

El impacto de las expropiaciones en la zona metropolitana de la Ciudad de México en el contexto de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional\*\*

Reflexionar sobre las políticas de desarrollo urbano que impactan a la propiedad social y analizar en qué medida las expropiaciones de tierras ejidales y comunales, como recurso de utilidad pública, están beneficiando a los sectores público, privado y social es motivo del presente ensayo.

## Introducción

La urbanización acelerada en México se remonta a la década de los cuarenta, como resultado de la explosión demográfica y de las migraciones campo-ciudad producidas por el proceso de industrialización del país y el deterioro del sector agrícola. Desde los años cincuenta y más enfáticamente en la década de los sesenta, la mancha urbana de la ciudad de México se extiende hacia la periferia del Distrito Federal y se inicia el fenómeno de conurbación del Valle de México. Este fenómeno se originó por la expulsión de parte de la población del Distrito Federal y por el aumento de inversiones industriales en los municipios colindantes del Estado de México. A partir de los años ochenta, el mayor crecimiento demográfico de la ciudad se ha concentrado en los municipios metropolitanos. En 1995, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) tenía 17.2 millones de habitantes, con una distribución de 8.5 millones en el Distrito Federal y 8.7 en los municipios metropolitanos del Estado de México (Rébora, 2000: 45; Iracheta, 1984: 41).

Sin embargo, el proceso de poblamiento de la ZMCM ha respondido a procesos formales e informales, en los que la propiedad del

\* Maestra en Estudios Urbanos por El Colegio de México.

\*\* Este ensayo concursó en el X Premio Estudios Agrarios 2005 y el Jurado Calificador recomendó su publicación.

suelo de carácter social —ejidos y comunidades— ha tenido un papel fundamental. El proceso informal de poblamiento urbano se gesta en la incapacidad de las mayorías para adquirir legalmente un lote dónde edificar su vivienda, dado su bajo nivel de ingresos y calidad laboral. Este proceso informal se inicia con la ocupación irregular del suelo y continúa con la regularización de la tenencia de la tierra por parte del gobierno. Tal irregularidad ocurre sobre todo en terrenos ejidales mediante su venta ilegal, aunque también se da en terrenos de propiedad privada y pública (Iracheta, 1997: 190, 191).

Hasta antes de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional, los mecanismos legales que permitían las transformaciones de tierras ejidales y comunales a usos urbanos eran las expropiaciones y, hasta 1971, habían sido las permutas; las formas no legales de acceso al suelo social incluían invasiones, procesos de compraventa entre familias de escasos recursos y los ejidatarios (más específicamente por los comisariados ejidales), y la apropiación ilegal de terrenos sobre todo por fraccionadores o promotores que tenían una posición privilegiada dentro del mercado (Schteingarth, 1990: 26, 27).

Las formas de acceso al suelo se consideran irregulares por dos motivos: primero porque en la Ley Agraria vigente hasta 1992 se consideraba que la propiedad social (ejidos y comunidades) no se podía vender, embargar, ni transmitir a terceros, y segundo, porque algunos de los asentamientos humanos en esas propiedades se establecían incumpliendo la normatividad urbana, por ejemplo los asentamientos en terrenos que fueron invadidos.

Lo anterior lleva a considerar el tema de derechos de propiedad, dado que la propiedad del suelo y las construcciones del ámbito urbano están asociadas con una gran cantidad de ordenamientos jurídicos, entre los que destacan aquellos que contienen el régimen de planeación urbana. En México, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), expedida en 1976, es la pieza central de dicho régimen y constituye un importante marco de referencia de acción gu-

bernamental sobre los procesos de urbanización, ya que conjuga la racionalidad de la planeación con los principios ideológicos del Estado Mexicano posrevolucionario plasmados en la Constitución y cuya expresión más importante es el Artículo 27 (Azuela, 1989: 37).

En el texto original del Artículo 27 constitucional se establecen tres tipos de propiedad: la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social (de ejidos y comunidades). La propiedad social representa una superficie de 103 millones de hectáreas, aproximadamente la mitad del territorio nacional; existen 29 mil 932 núcleos agrarios, de los que 27 mil 592 son de propiedad ejidal y 2 mil 340 son de propiedad comunal. Se estima que los ejidatarios y comuneros poseen más de nueve millones de parcelas y solares. La tierra al interior de los ejidos y comunidades se divide en: tierras para el asentamiento humano, de uso común y parceladas. Las tierras destinadas al asentamiento humano comprenden la zona de urbanización, la reserva de crecimiento y los solares individuales (Contreras y Castellanos 2000: 246).

El régimen establecido por el Artículo 27 gira en torno a la idea de que la nación es propietaria “originaria” del territorio nacional. El corolario de esta concepción es que toda forma de propiedad privada es una derivación de dicha propiedad originaria y, por lo tanto, se encuentra subordinada a los intereses generales de la nación. Con esto, el Estado se coloca por encima de las relaciones sociales de propiedad. Esto corresponde al proyecto político de la Revolución en el sentido de formar un Estado más fuerte, ubicado por encima de las clases sociales, para que sea capaz de llevar adelante su programa de reformas sociales. Entonces, la idea de la función social de la propiedad se presenta como la afirmación de un proyecto político que se impone coercitivamente, que se encomienda más al poder público que a los propietarios privados. Por lo tanto, es el gobierno quien expropia para dar a la riqueza una utilización determinada y quien vigila que los particulares no ejerzan su propiedad más allá de las limitaciones fijadas por la ley.

Respecto a la función social del suelo urbano y los asentamientos humanos, en 1976 se introdujo en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución una serie de reformas y adiciones que incorporaron la cuestión de los asentamientos humanos al sistema constitucional. El Artículo 27 constitucional señala 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, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En el Artículo 73 se estipuló que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Además, para efecto de los fines del Artículo 27, el municipio podrá expedir los reglamentos y las disposiciones administrativas que fueran necesarios. En el Artículo 115 quedó establecido que es facultad del Congreso expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los muni-

cipios, en materia de asentamientos humanos con objeto de cumplir los fines previstos en el Artículo 27.

Por lo tanto, la reforma al régimen de propiedad consistió en que las restricciones de la propiedad son impuestas a través de la planeación como una forma de acción gubernamental. Por lo que se trató más de una modificación del aparato gubernamental y sus formas de gestión que de una transformación de la propiedad privada. En materia de asentamientos humanos, dichas reformas y la propia LGAH estuvieron muy lejos de haber creado una garantía social a favor de los pobladores de las ciudades, ya que ni constituyeron a los grupos más necesitados en sujetos jurídicos ni les otorgaron derechos de contenido definido.

Cuando se aborda el suelo urbano, su contenido es diverso y más complejo, debido a la naturaleza misma del espacio urbano; cada objeto de propiedad urbana es distinto a los demás y existe una constante interacción entre los objetos inmobiliarios, ya que lo que se construye en un terreno repercute en los demás. Por ello, la norma jurídica que reglamenta el uso de un terreno está definida considerando lo que ocurre alrededor de dicho terreno.

Ante la imposibilidad que existía de definir de modo genérico el contenido jurídico del suelo urbano, y ante la necesidad de regular el aprovechamiento del espacio urbano, fue preciso crear un régimen que otorgara facultades discrecionales a la administración pública para fijar el alcance de los derechos de los propietarios en las diversas áreas. Así, apareció el Plan de Desarrollo Urbano en 1979, que por su contenido técnico-jurídico es el medio para realizar la función de control de desarrollo urbano. En suma, si en general, la propiedad privada es una creación del Estado, en el ámbito particular del desarrollo urbano, el Plan de Desarrollo Urbano es la forma estatal a través de la cual se define el alcance de la propiedad del suelo (Azuela: 1989, 45).

Consecuentemente, la LGAH es muy importante dentro de las regulaciones de propiedad de los centros de población, ya que las

zonificaciones y planes de uso del suelo son dispositivos para la organización del espacio urbano que operan a través de los derechos de propiedad. Sin embargo, las limitaciones de los sistemas de planeación de las zonas conurbadas no residen en su inevitable carácter normativo o en sus deficiencias técnicas, sino que un factor determinante es la inexistencia de dispositivos que vinculen con claridad las zonificaciones y los planes de usos del suelo con la construcción de las grandes obras infraestructurales y los mecanismos de su financiamiento. De esta forma, en la Ciudad de México, además de los problemas que van ligados a los derechos de propiedad y su regulación, se agrega un conjunto de condicionantes derivados del modelo de urbanización y del marco institucional (Garza, 1998: 79).

La importancia del manejo del suelo urbano es esencial en el desarrollo urbano porque plantea problemas de orden social, político, administrativo, legal y económico. Por tanto, es pertinente señalar que las distintas formas de cambio de propiedad de la tierra a la que tienen acceso cada uno de los agentes sociales se han establecido a través de las leyes. Respecto a las formas de propiedad, adquieren especial importancia las reformas al Artículo 27 constitucional llevadas a cabo en 1992, que modifican la forma de propiedad, organización y funcionamiento del ejido y la comunidad, ya que dentro de sus repercusiones destacan la compatibilidad y complemento con otras disposiciones jurídicas que reglamentan y regulan el desarrollo urbano, principalmente las leyes: agrarias, de asentamientos humanos, de planeación, de preservación y equilibrio ecológico, entre otras (Pradilla, 1994: 21).

Las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional se realizaron durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que además implicó modificaciones en diferentes ámbitos del desarrollo del país, siendo de incumbencia la transformación de cuestiones agrarias y su repercusión en el ámbito urbano, así como las derivaciones futuras. Entre ellas se encuentra que a principios del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, la redistribución

territorial del país ascendía a casi 103 millones de hectáreas ejidales y comunales y a 74 millones de propiedad privada. En ese entonces, se afirmaba que el acelerado ritmo del crecimiento urbano requería una demanda de regularización de predios no atendida en su totalidad. Además se estimaba que en los siguientes cinco años el crecimiento urbano absorbería unas 150 mil hectáreas de terrenos rústicos y que casi las dos terceras partes serían ejidales y comunales. Cabe destacar que de acuerdo con la información que proporciona el *Historial Agrario*, durante la década de los noventa se registró prácticamente la mitad del total de las expropiaciones realizadas en tierras ejidales y comunales (Ruiz, 2001: 22, 24).

Finalmente, es pertinente agregar que las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional se enmarcan en el contexto internacional que impone nuevas reglas neoliberales a los países de América Latina, que incluyen el aspecto de la privatización del suelo como una expresión de este proceso.

Con base en todo lo anterior, el objetivo general de la investigación es estudiar en qué medida las expropiaciones de tierras ejidales y comunales, como recurso de utilidad pública, están beneficiando a los sectores público, privado y social. Se consideran como objetivos específicos: contextualizar los cambios al Artículo 27 constitucional en 1992 y su relación con las modificaciones en la incorporación del suelo social al desarrollo urbano, así como analizar la información sobre las expropiaciones para comprender si con tales reformas existieron cambios en la ejecución de este mecanismo en la ZMCM.

A partir del contexto en que se dan las expropiaciones en la ZMCM y de sus causas, surgen las interrogantes: ¿Las expropiaciones en la ZMCM después de 1992 han contribuido principalmente a la regularización de la tenencia de la tierra y no necesariamente a la creación de reservas territoriales para el sector social? ¿Las expropiaciones siguen funcionando como el principal mecanismo de la federación para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano,

a pesar de que con las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional han aparecido otros mecanismos con esa finalidad?

