derecho agrario y el problema agrario en México*, México. Ed. Porrúa.
- FACULTAD DE ARQUITECTURA (1993). *Cuadernos de Arquitectura Mesoamericana*. México. Núm. 23, UNAM.
- FLORESCANO, Enrique (1986). *Origen y desarrollo de los problemas agrarios en México*, México. Ed. Era México.
- GARZA, Gustavo (2007). “*Urbanización y planeación territorial en México, 1950-2000*”. México. Conferencia impartida en los 50 años del SIAP. Documento inédito.

- GARZA, Gustavo (Comp.) (2000). *La Ciudad de México en el fin del milenio*. México. Colegio de México.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Código Administrativo del Estado de México*. México.
- HINOJOSA, Ortiz (1983). *El ejido en México, análisis jurídico*. México. Ed. Centro de estudios históricos del agrarismo en México (CEHAM).
- IRACHETA, Alfonso y MEDINA (Coord), Susana (2009). *Irregularidad y suelo urbano*. México. Ed. Colegio Mexiquense.
- JIMÉNEZ, Jorge (1993). *La traza del poder*. México. Ed. Dedalo.
- JIMÉNEZ, Manuel (2006). *Constitución y Urbanismo*. México. UNAM.
- LOPEZ, Alfredo (1976). *La constitución real de México Tenochtitlan*. México. UNAM.
- MAGAÑA, Gildardo (1951). *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*. México. Ed. Ruta.
- MENDIETA, Lucio (1978). *El problema agrario en México*. México. Porrúa.
- MOJARRO, Pedro (1995), *La democracia interna en el ejido*, México. Revista Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria, Núm. 4.
- NELLY, Lucy (2005). *El PROCEDE y PISO en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios conurbados de la ZMCM*. México. Revista Estudios demográficos y urbanos , Vol. 19 Núm. 2, Colegio de México.
- NERY, Eduardo (1998). *Diccionario razonado de legislación civil, penal y forense*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-PORRÚA-Instituto Parlamentario.
- OFFE, Claus (1992). *La sociedad del trabajo, problemas estructurales y perspectivas*. España. Ed. Alianza Universidad, Madrid.
- PRESIDENCIA DE MÉXICO (2008), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD (2005). *Compilación de las conferencias del 1er. Congreso de Suelo Urbano 2005*. México. UNAM.

- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD (2004). *Compilación de las conferencias impartidas en el 4to Seminario Innovando los procesos de acceso al suelo*, Lincoln Institute of Land Policy-UNAM, versión en CD.
- RAMÍREZ, Eduardo (2009). *"Perspectivas en 1995 sobre el desarrollo urbano, la legislación agraria y el mercado de suelo en la frontera campo-ciudad"*, Tesis doctoral, UNAM.
- RIVEROS, Leonardo (2004). *Apuntes inéditos de la clase Derecho Urbano*, CIEP, UNAM.
- RUBIO, Blanca (1998). *Desarrollo capitalista en la agricultura mexicana 1965-1980*, México. Revista Teoría y política No 10.
- SAHUÍ, Alejandro, (Coord) (2009). *Gobernanza y sociedad civil, retos democráticos*, México. Ediciones Coyoacán.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2005). *Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano*. México. Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad (PUEC-UNAM).
- SEDESOL (2008). *Estudio para la instrumentación del Art. 73 de la Ley de Vivienda*, México. Documento inédito.
- SEDESOL (2008). *Estado actual de la vivienda en México 2008*, México.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO (2002). *Estudio de procedimientos y normatividad para la incorporación de suelo social, nacional, federal y privado a la reserva territorial*. México. Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades.
- VARGAS, Sergio (2002). *Agua y agricultura de la gestión descentralizada de la gran irrigación*, Conferencia presentada en el Foro del Día Mundial de la Alimentación. Documento inédito.
- TANNENBAUM, Frank (1926). *The Mexican agrarian revolution*. Estados Unidos. Nueva York.
- WEBER, Max (1921). *Sociología del poder. Los tipos de dominación*. España. Ed. Alianza, Madrid, Edición 2007.
- WARMAN, Arturo (1996). *Artículo 27 constitucional*. México. Artículo publicado en Revista Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria, Núm. 2.

- ZURITA, Alonso (1554). *Breve y sumaria relación de los señores de la Nueva España*, 1554. México. Reeditado por Joaquín García en 1942 por la UNAM.