Para llevar a cabo los objetivos y dar respuesta a las interrogantes antes planteadas se siguió la estrategia metodológica consistente en hacer una revisión bibliográfica y documental de las cuestiones jurídicas que tienen que ver con los estudios urbanos. Además de las siguientes líneas de acción: 1) retomar algunos argumentos que sustentaron las reformas al Artículo 27 constitucional en 1992, sus objetivos y las críticas realizadas que enfatizaban su impacto en el desarrollo urbano; 2) describir, de manera general, el nuevo marco legal originado después de las reformas y sus consecuencias en la incorporación de la tierra social en la ZMCM; 3) referir los mecanismos de incorporación de propiedad social a la ZMCM, y 4) analizar con más detalle el papel de las expropiaciones en la constitución de la ZMCM.

Asimismo, se llevó a cabo la consulta de fuentes bibliográfica y de documentos oficiales: Planes Nacionales de Desarrollo, Ley de Desarrollo Urbano, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Agraria y Programas Sectoriales Agrarios. Se entrevistó a algunos funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), del Registro Agrario Nacional (RAN), de la Procuraduría Agraria (PA) y de la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT), quienes proporcionaron información documental y estadística que fue de gran utilidad para este trabajo.

Para cumplir con el objetivo general, se seleccionó el área urbana cuya expansión se ha realizado en forma importante sobre tierras comunales y ejidales. Esto implicó revisar cuáles ejidos y comunidades han participado en la creación de la ciudad. Entonces, se eligió la ZMCM (seis delegaciones del Distrito Federal, que aún cuentan con ejidos y comunidades, y 34 municipios conurbados pertenecientes a los estados: Hidalgo y de México. En la delimitación de la zona de estudio se consideró la ZMCM definida por Garza (2000: 457) y la información sobre las expropiaciones en la zona de estu-



dio, fue proporcionada por el Registro Agrario Nacional (Dirección General de Titulación y Control Documental-Dirección de Información Rural-*Historial Agrario*), actualizada hasta el 28 de agosto de 2002.

Las expropiaciones en el proceso de incorporación del suelo social a la ZMCM antes de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional En la introducción del trabajo se mencionó que los mecanismos legales que habían permitido la incorporación del suelo social al desarrollo urbano habían sido las permutas y las expropiaciones, sin embargo, durante las últimas décadas el control y el encauzamiento del crecimiento urbano mediante medidas convencionales de planeación y reglamentación resultaron cada vez menos eficaces. Esta situación es más importante en la medida en que el acceso al suelo urbano constituye con frecuencia el factor decisivo de integración a la ciudad y, por ende, en la primera forma de reconocimiento de una plena ciudadanía. No obstante, en la mayoría de los casos el acceso al suelo constituye un factor de exclusión para ciertos grupos de la población (Durand: 1997: 10).

Existen dos tipos de intervención del Estado para ordenar el acceso al suelo urbano: la primera y más frecuente, es la “regularización”, es decir, convertir a los colonos ocupantes de tierras urbanizadas en propietarios de las mismas, y la segunda, que es menos frecuente, es la adquisición de la tierra por parte del Estado antes de que sea urbanizada, para la constitución de “reservas territoriales” que podrán ser entregadas posteriormente a sectores de menores ingresos para uso urbano. De tal manera que la creación de reservas territoriales aparece diseñada como “la política pública” para hacer posible el acceso al suelo urbano a los sectores populares, procedimiento legal en el que participan distintas instituciones y dependencias públicas (Hiernaux y Lindón: 1997: 257-259).

Asimismo, el proceso de ocupación en la ZMCM puede ser visto como un proceso espontáneo resultante de la redistribución espacial de ciertos sectores de la población, que al incorporar la dimensión jurídica involucrada en este proceso hace evidente su inherente complejidad. Debido a que la expansión urbana se ha producido sobre tierras de carácter comunal, ejidal y privadas. En el caso del estatuto jurídico “ejidal” los núcleos agrarios a los que habían sido asignadas dichas tierras podían disponer de su usufructo, del derecho de uso, pero no del derecho de propiedad, y en consecuencia, tampoco de su “venta” y posterior incorporación al uso urbano. De modo que la expansión en la periferia, como en el caso del Valle de Chalco, ha incluido una problemática de “ilegalidad” en la dinámica del mercado de tierra (Hiernaux y Lindón: 1997: 256, 257).

Para algunos autores el mercado “ilegal” del suelo ha sido una forma de transferir recursos de origen urbano a campesinos en vías de integración a la vida urbana (Hiernaux y Lindón, 1997: 272); mientras que para otros autores la acción gubernamental para satisfacer la demanda de suelo para los pobres ha estado enfocada en dos líneas de actuación: la acción correctiva de la regularización de la tierra y la preventiva de la oferta legal de tierra barata mediante la constitución de reservas territoriales. En la primera, la regularización, se ha inclinado marcadamente la actividad el gobierno federal y de los gobiernos locales para afrontar las precarias condiciones en las que se da el crecimiento urbano (González y Vargas: 2000: 59).

Por otra parte, de acuerdo con las políticas imperantes en cada uno de los periodos presidenciales los asentamientos irregulares unas veces se reprimieron, otras se toleraron e incluso se promovieron. Sin embargo, se manifestó una aparente contradicción entre un aceleramiento sin precedente del proceso de regularización —que de alguna manera ratifica a la irregularidad como una de las modalidades básicas de crecimiento urbano— y las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional, que modifican las condiciones de acceso a

las tierras ejidales, precisamente codiciadas por los colonos (Tomás: 1997: 38, 39).

Con base en los argumentos anteriores, es necesario remontarse al origen de los proyectos de regularización de suelo, que surgieron como un componente clave de las políticas habitacionales, con el objetivo de integrar en la ciudad —con los servicios y equipamientos que implica— a los grupos sociales urbanos que habían sido excluidos del acceso al suelo. Asimismo, es importante mencionar que las modalidades de ocupación irregular son consideradas por los responsables de la gestión urbana como una forma dominante y duradera de producción de la vivienda popular (Durand, 1997: 11).

Ante la magnitud y gravedad de la ocupación irregular, el gobierno encargó a ciertas instituciones públicas la tarea de regularizar los asentamientos irregulares, como la CORETT. Ésta era en sus inicios un comité para la regularización de la tenencia en tierras agrarias, donde las autoridades agrarias estaban inicialmente representadas y participaban también los gobiernos locales, por lo que existía una indefinición en cuanto a las competencias en materia de regularización de la tierra. En 1974 la CORETT fue convertida en una comisión dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Con esto se trató de solucionar el conflicto interburocrático entre las autoridades locales y federales con competencia en materia de desarrollo urbano, pero lejos de solucionar tal conflicto, se ocasionó la exclusión de dichas autoridades en los procesos formales de incorporación a las áreas urbanas de tierras que estaban bajo el régimen agrario (Duhau: 1992: 150, 151).

Hasta ese momento las atribuciones de la CORETT se referían al fomento de nuevos fraccionamientos, el mejoramiento de las colonias populares y el manejo de reservas territoriales para un crecimiento urbano planeado. Sin embargo, en la realidad la expropiación fue utilizada por la CORETT como un mecanismo para regularizar la tenencia de la tierra y no para la creación de reservas territoriales (Maya, 2000: 74).

Por otra parte, a principios de los años setenta, los conflictos sociales surgidos en asentamientos irregulares comenzaron a ocupar un lugar importante en la opinión pública y el gobierno se vio forzado a adoptar políticas al respecto. Aparecieron dos opciones fundamentales: por un lado, la incorporación de los ejidos a las ciudades a través de las políticas de planeación urbana; por otro lado, la regularización de la tenencia de la tierra como mecanismo que legitima el proceso de urbanización originalmente surgido al margen del orden jurídico. Estas dos políticas compitieron entre sí, ya que constituían dos formas opuestas para controlar la urbanización.

La primera de estas opciones consistió en la formación de reservas territoriales para fines industriales, habitacionales, turísticos y ecológicos. Esta opción cumplía la función orientadora de crecimiento urbano y frenaba la conformación de asentamientos irregulares, ya que su ocupación era legal, planificada y concertada; constituyendo una acción preventiva a cargo de organismos como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda (INDECO), que luego formarían el “sector desarrollo urbano” de la administración pública federal. El INDECO, creado precisamente en los años setenta, tenía cobertura nacional y estaba destinado a cuantificar y satisfacer las necesidades de vivienda por entidad federativa, además tramitaba la expropiación de tierras ejidales cercanas a las ciudades, para la constitución de reservas territoriales antes de que fueran ocupadas en forma irregular.

Así, los programas de reservas territoriales desarrollados conforme a planes, coordinados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y ejecutados por los gobiernos locales desde 1983, se convirtieron en competencia para los organismos regularizadores, de la que resultó superior la política de regularización, a pesar de ser una tarea coercitiva y una respuesta a hechos consumados, se convirtió en un elemento que institucionalizó la urbanización irregular de los ejidos (Azuela, 1994: 30, 31).

Sin embargo, debido al propio impulso de las entidades federativas, las instituciones gubernamentales como INDECO, se enfrentaron al desfase entre la intervención federal y las necesidades locales, de modo que los esfuerzos gubernamentales no resultaron suficientemente oportunos. Como consecuencia, el INDECO desapareció en 1982 y dio origen a la formación de los institutos nacionales de vivienda que realizaban funciones de cuantificación de necesidades, establecimiento de metas de producción, promoción de programas de fomento, desarrollo de alternativas de financiamiento y organización de la demanda de vivienda.

En cambio, la CORETT tuvo una etapa de auge a partir de 1989, cuando se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), ya que colaboraba en un nuevo modelo de regularización para los asentamientos irregulares que consiguió reducir los plazos de manera significativa, por ejemplo, en un plazo de dos años (1990-1991), tan sólo en el Distrito Federal fueron otorgados cerca de 54,000 títulos de propiedad en el sector privado y más de 48,000 en el sector ejidal (Tomás, 1997: 235). Esto representaba una aceleración en la instrumentación del proceso de regularización sin precedentes, que se consiguió simplificando los trámites administrativos y procedimientos, desconcentrando las funciones para atender a los colonos, y con una política de recuperación financiera que estableció costos a valor social para la población que tuviera superficies menores al tamaño del promedio existente en una colonia (Cruz, 2001: 208).

Un ejemplo de esta situación fue el Valle de Chalco, cuya estructura de la tenencia de la tierra muestra que la mayor parte de las intervenciones en materia de regularización las llevó a cabo la CORETT, mientras que las acciones de la Comisión de la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM) fueron muy limitadas, ya que sólo podían regularizar tierras privadas. La intervención de CORETT abarcaba mil 500 hectáreas y 75 mil predios y de la CRESEM sólo 83 hectáreas (Hiernaux y Lindón, 1997: 257-259). En este caso destaca la creación de una estructura institucional en la que estaban

representadas las instancias federal, estatal y municipal, en el Comité de Protección de la Reserva Territorial. El nivel federal era representado por delegados regionales de SEDUE, SRA y CORETT. Por el nivel estatal eran representadas la Subprocuraduría de las Fuerzas de Seguridad del Estado de México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y la CRESEM. Finalmente, por la instancia municipal estaban presentes el presidente municipal (como presidente de ese Comité) y el representante municipal de Obras Públicas.

El proceso de expropiación en el Valle de Chalco siguió la misma dirección en espacio y tiempo que el proceso de expansión urbana. Conjuntamente, revelan la existencia de parcelas que no fueron ocupadas y se encuentran como espacios baldíos, que no conservan su carácter de propiedad privada, ya que el gobierno del Estado de México las compró y constituyó en reservas territoriales, que podían destinarse a obras públicas.

En materia de regularización, los actores dominantes fueron CORETT y PRONASOL, en cambio, el papel de la CRESEM fue limitado, reflejando la diferencia que puede existir entre un organismo estatal y otro federal. La CORETT, encargada de regularizar las tierras ocupadas ilegalmente, se constituyó como agente regulador de la vida social, debido a que fijaba los precios del suelo, avalaba los trazos realizados anteriormente por ejidatarios y fraccionadores y determinaba los usos de suelo en forma independiente de los planes existentes. El PRONASOL fue considerado agente decisivo, en cuanto a que indirectamente orientó ciertos usos de suelo, garantizó los servicios, y avaló la intervención de la CORETT. Además, durante este periodo, aun perteneciendo al ámbito de incumbencia de la CORETT, las acciones de regularización se consideraron oficialmente como meta y logro del PRONASOL (Hiernaux y Lindón, 1997: 265-267).

Sin embargo, el PRONASOL, más allá de generar la participación directa de los nuevos colonos en la edificación de las nuevas extensiones de la ciudad, llevaba a cabo un proceso de regularización que traía consigo la recaudación directa del Estado: impuestos prediales

y pago de los servicios. Respecto a las expropiaciones, su proceso fue más fácil por la “sensibilización” acerca de las necesidades de disponer de terrenos para la introducción de servicios (Mathieu, 1997: 248).

Al evaluar el desempeño de la CORETT en la regularización, se puede decir que difícilmente mejoró la traza urbana y tuvo escasa relación con las propuestas urbanas que habían sido plasmadas en el Plan de Desarrollo Urbano Municipal y en los planes parciales de desarrollo. Lo anterior fue resultado de que CORETT no hizo distinción entre las diversas formas de adquisición o entre la repartición de las ganancias iniciales entre ejidatarios y fraccionadores. De esta forma, la obtención ilegal de la tierra fue ampliamente avalada por el organismo, que se limitó a promover en forma coercitiva la integración a la estructura legalizada. Las acciones de CORETT tampoco reconocieron los diversos procesos sociales ocurridos respecto a la tenencia de un predio, como las ventas múltiples de un mismo predio, las reventas y las ocupaciones ilegales. En cierta forma, CORETT eludió las relaciones sociales que construyen la ilegalidad y parte de una visión predefinida del “deber ser” emanada de la relación jurídica y de la regularidad, desconociendo lo que había ocurrido realmente (Hiernaux y Lindón, 1997: 271).

En resumen, era posible prever que la aplicación de programas de regularización masiva de predios, como el fomentado por el PRONASOL y la prácticamente inexistente constitución de reservas territoriales en la ZMCM estaban muy distantes de constituir una política de suelo capaz de responder al problema de generación de la oferta de suelo barato para habitación popular que contara con servicios o que fuera susceptible de tenerlos a un costo razonable y que fuera compatible con las políticas de ordenamiento urbano (Duhau, 1991:158).

Hasta el momento las expropiaciones se han abordado como una medida del Estado para regularizar la tierra que había sido ocupada ilegalmente, no obstante, las expropiaciones también han sido

un recurso muy importante en la configuración de la Ciudad de México y se orientaban a favorecer la urbanización de los ejidos creando zonas industriales, infraestructura urbana, desarrollos turísticos, etcétera.

Con la información anterior se puede deducir que las expropiaciones no han conseguido trabajar simultáneamente en todas las dimensiones de la irregularidad de la ocupación del suelo, ni han concluido la integración a la ciudad de los asentamientos irregulares mediante su regularización jurídica. Sin embargo, no se puede ignorar que actualmente el gobierno trata de reunir las condiciones necesarias para asegurar el éxito de la regularización que vaya mucho más allá de la adquisición de un título de propiedad. Con lo que se plantea el supuesto de que las políticas, planteadas después de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional, pretenden un enfoque global y coordinado más eficaz que las acciones parciales encaminadas a resolver separadamente los eventuales problemas jurídicos, fiscales o urbanísticos. Estos temas serán retomados en los siguientes capítulos del trabajo.

### Las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional y sus implicaciones en el desarrollo urbano de la ZMCM

Las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional se ubican en un contexto internacional en el que se presentaba una transformación muy importante en el papel del Estado como interventor en los ámbitos económico y social, esta transformación se presenta como una tendencia iniciada desde los años ochenta en la que prepondera la desincorporación de algunas funciones estatales y la redefinición de los roles de los agentes sociales en la reestructuración económica de cada país (Cruz: 2000, 73).

Asimismo, la reforma del Estado se comprende en razón de la nueva delimitación de papeles y fronteras entre lo público y lo privado, restringiendo la extensión de la intervención estatal a la atención



de sólo algunos asuntos sociales. La crisis del petróleo y de la deuda que agobió a los países de América Latina con fuerza en los años ochenta, los llevó a aceptar las políticas promovidas por las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, plasmadas en el Consenso de Washington. En general, dicho Consenso contiene recomendaciones relacionadas con asuntos como la disciplina fiscal, las tasas de cambio, la apertura comercial y financiera, la reforma fiscal, las prioridades del gasto público, la inversión extranjera, la privatización, la desregulación y el derecho a la propiedad (Ojeda, 2000: 157, 158). Para los fines de este trabajo es de peculiar importancia el derecho a la propiedad, que según el Consenso debía ser asegurado y ampliado por el sistema legal.

Por otra parte, en México, de acuerdo con documentos publicados por la SRA, era evidente que el medio rural presentaba serios rezagos frente al urbano, en su economía, su contribución al producto interno bruto, la dotación de servicios con que contaba, los ingresos de la población y en todos los indicadores del bienestar social. Por lo tanto, en el campo mexicano el tema de garantizar la seguridad jurídica de la propiedad se centraba en la regularización de la tenencia y en la búsqueda de mecanismos que pudieran generar la inversión en el sector ejidal. Entonces, la seguridad de la tenencia de la tierra se consideró eje del desarrollo del agro, porque permitiría que se formaran nuevas asociaciones entre inversionistas y propietarios de la tierra (Cruz, 2000: 75). Sin embargo, la seguridad de la tenencia de la tierra resultaba ser un proceso complejo debido a la estructuración de la propiedad que, como ya se señaló, estaba delimitada históricamente con características muy peculiares.

Así, las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional responden al contexto internacional, en el que las políticas públicas se rediseñan de acuerdo con la tendencia del papel del Estado, y en México se enmarcan en el discurso de modernización del gobierno del presidente Salinas, quien pretendía terminar con el paternalismo

histórico en cuestiones agrarias y permitir la participación de las comunidades en el desarrollo económico. Asimismo, está plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que para llevar a cabo la modernización del campo y con el objetivo de aumentar la producción y productividad agrícola era indispensable garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra (Contreras y Castellanos, 2000: 77).

Las reformas de 1992 son consideradas como un parteaguas en la concepción de la contribución del campo al desarrollo nacional, porque se introducen cambios trascendentales a los principios del Derecho Agrario Mexicano. Algunos de los objetivos que perseguían las reformas eran: ampliar la libertad y la justicia social y alentar una mayor participación de los productores en el campo, y para lograrlos era necesario dar mayor certidumbre en la tenencia de la tierra a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios (Contreras y Castellanos, 2000: 84, 88).

De acuerdo con lo dispuesto en la reforma constitucional, se expidieron dos leyes secundarias indispensables para su instrumentación: la Ley Agraria (como reglamentaria del Artículo 27 constitucional) y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Además, las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional contienen numerosos elementos innovadores, sin embargo los más importantes para el tema que se desarrolla en este trabajo son: que los ejidos y comunidades se convierten en legítimos propietarios de la tierra; que los ejidatarios y comuneros obtienen libertad para asociarse con fines productivos para sus tierras y establecer contratos sobre éstas; que los ejidatarios y comuneros pueden adquirir el dominio pleno sobre la dotación de tierras, transitando de un régimen de propiedad ejidal a uno privado, y que se permite la intervención de las sociedades mercantiles como propietarias de tierras productivas (Contreras y Castellanos, 2000: 98).

Las reformas de 1992 pretendían la modificación profunda de la forma de propiedad, organización y funcionamiento del ejido y la

comunidad, adecuando las estructuras agrarias a lo que el modelo neoliberal consideraba necesidades del crecimiento económico en la fase de reestructuración, globalización y reconversión de la economía mexicana. Dichas reformas se plantearon con los objetivos: a) dar por terminado el reparto agrario; b) abrir las puertas de la propiedad privada individual y el arrendamiento de la tierra en ejidos y comunidades indígenas; c) permitir el acceso del capital privado nacional y extranjero a la propiedad de la tierra agraria, directa o mediante asociación con ejidatarios; d) poner en marcha un proceso de reconcentración de la propiedad y la producción agropecuaria y simultáneamente liberar la fuerza de trabajo considerada excedente, y e) motivar una inversión masiva de capital nacional y extranjero en el sector agropecuario (Pradilla, 1994: 21,22).

En términos generales, las medidas contenidas en la política agraria de ese periodo de gobierno pretendían estimular la inversión y capitalización del campo para estimular el aumento de la producción y la productividad; creando un modelo de desarrollo agropecuario basado en la reconfiguración de la estructura agraria a favor de un sistema de medianas y grandes explotaciones agrícolas, que operaban en un régimen de economía abierta impulsado por una nueva Ley Agraria y el Tratado de Libre Comercio (Cruz, 2001: 76, 77).

Es necesario mencionar que sobre las implicaciones de las reformas de 1992 al Artículo 27 en el ámbito agrario existe abundante información, sin embargo, en este trabajo sólo se mencionan algunos comentarios respecto a las expectativas creadas en cuestiones urbanas y se hace énfasis en sus repercusiones en los cambios de suelo rural a urbano. Para algunos autores las reformas de 1992, sustentadas como eje del programa de modernización de ese periodo de gobierno, tendrían efectos trascendentales en materia de asentamientos humanos porque se esperaba el éxodo rural de millones de personas hacia las ciudades, la liberación de los predios ejidales a la inversión de consorcios agrícolas y en las periferias urbanas, la transformación de las parcelas en lotes urbanos.

Al respecto, en el tercer párrafo del Artículo 27 constitucional se encuentra la base para la regulación de los asentamientos humanos, así como de los usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques para el mejoramiento de los centros de población y para la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Con relación a estos temas se expidieron leyes particulares como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Asentamientos Humanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de enero de 1988 y el 21 de julio de 1993, respectivamente.

Dentro de las disposiciones legales secundarias que implican las reformas de 1992, destaca que el derecho de la propiedad social debe ser compatible con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, por lo que la Ley Agraria deberá ajustarse a las disposiciones de la LGAH, la Ley de Equilibrio Ecológico y la Ley de Protección al Ambiente y las demás leyes aplicables (Contreras y Castellanos, 2000:100).

La Ley Agraria hace referencia a cuestiones urbanas, ya que considera instrumentos legales para regular la transformación de los usos de suelo de la tierra ejidal. Así, con en el Artículo 27 constitucional, fracción V, y la Ley Agraria, la regularización de los terrenos ejidales o comunales y su desincorporación del régimen ejidal o comunal quedan establecidas como facultades de la asamblea ejidal, acciones en las que además participan: la Procuraduría Agraria, como representante social y garante de la observancia de la Ley, y el RAN en la expedición de los certificados y títulos correspondientes. La Ley Agraria también prevé que en el área parcelada de los núcleos agrarios existan parcelas inalienables, inembargables, imprescriptibles e irreductibles, las cuales son: la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud (Contreras y Castellanos, 2000:161).

Asimismo, en el artículo 87 de la Ley Agraria se establece la ordenación del crecimiento de los centros de población, ya que en

caso de que un ejido se encuentre en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos ejidales podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras, para lo cual la incorporación de las tierras al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos (Maya, 2000: 11).

Adicionalmente, la Ley Agraria contiene modificaciones importantes referentes a las dimensiones de la propiedad ejidal, plasmadas en los artículos 87, 88 y 89, como: la intención de finalizar la intervención de las dependencias gubernamentales en la vida interna de los ejidos y comunidades; la atribución de facultades para asociarse con terceros y disponer de sus tierras para usos y actividades económicas, y la responsabilidad de que el municipio autorice o no fraccionamientos urbanos, intervenga en la regularización de la tenencia de la tierra y forme reservas territoriales, a partir de su derecho preferencial sobre la enajenación de ejidos (Cruz, 2001: 79, 261).

Respecto a la Ley General de Asentamientos Humanos, su meta es establecer la concurrencia de la federación, de las entidades y de los municipios, para delimitar la competencia entre las autoridades locales en materia de asentamientos humanos y fortalecer la autoridad municipal en materia urbana otorgándole, entre otras, atribuciones para formular, aprobar, administrar y vigilar el cumplimiento de los programas de desarrollo urbano de los centros de población (González y Vargas, 2000: 63).

La Ley Agraria, en concordancia con la LGAH, plantea la posibilidad de que las superficies de origen ejidal o comunal sean desincorporadas del régimen agrario para incorporarlas a proyectos de diversa índole que podrán vincular las actividades de los sectores privado y social (Flores, 2002: 4). Para llevar a cabo esta tarea fueron necesarias algunas reformas en el Artículo 115 constitucional para otorgar mayores facultades a las autoridades municipales en cuanto a la autonomía política y administrativa, permitiéndoles mayor participación en la planeación urbana (Maya, 2003: 9).

A pesar de las modificaciones antes mencionadas, se aprecia cierta preponderancia de la legislación agraria sobre la legislación urbana, por ello, dentro de las expectativas que generaron dichas reformas se encuentra precisamente el cambio en el predominio institucional que privilegiaba a la política agraria sobre la urbana. Dentro de las implicaciones de las reformas en los asentamientos humanos urbanos, también se contemplaba la posibilidad de regularlos técnicamente, tarea que había sido muy difícil porque en el crecimiento de las ciudades, la ocupación y venta ilegal de los ejidos y áreas comunales eran constantes, situación a la que se agregaba la falta de reservas territoriales para satisfacer la creciente demanda de suelo.

Asimismo, entre las posibles consecuencias de la reforma al Artículo 27 constitucional, se esperaba que el ejido permitiera al Estado disponer más fácilmente de terrenos para la realización de obras públicas y conjuntos habitacionales de interés social, a través de los que se ejercería cierto control del desarrollo urbano, apoyando la realización de medios de consumo necesarios para el funcionamiento urbano y para ciertos sectores de la población demandante de vivienda (Schteingart, 1994: 41). Y que los ejidatarios pudieran, después de las modificaciones de 1992 al Artículo 27 constitucional, disponer de su propiedad implicaría la elevación del nivel de sus pretensiones, sin embargo no por ello significaría que estuvieran en condiciones de ofrecerlos a otros compradores que los que había en ese momento (Tomás, 1997: 238).

Retomando los argumentos anteriores puede deducirse que en la relación de las cuestiones agrarias y el desarrollo urbano destaca la disponibilidad de tierra para el crecimiento de los centros urbanos cuya evolución impacta en suelo rural. Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, se señala que el crecimiento de ciudades sería en 70% en tierras de propiedad social, ante lo que estableció entre sus objetivos, consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y transacciones

de los particulares, dado que se consideró como requisito indispensable para promover la inversión, propiciar el desempeño de las actividades productivas y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de las personas. Para tal efecto, adoptó como estrategias en materia de tenencia de la tierra en el ámbito ejidal, consolidar la aplicación de la reforma al Artículo 27 constitucional y la nueva legislación agraria, terminar con el rezago agrario, mejorar los sistemas de regularización de los derechos agrarios y promover la incorporación de los ejidos a los programas respectivos.

De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 encaminó los objetivos del Sector Agrario previstos en el Programa Sectorial Agrario 1995-2000: otorgar seguridad jurídica a las formas de propiedad de la tierra; dar certidumbre documental a los predios rústicos; avanzar en la legalidad, desarrollo, bienestar, equidad y justicia para los campesinos; procurar justicia agraria; mejorar las condiciones organizativas en las que se desarrollan las actividades sociales y económicas de los núcleos agrarios; superar las limitaciones del minifundio, facilitar la circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural, y ofrecer servicios institucionales modernos y de excelencia a los sujetos agrarios.

En congruencia con tales objetivos, el Programa Sectorial Agrario 1995-2000 definió como programas institucionales: a. Conclusión del rezago agrario, b. Fortalecimiento de la actuación jurídica, c. Procuración de justicia agraria, d. Ordenamiento y regularización de la propiedad rural, e. Desarrollo agrario y f. Modernización institucional.

De los programas institucionales antes mencionados, el más importante para el desarrollo de este tema es el Programa de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad que está orientado a dar seguridad jurídica a ejidatarios, comuneros, propietarios privados, nacionaleros, colonos, así como a proteger todas las formas de tenencia de la tierra, como condición para el desarrollo agrario y el desarrollo rural integral. Dentro de este programa, como acción permanente, se establecieron los antecedentes, objetivos, metas y líneas

de acción para la regularización de asentamientos humanos y la creación de reservas territoriales mediante el proceso expropiatorio (Ruiz, 2001: 22).

Dichas acciones se llevarían a cabo a través de los siguientes programas institucionales: Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE); Certificación de comunidades de los pueblos indios; Regularización de la propiedad privada; Regularización de las colonias agrícolas y ganaderas; Regularización de los terrenos baldíos y nacionales; Regularización de asentamientos humanos y creación de reservas territoriales; Expropiación por causa de utilidad pública de bienes ejidales y comunales; Enajenación de excedentes de los límites de la propiedad rural; Regularización de predios, y Actualización permanente del Catastro Rural Nacional.

En resumen, se puede apreciar que las modificaciones al marco legal generadas en 1992 traían consigo la necesidad de crear nuevos mecanismos de incorporación de las tierras de propiedad social al crecimiento urbano, asimismo reflejaban la importancia de que esa tarea se realizara de manera regulada y controlada por las autoridades locales, el gobierno estatal y la federación. En el siguiente capítulo se describe de manera global cuales fueron los mecanismos creados para tales propósitos.

### Los mecanismos de incorporación del suelo social al desarrollo urbano después de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional

En los apartados precedentes se ha dado una visión general de la forma en que las políticas gubernamentales han respondido a la demanda de suelo para el crecimiento de las ciudades mexicanas y, por consiguiente, para la incorporación de la propiedad social a usos urbanos. En todo esto han destacado las expropiaciones como recurso legal para la incorporación de la propiedad social a usos urbanos. A partir de las reformas al Artículo 27 constitucional y la expedición



de la Ley Agraria, además de la expropiación, existe otro mecanismo para la incorporación de la propiedad social al desarrollo urbano: la decisión de la asamblea ejidal. Estos dos mecanismos son las vías jurídicas para regularizar tierras con asentamientos irregulares (Maya, 2003: 3).

Como antecedente de los esfuerzos de ordenación y regularización de las tierras de propiedad social, se mencionó la creación de la CORETT, que tiene tres líneas de acción: 1) frenar el proceso espontáneo de los asentamientos humanos a través de la negociación entre la sociedad civil y el Estado, generando la oferta de suelo urbano para atender la demanda existente; 2) agilizar los trámites que se realicen en el proceso de expropiación de tierra ejidal, comunal y de propiedad federal, para la constitución de reserva territorial a precios competitivos con los de la irregularidad, y 3) fomentar la coordinación entre las dependencias y entidades destinadas a la atención de las necesidades de vivienda y de suelo.

Después de 1992, con el nuevo marco legal agrario se encuentran acciones del gobierno para instrumentar otros mecanismos de incorporación del suelo rural a urbano, tales como: el PROCEDE y el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO). Dentro del PISO se contemplan como procedimientos para la desincorporación de las tierras del régimen agrario: la adopción del dominio pleno en tierras parceladas, la aportación de tierras ejidales de uso común, el reconocimiento de avecindados y posesionarios, y las expropiaciones. Todos estos mecanismos tienen fundamentos jurídicos en el Artículo 27 constitucional, en la Ley Agraria y en el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.

Las ventajas que tienen estos nuevos mecanismos de incorporación de suelo social al desarrollo urbano, de acuerdo con la información de la Procuraduría Agraria, están encaminados a destacar el papel de estas tierras en las zonas de crecimiento de un centro de población, ya que por su localización estos núcleos agrarios están expuestos a la invasión, expropiación o enajenación ilegal. Además,

estos mecanismos de incorporación abren las posibilidades a los ejidatarios de incorporarse a proyectos de desarrollo y comercialización en mejores condiciones, y con estos proyectos producirán beneficios económicos para ellos y su comunidad.

### **Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)**

El PROCEDE se creó dentro del Programa de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad, que a su vez depende del Programa Sectorial Agrario (1995-2000), que pretendía otorgar seguridad jurídica a las formas de propiedad de la tierra. Tiene como objetivo principal dar certeza y seguridad jurídica a la tenencia de la tierra de propiedad social. Se ocupa de la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, a través de la entrega gratuita de certificados parcelarios, de derechos sobre tierras de uso común y títulos de solares urbanos a los sujetos agrarios que lo soliciten. También comprende la regularización de las parcelas escolar, de la juventud y de la mujer, así como la titulación de predios donde se instalan los servicios públicos de los poblados ejidales o comunales (Contreras y Castellanos, 2000: 255).

### **Programa de Incorporación de Suelo Social (Piso)<sup>1</sup>**

El PISO es una estrategia de política pública diseñada por el gobierno federal en 1996, tiene como objetivos: coadyuvar a detener el incremento de asentamientos humanos irregulares y la ocupación de la propiedad ejidal, disponiendo de manera legal y suficiente de suelo libre para satisfacer ordenada y anticipadamente, conforme a las proyecciones del crecimiento de la población y las tendencias de la migración, las necesidades de vivienda y de bienes públicos urbanos; romper el ciclo invasión-regulación de tierras al desarrollo urbano, e integrar, mediante concertación, suelo de origen ejidal y comunal a

<sup>1</sup> La información sobre PISO, está basada en el trabajo "Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda", elaborado por la Dirección de Apoyo al Piso de la Procuraduría Agraria.

cada ciudad de acuerdo con los planes de desarrollo. Su finalidad medular es inducir la incorporación de suelo apto de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano, mediante la constitución de *bolsas de suelo*.

Entre los beneficios del PISO se encuentran: la garantía de mejores condiciones de participación de los núcleos agrarios en la incorporación del suelo y la oferta del mismo con precios accesibles a la población de escasos recursos. En la instrumentación del PISO participa el gobierno federal a través de SEDESOL, SRA, CORETT, la Procuraduría Agraria, el RAN, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), los gobiernos estatal y municipal por medio de entidades locales relacionadas directamente con el suelo, la vivienda, el desarrollo urbano y el medio ambiente.

Las metas programadas para el PISO derivan de la proyección de requerimientos de suelo prevista en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, que preveía que para el año 2000 era necesaria la incorporación de 150 mil hectáreas de suelo libre en cuatro zonas metropolitanas y 116 localidades medias; para satisfacer las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional. De esta cantidad de suelo, dos terceras partes correspondían a suelo contiguo a centros de población —propiedad de ejidos y comunidades. Debido a que el PISO es un programa de incorporación de suelo social exclusivamente, su meta global de incorporación sumaba alrededor de 100 mil hectáreas.

El PISO es concebido como la solución integral, abarca los mecanismos de incorporación de tierras ejidales a usos urbanos que son: la adopción del dominio pleno en tierras parceladas, la aportación de tierras ejidales de uso común, el reconocimiento de avecindados y posesionarios, y las expropiaciones. El PISO mantiene una estrecha relación con el PROCEDE, en virtud de que el PROCEDE regulariza las tierras de los núcleos agrarios y crea las condiciones de certeza jurídica necesarias para incorporar suelo social al desarrollo urbano. El PROCEDE es preferente para la aportación de tierras

de uso común a sociedades mercantiles y obligatorio para la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas.

### **Adopción del dominio pleno en tierras parceladas**

Es la alternativa contenida en la Ley Agraria para desincorporar las tierras parceladas del régimen agrario y emprender la acción tendiente a comercializarlas; únicamente se aplica en ejidos. Está reglamentada por el Acuerdo de Asamblea de Autorización para la Adopción de Dominio Pleno en Ejidos (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 1999), mediante el que se crea al Consejo Técnico Consultivo para la Adopción del Dominio Pleno en Ejidos y Colonias Agrícolas y Ganaderas y de Aportación de Tierras de Uso Común a Sociedades Civiles y Mercantiles. En dicho Acuerdo se señala que para la incorporación de tierras de origen social al desarrollo urbano, deben tener conocimiento para el debido desarrollo de sus atribuciones: la SEDESOL, la Procuraduría Agraria, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, por lo que dichas dependencias y entidades tienen un representante en el Consejo Técnico Consultivo creado por el Acuerdo.

El procedimiento jurídico por el que se lleva a cabo es un convenio de asamblea de ejidatarios que se celebra con formalidades especiales, por medio del cual se resuelve que todos o parte de los ejidatarios pueden adoptar el dominio pleno sobre sus respectivas parcelas, siempre y cuando la mayoría de éstas hayan sido delimitadas y asignadas. Una vez realizado esto, los ejidatarios solicitan individualmente al RAN que sus tierras sean dadas de baja de este registro público de la propiedad social, para inscribirlas en el Registro Público de la Propiedad y entrar al ámbito del derecho común.

Después de que los ejidatarios han obtenido la adopción del dominio pleno en sus parcelas pueden conservarlas, cederlas, venderlas, aportarlas o constituir una sociedad mercantil inmobiliaria, constituir un fideicomiso, hacer un contrato de asociación en partici-

pación, darlas en aparcería, cambiar el uso de suelo, hacer en ellas fraccionamientos urbanos, campestres, industriales, comerciales, ecológicos y turísticos, entre otros. Entonces, el destino que asignen los ejidatarios a sus tierras, ahora de propiedad privada, es una decisión propia, que sin embargo queda sujeta a la aprobación de las autoridades correspondientes, ya que debe ajustarse a los planes de desarrollo urbano con vigencia jurídica (Maya, 2003: 26).

### **Aportación de tierras ejidales de uso común**

Este mecanismo surgió con la finalidad de superar el recurso de expropiación como vía dominante para incorporar suelo social al desarrollo urbano, permitiendo a los ejidos participar del nuevo valor que adquieren sus tierras cuando forman parte del crecimiento urbano, turístico, pesquero o industrial (Contreras y Castellanos, 2000: 257). Abre la posibilidad de que sean los mismos ejidatarios o comuneros quienes constituyan una sociedad o se integren a alguna de ellas, ofreciendo suelo social regularizado y ordenado. Dicha sociedad debe participar en la transformación del potencial suelo urbano, incorporando un conjunto de obras de ingeniería civil y de servicios, que posibiliten los asentamientos humanos en función del tipo de demanda que se estime pueda adquirir este tipo de tierra disponible.

Para que los ejidatarios y comuneros puedan ofertar tierra urbana o constituir la llamada *bolsa de tierra* social que satisfaga las reglas del mercado y normativas, es necesario que sus tierras estén certificadas por el PROCEDE. Asimismo debe existir un proyecto de desarrollo y uno de escritura social sobre los que la Procuraduría Agraria emitirá una opinión basada en la conveniencia de la inversión proyectada por tres criterios de aprovechamiento de los recursos naturales, equidad en los términos propuestos y su inserción en los planes municipales de desarrollo urbano. A su vez, es imprescindible que la aportación se resuelva en la asamblea ejidal y se solicite su inscripción ante el RAN y el Registro Público de la Propiedad.

### **Reconocimiento de avecindados y posesionarios**

Los avecindados son personas que colindan con la comunidad ejidal habitando las colonias que surgieron en la periferia de las ciudades, bajo la figura jurídica de la *zona de urbanización ejidal*, que constituye una parte del ejido destinada al asentamiento del núcleo agrario (Azuela, 1994:30). El reconocimiento de avecindados existía desde los ochenta y ha sido muy numeroso e importante en el proceso de conformación de colonias populares, que resultaron de los asentamientos que habían sido irregulares. En algunas ocasiones ha sido mayor el número de reconocimientos de avecindados que de ejidatarios, por ejemplo en el caso del municipio de Tlalnepantla, estado de México, había cinco avecindados por un ejidatario (Varley, 1985: 80).

El reconocimiento de avecindados se realiza a través de un acto jurídico en el que se registra a aquel individuo mexicano, mayor de edad, que haya residido por un año o más en las tierras del núcleo ejidal. A su vez, se avala como posesionario a aquel individuo mexicano que se encuentre trabajando alguna parcela, concediéndole el derecho de uso y disfrute de la misma y/o derechos sobre las tierras de uso común.

### **Expropiaciones**

Para dimensionar la importancia de las expropiaciones en la transformación de la propiedad en México es importante mencionar, con base en información del *Historial Agrario*, que de 1917 a 2000 se realizaron 8,549 expropiaciones en propiedad social. Los estados en que se registraron más expropiaciones fueron: México con 1,005, Veracruz con 900 y Michoacán con 559. En el periodo de 1917 a 1970 se realizaron 783 expropiaciones de tierras ejidales y comunales, lo que representa 9% del total. En los años setenta se llevaron a cabo 23.4% de ellas, con lo que se inició el aceleramiento del proceso expropiatorio, en los ochenta fue 22.4%, por lo que se mantuvo el ritmo de crecimiento. Sin embargo, en los noventa se efectuaron 3,837 expropiaciones, es decir, 45% del total (Ruiz, 2001: 24).

De acuerdo con algunos autores, que se basan en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, en el Artículo 27 constitucional está establecido que la expropiación es “una operación del poder público (federal o de los estados) por la cual éste impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es una indemnización, por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés general o de beneficio social” (Contreras y Castellanos, 2000: 135).

Al comparar el texto del Artículo 27 constitucional, antes y después de sus reformas de 1992, permanece la facultad de los estados, el Distrito Federal y los municipios de toda la República, para adquirir los bienes raíces necesarios para servicios públicos. Debido a los tipos de propiedad social, en los procesos de expropiación de los núcleos agrarios se llevan a cabo decretos para expropiación de tierras ejidales, comunales y parcelas, sustentadas en un acto jurídico de autoridad mediante el cual el núcleo de población ejidal titular de bienes, el núcleo agrario comunal titular de bienes, o el ejidatario o comunero titular de bienes, son privados total o parcialmente de los mismos por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Las expropiaciones por causa de utilidad pública son actos de autoridad que rebasan la voluntad de la asamblea ejidal.

Estas expropiaciones tienen fundamento jurídico en el Artículo 27 constitucional, en los artículos 93 a 97 y 152 de la Ley Agraria y en el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. Los requisitos documentales son los decretos presidenciales expropiatorios, los planos en los que se localiza la superficie expropiada y la solicitud del servicio. Como requisito formal para este procedimiento, se publican los decretos expropiatorios en el *Diario Oficial de la Federación* y se hacen constancias de sus notificaciones al núcleo de la población, al núcleo agrario comunal o al ejidatario o comunero (Contreras y Castellanos, 2000: 284, 285, 301).

La finalidad que determina una expropiación se conoce como causa de utilidad pública, entendida como el uso de un bien para

destinarse a la satisfacción de necesidades colectivas. Las finalidades de las expropiaciones han sido ampliamente discutidas y en algunos casos han generado controversia entre los promoventes y las partes vinculadas al procedimiento. Debido a que el concepto de utilidad pública no se define, sino que se establecen ciertos usos de suelo que de por sí justificarían la expropiación como: el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura o ampliación de ferrocarriles, carreteras, calles, puentes, etcétera; la creación de una empresa en beneficio de la colectividad; la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población previstos en los planes de desarrollo urbano y vivienda, etcétera. En algunos casos la utilidad pública es clara, pero en otros la ambigüedad del concepto se presta a cualquier tipo de beneficio individual (Schteingart, 1990: 26, 27).

De acuerdo con el artículo 93 de la Ley Agraria, los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna de las siguientes causas de utilidad pública: 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; la 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; la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural; la creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad; la construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y



demás obras relacionadas, y las demás previstas en la Ley Expropiación y otras leyes.

Otras modalidades para llevar a cabo las expropiaciones de suelo social están establecidas en la Ley de Expropiación promulgada el 23 de noviembre de 1936, en la que se señalan cuáles son las causas de utilidad pública y los procedimientos para formular la declaración de utilidad pública; llevar a cabo la expropiación; determinar el monto de la indemnización y el pago de ésta.

En lo que se refiere a la asignación y monto de las indemnizaciones, desde 1985, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) aplica el método residual para al fijación del monto de las indemnizaciones de los ejidatarios, que determina con base en el destino final de los terrenos y en la capacidad de pago de los usuarios, con lo que se han tratado de superar, en cierta medida, las contradicciones y confusiones que contienen la Ley Agraria y la Ley de Expropiación (Schteingart, 1992: 74-76).

Al revisar los documentos de la Procuraduría Agraria y de CORETT más recientes sobre los procedimientos para expropiación, destaca el hecho de que se refieren a “expropiaciones concertadas” que, en general, se consideran como recursos para establecer áreas de crecimiento de poblados en regularización o para a la incorporación de suelo urbano para vivienda social y popular. Aunque las expropiaciones concertadas continúan siendo un acto de autoridad legal pretenden que sea más equitativo el procedimiento al considerar los intereses de los sujetos agrarios en cuanto a la determinación de la superficie ejidal afectada y la manera de pagar la indemnización a la que tienen derecho.

De acuerdo con la Ley de Expropiación, una vez ejecutados los decretos de expropiación existe la restricción de construir la obra pública proyectada en un plazo de cinco años y no es posible modificar el destino del bien expropiado. Asimismo, a pesar del decreto expropiatorio, las personas afectadas pueden interponer un recurso administrativo de revocación y, en caso de que el decreto o la for-

ma de proceder de la autoridad no cumplan con lo establecido por la ley, se puede recurrir al amparo, con lo que se revisará el proceso legal y existe la posibilidad de que no se ejecuten los decretos de expropiación.

Por otra parte, quienes llevan a cabo las obras sobre superficies expropiadas se enfrentan a una serie de trámites: elaboración de proyectos, cambios de uso de suelo, obtención de los permisos necesarios para construir, realización de los concursos de obras, contratación del financiamiento, restricciones o congelamiento de presupuestos. Así como los riesgos y la volatilidad propios de los mercados financieros: devaluaciones, fluctuaciones bruscas de las tasas de interés, restricciones crediticias. Adicionalmente, es necesario obtener autorizaciones de los congresos locales o de los ayuntamientos. En otras ocasiones se debe hacer frente a las invasiones de terreno expropiado; a la oposición de los vecinos; a restricciones impuestas por los planes urbanos, no consideradas inicialmente e imprevisibles al momento de expropiar, debido a la falta de coordinación tan frecuente entre los tres niveles de gobierno, además de otras situaciones inesperadas.

Por lo que, en algunas ocasiones, es imposible dar cumplimiento a la causa de utilidad pública que se había establecido y probablemente se enfrenten juicios de reversión de expropiaciones, promovidos por el FIFONAFE en los términos previstos en el artículo 97 de la Ley Agraria. Entonces, se tiene que modificar en forma total o parcial el destino propuesto para las tierras expropiadas, lo que limita y desalienta la inversión y el desarrollo de los municipios; con los enormes costos financieros que implica para la localidad y para los contribuyentes en general, lo que también puede ser una causa de los juicios de reversión de expropiaciones.

Sin embargo, de acuerdo con los argumentos de CORETT y la Procuraduría Agraria, muchos de los inconvenientes de las expropiaciones se eliminarían si se recurriera a la adopción de otros mecanismos de incorporación de tierras: adopción del dominio pleno y

aportación de tierras de uso común. Con ello los núcleos agrarios evitarían los inconvenientes de la ocupación forzada y arbitraria a la que estaban sujetas sus tierras, de los avalúos arreglados, las expropiaciones que nunca se les pagaron y los pagos de indemnizaciones en plazos largos.

La CORETT, haciendo uso de su facultad para expropiar la tierra de origen social, realiza acciones encaminadas a dos objetivos: el primero es la regularización de la tenencia de la tierra y el segundo es la constitución de reservas territoriales para el que ha instrumentado el Programa de Suelo Libre. Con el propósito de regularizar la tenencia de la tierra, declara nulas las operaciones de compra-venta de terrenos que no se hayan hecho a través de ella. Para lo cual realiza gestiones y trabajos técnicos que concluyen con el procedimiento de desincorporación de la propiedad social, para inscribir los predios regularizados en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio y en los catastros municipales o estatales. En tal virtud, todos los trámites que con anterioridad realizó el colono sólo le sirven para demostrar la antigüedad en la posesión del predio, pero no justifican la legalidad de su propiedad.

Una vez cubiertas todas las formalidades ante CORETT, elabora planos y etiqueta los lotes para cada colono, promueve el decreto presidencial expropiatorio e indemniza justamente al ejido o comunidad incorporada. Y es hasta entonces que titula a favor de los legítimos propietarios que comprueben, mediante la documentación específica solicitada, que son posesionarios desde seis meses antes de la expropiación. En esta última etapa, la CORETT promueve entre los colonos la venta de lotes a precios con sentido social y les ofrece financiamiento mediante créditos que van de tres a doce meses, otorgándoles facilidades, para que al final se les entreguen las escrituras que amparan su propiedad.

Asimismo, la CORETT, a través del Programa de Suelo Libre, busca constituir reservas territoriales como parte de la política de inducción de los gobiernos federal, estatal y municipal, para contar

con la disponibilidad legal y suficiente de suelo apto que satisfaga ordenada y anticipadamente la demanda de vivienda, ordenamiento urbano y desarrollo regional. Este programa es una política de inducción del gobierno federal con los estados hacia la sociedad, no pretende ser un programa de compra-venta de tierras, sino de una estrategia para que quien tenga suelo apto lo oferte, de ser posible lo desarrolle y lo venda a quien lo necesite, o se asocie y participe en el desarrollo urbano, para que a su vez las autoridades de los tres órdenes de gobierno faciliten esta conversión de tierra social a privada que ha sido señalada en los planes con vocación urbana.

Para lograr este programa, la CORETT fue sectorizada a SEDESOL y se le asignaron nuevas atribuciones, otorgándole funciones integrales para fomentar el ordenamiento territorial y del desarrollo urbano, evitando que su acción se centre únicamente en la regularización. Con esta actualización, puede inducir anticipadamente la constitución de reservas territoriales, con la aprobación de los estados y municipios, generando la oferta de suelo de origen social al servicio de los sectores público, social y privado, por el método de la expropiación.

En estos casos, la CORETT emprende programas para promover, mediante convenio con los núcleos agrarios que tengan suelo apto, la oferta de éste a quien lo necesite, cuidando que en el proceso se respete la normatividad agraria y urbana aplicable. Además de lo anterior, la CORETT puede, con cargo a sus propios recursos, o a los fiscales que se le asignen o a la mezcla de ambos, junto con los que provengan de fuentes estatales, municipales o privadas, adquirir, desarrollar y comercializar suelo social para efectos estratégicos, conforme a las reglas claras de operación con las cuales se garantice el interés público, la transparencia y la legalidad de las operaciones y, en su caso, tramitar como promovente la expropiación de suelo de origen ejidal o comunal para la regularización e incorporación de suelo libre al desarrollo urbano.

Todo ello permite a las autoridades dar respuesta a la demanda de suelo para vivienda popular, ejercer oportunamente su derecho de preferencia, controlar el desarrollo urbano y ordenar el mercado de tierra. Para los inversionistas privados representa la posibilidad de construir fraccionamientos sociales progresivos y la venta de lotes con servicios o pie de casa, así como obras de servicios públicos y otras que demanden los planes y programas de desarrollo urbano municipales.

Con la coordinación interinstitucional entre SRA y SEDESOL, se propicia el ordenamiento de la propiedad rural y urbana; la aplicación del federalismo que permite esquemas desconcentrados y descentralizados; el cambio en la concepción de la conversión del suelo, que supera la basada en adquisición de reservas vía expropiación, con una incorporación por diferentes vías que implica crecer con orden y con las garantías de preservación de lo social y ecológico.

El Programa de Suelo Libre tiene un papel importante dentro de las metas de la política pública de vivienda para desarrollar el ordenamiento territorial, el mercado habitacional y el mejoramiento de la vivienda ya establecida, dado que permite ofertar los predios que faciliten vivienda para la gente de escasos recursos.

Actualmente SEDESOL, a través de la Dirección General de Suelo y Reserva Territorial (DGSRT) se encarga de satisfacer la demanda de suelo urbano.<sup>2</sup> Conforme al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de 2001 a 2006, la demanda de suelo para desarrollo urbano y vivienda sería de 95 mil hectáreas dado el crecimiento poblacional de los centros urbanos, lo que equivale a incorporar un promedio de 15.8 mil hectáreas por año a partir de 2001. De acuerdo con las metas y avances a nivel nacional que se han publicado acerca de las actividades de la DGSRT, en el año 2001 consiguió la incorporación de más de 21 mil hectáreas de

---

<sup>2</sup> La información acerca de las actividades de la DGSRT fue tomada de la página WEB de SEDESOL en donde se publican las metas y avances de cada programa.

suelo social, lo que significa que la demanda fue cubierta. Para los años siguientes sus acciones continuarían orientadas a identificar e incorporar suelo apto para el desarrollo urbano.

Hasta 2002, la DGSRT contaba con recursos financieros (97.5 millones de pesos) para adquisición de suelo, mismos que permitirían potenciar sus actividades y asegurar que la demanda fuera satisfecha. Con tales recursos, su principal objetivo era generar reservas territoriales, alrededor de 1,000 hectáreas, para apoyar a los estados y municipios con mayor demanda de suelo, y coadyuvar a la instrumentación de otros programas federales como los de vivienda.

### **Resultados de los mecanismos de incorporación del suelo social al desarrollo urbano en la zona de estudio**

De acuerdo con los datos del PROCEDE, hacia mediados del 2001 en la zona conurbada del Estado de México se había certificado 155 núcleos agrarios, equivalentes a 65% de los 240 existentes en la zona de estudio, 7% estaba en proceso de certificación y el restante 28% no era viable de certificación. Los núcleos agrarios certificados representan 38% de la superficie total de ese tipo de tenencia de la tierra del estado, cuya extensión es de alrededor de 363 mil hectáreas. La certificación se refería a las tierras de uso común y parceladas; la titulación de solares urbanos y la adopción del dominio pleno no habían sido prácticas generalizadas. Con estas acciones se beneficiaron más de 36 mil ejidatarios y comuneros.

Hasta el 2003 se había llevado a cabo la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas en 34 núcleos agrarios de los municipios conurbados de la ZMCM: Atenco, Acolman, Coacalco, Cocotitlán, Cuautitlán, Chalco, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan, Tecamac, Tepetzotlán, Texcoco y Tultitlán. Con lo que se incorporaron al mercado formal de tierras para usos urbanos, en los que predominan uso habitacional y mixto (habitacional e industrial). Por otra parte, sólo en el caso del ejido de Santo Tomás Chiconautla

en Ecatepec y de San Jerónimo Chicahualco en Metepec se había presentado la titulación de solares urbanos. Acerca de la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en la zona de estudio, se puede resumir que hasta el 2003, de acuerdo con información de la Procuraduría Agraria, se habían constituido siete sociedades con los ejidatarios de la delegación Cuajimalpa del Distrito Federal y de los municipios de Estado de México: Cuautitlán y Texcoco. En total habían aportado 447 hectáreas a sociedades cuyo propósito, en su mayoría, era la venta y construcción de vivienda.

En general, se puede decir que la adopción del dominio pleno y la aportación de tierras a sociedades han sido gracias a la demanda de tierra ejidal, que refleja el creciente proceso de urbanización sobre los municipios conurbados, así como al crecimiento propio de la población del municipio. Además han influido las condiciones de la tierra, que no es de muy buena calidad y es poco productiva (Maya, 2003: 20-22, 34). No obstante, los trabajos del PROCEDE han avanzado lentamente en los municipios conurbados debido a que los ejidatarios no han podido llegar a acuerdos sobre los destinos, linderos y sujetos de derecho de sus núcleos agrarios (Maya, 2003: 14, 18). Sin embargo, no ha podido prosperar en el Distrito Federal, por la complejidad de los problemas que no son solamente agrarios.

Acerca de los resultados del trabajo del PISO a nivel nacional, la Procuraduría Agraria afirmaba que el requerimiento de suelo en el periodo 1996-2000 era de 105,060 hectáreas, y que hasta 1999 se habían incorporado 76,357 hectáreas que se dividían en: 11,959 hectáreas de expropiación para la constitución de reservas territoriales para los gobiernos estatales y municipales, lo que representaba 16% del total; 17,474 hectáreas de expropiación para la regularización de la tenencia de la tierra realizada por CORETT, que equivalía a 23%; para la adopción del dominio pleno habían sido 40,618 hectáreas, es decir 53% de la superficie, y para la aportación de tierras a sociedades inmobiliarias 6,306 hectáreas, el restante 8 por ciento.

En la zona de estudio para este trabajo, la superficie incorporada al desarrollo urbano de los núcleos agrarios por mecanismo considerados en el PISO de 1996 a 2000 fue de 3,210 hectáreas, divididas en: superficie parcelada en la que se adoptó el dominio pleno (1,674 ha), superficie aportada a sociedades mercantiles (275.4 ha) y superficie expropiada (1260.5 ha) (Maya, 2003: 39, 40). A su vez, los terrenos en los que hubo adopción de dominio pleno tuvieron tres destinos: 1) la venta a inmobiliarias habitacionales para construcción de vivienda de interés social, en total 701 hectáreas, lo que representa 22% de la superficie total; 2) la venta a inmobiliarias habitacionales para construcción de viviendas residenciales y club de golf, 543 hectáreas, lo que equivale a 17%, y 3) el resto de las tierras vendidas a particulares, cedidas o conservadas por los propietarios, es decir, 429 hectáreas con una proporción de 13 por ciento.

Al inicio de la aplicación del PISO, la prioridad de los organismos involucrados era la constitución de sociedades inmobiliarias ejidales, sin embargo, se enfrentaron a múltiples obstáculos de parte de los ejidatarios que consideraban que las sociedades representaban mayores dificultades y prefirieron la adopción del dominio pleno y la venta posterior de las tierras (Maya, 2003: 39). Lo que explica por qué de las acciones del PISO en la zona de estudio 52% de la superficie adoptó el dominio pleno, mientras que la aportación a sociedades inmobiliarias ejidales fue sólo de 275 hectáreas, correspondientes a 9% del espacio.

Asimismo, el área expropiada fue de 1,193 hectáreas para regularización realizada por CORETT y 67.5 hectáreas de expropiación concertada por el gobierno estatal o municipal para infraestructura, lo que significa 37% y 2% del área total, respectivamente. La superficie expropiada a favor de CORETT, en realidad ya había sido incorporada a usos urbanos pero de manera irregular, la superficie expropiada y su proporción respecto a las demás acciones denotan que prevalece la importancia de las expropiaciones. Respecto a las expropiaciones para la incorporación de suelo libre al desarrollo ur-



bano para la creación de reservas territoriales en diversos estados de la República, se encontró que de 1990 a 1999 se han incorporado 37,097.5 hectáreas, destacando 1996 como el año en que se realizó el mayor número (9,785 ha). En cambio, las expropiaciones para regularización a favor de CORETT, en las que se incorporó suelo con presencia de asentamientos humanos, fueron de 103,137 hectáreas.

Ambas expropiaciones, para reservas territoriales y regularización, se dividieron hasta antes de 1992 a favor del gobierno federal (24,941 ha) y a partir de 1992 a favor de gobiernos estatales y/o municipales (115,290 ha). Al analizar la información de la década de los noventa, sin duda destaca la preponderancia en las cifras de las expropiaciones para regularización, que en casi todos los años, excepto 1996, es mayor a la superficie expropiada para reserva territorial. Y en cifras totales es dos veces mayor la regularización que la creación de reservas territoriales.

Correspondiente al Programa de Suelo Libre, en el área de estudio de este trabajo solamente se han estado llevando a cabo inventarios de suelo y propuestas de núcleos agrarios con superficies en áreas de crecimiento del centro de población, en los municipios del Estado de México: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacan, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Naucalpan, Nicolás Romero, La Paz, Tecamac, Tlalnepantla, Tultepec y Tultitlán. Los inventarios de suelo contemplan las áreas urbanas de acuerdo con el Programa de Desarrollo Urbano, las áreas de crecimiento definidas por los planes del centro estratégico de crecimiento, y los límites ejidales. Sin embargo, hasta el momento en que se llevó a cabo esta investigación, no se tenían mayores avances en la aplicación del programa.

La información indica que, al menos hasta el 2000, los gobiernos estatal y municipal no han obtenido superficie para constituir reservas territoriales de la superficie segregada de los núcleos agrarios en el PISO para los municipios conurbados de la ZMCM (Maya, 2003: 39). A pesar de que dentro de los argumentos para las refor-

mas del Artículo 27 constitucional de 1992, la creación de reservas territoriales era uno de los principales propósitos. En contraste, además, con los planes y programas que contemplaban la creación de reservas territoriales como eje fundamental de la transformación del suelo rural a usos urbanos, por ejemplo, el Programa Sectorial Agrario (1995-2000). En el siguiente capítulo se analizarán con detalle las expropiaciones llevadas a cabo en la ZMCM.

### Análisis de la información sobre las expropiaciones de propiedad social en la ZMCM según el RAN

Con este análisis se puede apreciar en qué medida se han hecho y a quiénes han beneficiado las expropiaciones de propiedad social en la ZMCM. De la ZMCM se eliminaron: el municipio de Nezahualcóyotl porque no posee propiedad social; Cocotitlán y Jilotzingo, porque son municipios que no contaban con expropiaciones. Asimismo, en la información del *Historial Agrario* Temamatla y el Valle de Chalco están incluidos en Chalco, y en Cuautitlán se incorporan los datos de Cuautitlán Izcalli.

Por lo tanto, la zona de estudio abarca las seis delegaciones del Distrito Federal que todavía cuentan con propiedad social: Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Del Estado de México se consideran treinta y tres municipios conurbados: Acolman, Atenco, Atizapán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacan, Coacalco, Coyotepec, Cuautitlán, Ecatepec, Huehuetoca, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nicolás Romero, Papalotla, San Martín Pirámides, Tecamac, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepotzotlán, Texcoco, Tezoyoca, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlán y Zumpango. Del estado de Hidalgo se tomó en cuenta Tizayuca.

En las delegaciones y municipios anteriores se analizaron 248 núcleos agrarios en los que la información del *Historial Agrario* pro-

porcionada por el RAN incluye diferentes acciones agrarias, además de las expropiaciones, tales como: dotación, restitución, ampliación, segregación y permuta. Aunque en un principio se tenía contemplado contabilizar todas estas acciones, cuando se comparaban con las superficies ejidales, de tierra parcelada, de asentamientos humanos y de uso común, se presentaban disparidades en los valores, por lo tanto no se profundizó en examinarlas.

Es útil indicar que se toman en cuenta las superficies que se han expropiado por décadas en cada uno de los municipios y delegaciones, porque se consideran más importantes que el número de decretos, ya que existen bastantes decretos realizados por menos de una hectárea. El primer decreto expropiatorio en el área de estudio se presentó en el municipio de Teoloyucan por una superficie de 44 hectáreas el 28 de julio de 1938, pero fue ejecutado hasta el 18 de febrero de 1994 a favor de CORETT. En numerosas ocasiones se encontraron decretos publicados, principalmente en la década de los setenta y ochenta, pero ejecutados hasta después de mucho tiempo, en especial después de 1992. Esto se explica por las facultades que se le atribuyeron a la CORETT para agilizar los trámites de regularización con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad.

Durante los años cuarenta se expropiaron 806 hectáreas en tres delegaciones del Distrito Federal: Magdalena Contreras, Tláhuac y Tlalpan, y en tres municipios de México: Acolman, Ixtapaluca y Naucalpan. En la década de los cincuenta la superficie expropiada se duplicó y llegó hasta mil 708 hectáreas distribuidas en once municipios de México y dos delegaciones. El municipio más afectado fue Tecamac, al que se le expropiaron mil 286 hectáreas, la mayor parte del total. En los años sesenta se presenta una disminución muy importante en la superficie expropiada, 491 hectáreas que abarcaron doce municipios y dos delegaciones, destacando las expropiaciones en Cuautitlán y Tultitlán de 187 y 215 hectáreas, respectivamente. En el resto de los municipios y delegaciones la superficie expropiada no fue mayor a 24 hectáreas.

En la década de los setenta las expropiaciones aumentaron prácticamente diez veces en comparación con la década anterior y se registraron 4,764 hectáreas expropiadas en cinco delegaciones y 20 municipios. Dentro de ellos, Tizayuca, Hidalgo, registró por primera vez superficie expropiada (22 ha). En los ochenta se expropiaron 8,073 hectáreas, con lo que casi se duplica la superficie expropiada en la década anterior. Las expropiaciones se efectuaron en todas las delegaciones y en casi todos los municipios, excepto Atenco, Chiconcuac, Isidro Fabela, Nicolás Romero, Papalotla, San Martín de las Pirámides y Tizayuca.

En la década de los noventa se presenta la mayor superficie expropiada: 12 mil 162 hectáreas; en esos años los únicos que no presentaron expropiaciones fueron: la delegación Milpa Alta y los municipios de México: Chiconcuac y Jaltenco. Sobresalen Tlalpan, Chalco, Ecatepec, Naucalpan y Tepetzotlán con superficies expropiadas superiores a mil 100 hectáreas, pero menores a mil 600 hectáreas. En los noventa también resaltan las superficies expropiadas más altas de todas las décadas, en las delegaciones Cuajimalpa, Tláhuac y Tlalpan, así como en los municipios: Chalco, Chicoloapan, Ecatepec, Huehuetoca, La Paz, Naucalpan, Teotihuacán, Tepetzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tultitlán y Tizayuca. Además aparecen Atenco, Isidro Fabela, Nicolás Romero, Papalotla y San Martín de las Pirámides, como municipios que por primera vez registraron expropiaciones. De 2000 a 2002 se presentaron expropiaciones en trece municipios y en cinco delegaciones, siendo en total 1,164 hectáreas expropiadas (cuadro 1).

En resumen, a partir de los años cuarenta y hasta el 2002 se han expropiado en la zona de estudio 29,167 hectáreas de suelo social, de esta superficie 41% fue expropiado en los años noventa, 27% en los ochenta y 16% en los setenta. El resto de la superficie fue expropiado, en orden descendente: en la década de los cincuenta, 5%, de 2000 a 2002, 4%, en los años cuarenta 3% y en los años sesenta, uno por ciento.

Los datos reflejan una tendencia de aumento en las expropiaciones a través de los años, de 1930 al 2002. El mayor incremento en las expropiaciones fue en los años setenta, a partir de esos años la superficie expropiada prácticamente se duplica en cada década. En especial en la década de los noventa se puede apreciar un notable aumento de las superficies expropiadas. Esta situación destaca en el análisis debido al supuesto de que las expropiaciones disminuirían después de las modificaciones al Artículo 27 constitucional de 1992, ante la aparición de nuevas alternativas de incorporación de suelo social a los usos urbanos.

La única delegación que registró expropiaciones durante todas las décadas fue Tlalpan y los municipios con la misma característica son: Acolman, Ixtapaluca y Naucalpan. Exclusivamente tres municipios reportaron superficies expropiadas superiores a las dos mil hectáreas. El municipio que registró en todo el periodo la mayor superficie expropiada en propiedad social es Naucalpan con 2,731 hectáreas, seguido por Ecatepec con 2,225 e Ixtapaluca con 2,215 hectáreas. Después los que presentaron superficies superiores a las mil hectáreas fueron cinco municipios y cuatro delegaciones, en el siguiente orden: Tlalnepantla (1,865), Cuautitlán (1,799), Chalco (1,771), Tepotzotlán (1,744), Tlalpan (1,657), Tecamac (1,646), Magdalena Contreras (1,635), Xochimilco (1,396) y Tláhuac (1,395). Los municipios con más de 500 hectáreas expropiadas fueron: La Paz (904), Atizapan (882), Huehuetoca (846), Tultitlán (817) y Teoloyucan (759). El resto de las delegaciones y municipios registraron superficies menores a 500 hectáreas (cuadro 2).

Por otra parte, si se considera cómo afectaron las expropiaciones a la superficie ejidal en cada delegación o municipio, con el fin de verificar en qué proporción ha cambiado el uso de suelo de rural a urbano, el municipio más afectado fue Ecatepec, porque se expropió casi 62% de su superficie ejidal, y en Xochimilco y Atizapán se expropió más de la mitad de sus tierras, 57 y 56%, respectivamente. Los municipios y delegaciones con superficies ejidales afec-

tadas por las expropiaciones en más de 40% fueron: Tlalnepantla, La Paz, Cuautitlán y Teoloyucan, y en más de 30%: Tláhuac, Tultitlán y Naucalpan (cuadro 3).

Enfatizando los cambios que surgieron después de 1992, con las reformas al Artículo 27 constitucional, se aprecia que de la superficie expropiada en la zona de estudio, casi 35% fue expropiado después de 1992. En el caso de Atenco, Isidro Fabela y Nicolás Romero el total de sus expropiaciones fue después de 1992. Asimismo, tuvieron un gran impacto en Milpa Alta, Tepotzotlán, La Paz, Huehuetoca, Teotihuacan, Cuajimalpa, Ecatepec, Tlalpan, Tezoyoca, Chiahutla, Tláhuac y Tizayuca; en los que se expropió más de 50% después de 1992 (cuadro 4).

Si se trata de ubicar las expropiaciones, su impacto en la estructura territorial y su aumento en relación con el crecimiento de la ZMCM, se aprecia que las superficies expropiadas más altas se localizan en los municipios más cercanos al Distrito Federal y la magnitud de las expropiaciones va aumentando a través del tiempo y también el número de municipios en los que se realizan. Asimismo, las expropiaciones se van expandiendo y cada vez van alcanzando superficies más alejadas del Distrito Federal, en general, se puede observar una tendencia hacia la periferia. Antes de las reformas de 1992 las expropiaciones de suelo social están en áreas de la ZMCM que fueron dotadas de infraestructura debido a las necesidades que implicaba el crecimiento de la ciudad. A partir de 1992 las expropiaciones de suelo social se ubican en delegaciones y municipios en los que fue muy importante la regularización de la tenencia del mismo. Y después del 2000 se ubican en zonas cuyo desarrollo inmobiliario y comercial corresponden a un proyecto de consolidación urbana y no al proceso de regularización.

### **Beneficiarios de las expropiaciones en la zcm**

Los beneficiarios de las expropiaciones en el área de estudio se dividen en dos sectores: público y social. Dentro del sector público

aparecen secretarías, organismos e instituciones gubernamentales, así como algunas empresas que fueron paraestatales o que prestaban servicios a la Federación. Los beneficiarios del sector social sólo son la CORETT y el INDECO.

El sector público recibió la mayor superficie expropiada: 16 mil 748 hectáreas. En las expropiaciones para el sector público fueron más numerosas las dedicadas, en primer lugar, a infraestructura y servicios, sobre todo a la vialidad, el transporte y obras para la instalación de energía eléctrica, y, en segundo lugar, a centros de población. De las instituciones del sector público, el gobierno del estado abarcó la mayor cantidad de suelo expropiado equivalente a 4,178 hectáreas. Las demás instituciones beneficiadas, en orden descendente, fueron: la Secretaría de la Defensa Nacional (2,905 ha), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2,700 ha), el Departamento del Distrito Federal (2,121 ha), la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1,431 ha), la Comisión Federal de Electricidad (694 ha), la Universidad Nacional Autónoma de México (671 ha).

Las instituciones que recibieron menos de 500 hectáreas fueron: la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Banco Nacional de Obras Públicas, Petróleos Mexicanos, la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Ferrocarriles Nacionales de México, los ayuntamientos del Estado de México, la Comisión Nacional para la Subsistencia Popular, la Secretaría de Obras Públicas, el Instituto Mexicano para la Protección a la Infancia, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Compañía de Luz y Fuerza del Suroeste, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud.

Dentro de las expropiaciones del sector público a favor de empresas paraestatales o para concesiones aparecen: Industrial

Ayotla, S.A. (empresa textil); Guanos y Fertilizantes de México, S.A., y Papelera Mexicana, S.A. Además de otras empresas que obtenían concesiones para ofrecer servicios a la Comisión Federal de Electricidad y a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, como LM Guibara S.A. (filial de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro); Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A.; El Pilar, S.A. (fábrica de celulosa), y la Compañía Eléctrica Amacuzac, S.A. Igualmente, a través de la Secretaría de Comunicaciones se otorgaron superficies expropiadas a American Airlines de México, S.A., para establecer una estación de radionavegación aérea, y a Televimex, S.A., a quien se le cedió la concesión para operar un canal de televisión.

Cabe mencionar que todas las causas fueron justificadas como utilidad pública y en total se expropiaron 126 hectáreas, de las que LM Guibara S.A. recibió 55 hectáreas, el resto de la superficie está dividida entre las demás empresas y ninguna obtuvo más de 16 hectáreas (cuadro 5).

Por otro lado, en el sector social se expropiaron 11,930 hectáreas, de las que 11,823 fueron para la CORETT para tareas que suponen regularizar los terrenos ejidales que habían sido vendidos ilegalmente, básicamente para los sectores populares, y 107 para el Indeco destinadas a la creación de reservas territoriales en el Estado de México. Prácticamente la CORETT fue beneficiada con 41% de la superficie total expropiada en la zona de estudio.

Antes de las reformas al Artículo 27 constitucional de 1992, en el Distrito Federal los más beneficiados fueron: la CORETT con 2,262 hectáreas, el Departamento del Distrito Federal con mil 508 y la Universidad Nacional Autónoma de México con 671 hectáreas. En el Estado de México la CORETT también fue la más beneficiada con 5,662 hectáreas, además en orden descendente: el Gobierno del Estado (4,120), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1,903) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1,360). Y en Tizayuca, Hidalgo, la Secretaría de Obras Públicas (22 ha), la Secre-



taría de Comunicaciones y Transportes (19 ha) y el ayuntamiento (11 ha) (cuadro 6).

Después de 1992, en el Distrito Federal los más favorecidos también fueron la CORETT, con mil 550 hectáreas, y el Departamento del Distrito Federal con 335 hectáreas, seguidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con 333 hectáreas. En el Estado de México, la CORETT reportó la mayor superficie expropiada (2,349 hectáreas), luego la Secretaría de la Defensa Nacional 2,280 y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes 313 hectáreas. En Tizayuca la única beneficiada fue la Comisión Federal de Electricidad con 16 hectáreas (cuadro 7).

Haciendo referencia a las expropiaciones de la CORETT, antes de 1992 fueron casi 8 mil hectáreas (2,262 en el Distrito Federal y 5,660 en el Estado de México). En Tizayuca, la CORETT no ha realizado expropiaciones. Después de 1992 y hasta 2002, la CORETT llevó a cabo la expropiación de casi cuatro mil hectáreas, prácticamente en una década la mitad del número de expropiaciones llevadas a cabo durante 50 años en toda la zona de estudio. Estas expropiaciones estuvieron divididas en 1,550 hectáreas para el Distrito Federal y 2,349 para el Estado de México. De las expropiaciones realizadas por la CORETT en el Distrito Federal la delegación más afectada fue Tlahuac con 1,813 hectáreas, es decir, casi la mitad de la superficie expropiada en el Distrito Federal por la CORETT fue en esta delegación. En segundo lugar, en la delegación Magdalena Contreras se expropiaron más de 900 hectáreas y en tercer lugar en la delegación Tlalpan más de 600 hectáreas. Las demás delegaciones tienen expropiaciones menores a 223 hectáreas. En el Estado de México, Ixtapaluca tuvo la mayor superficie expropiada por la CORETT 2,135 hectáreas. En orden descendente: Tlalnepantla (902), Chalco (900), Atizapán (801), Ecatepec (756), Naucalpan (690), Tultitlán (517), La Paz (359), Chicoloapan (281) y Chimalhuacán (109). El resto de los municipios obtuvieron superficies menores a 100 hectáreas (cuadro 8).

Respecto a la indemnización de las tierras expropiadas, es necesario mencionar que todos los decretos muestran que han sido indemnizados conforme a los estatutos legales correspondientes. Sin embargo, con esta información no es posible determinar si tales montos de indemnizaciones han sido justos o proporcionales respecto al valor urbano que se les asigna o en comparación con el valor rural. Después de 1992, al revisar los decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* se puede observar que, en general, el monto de las indemnizaciones fue fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de la Secretaría de Desarrollo Social y que la mayoría de los montos indemnizatorios se depositaron en el FIFONAFE. En cada decreto se establece que el gobierno del estado o el Departamento del Distrito Federal, que existía antes del Gobierno de la Ciudad de México, es responsable de vigilar las acciones e inversiones que se realicen en los inmuebles en los que se ejecuta la expropiación. Además, que tales acciones e inversiones deberán ajustarse a la legislación aplicable en materia de desarrollo urbano y protección al ambiente.

Al respecto, aunque es posible conocer qué institución fue beneficiada, se ignora si las superficies expropiadas han sido para la causa de utilidad pública justificada o para un uso distinto para el que se decretaron. Finalmente, existen ocho decretos que fueron publicados pero no ejecutados y en la información proporcionada por el *Historial Agrario* no se explican las causas. Asimismo, se encontró el caso del ejido de San Salvador Atenco, municipio de Atenco en el Estado de México, en el que se promovió un juicio de amparo ante la expropiación para la construcción del aeropuerto en la zona del vaso del lago de Texcoco.

## Conclusiones

Al término de este trabajo, con la información analizada se puede concluir que en la ZMCM se ha promovido la incorporación de suelo social en tres vertientes: la primera que tiene como propósito la crea-

ción de infraestructura para el desarrollo urbano; la segunda dedicada a la regularización para el ordenamiento territorial, y la tercera con fines de comercialización en el mercado abierto para satisfacer necesidades de vivienda, industriales, comerciales y de servicios. Sin embargo, no se ha atendido la necesidad de suelo de la población de escasos recursos para evitar la proliferación de los asentamientos irregulares y sus consecuencias negativas. Aunque se haya intentado con la creación de reservas territoriales, presentes en el discurso, pero de las que no se tiene evidencia clara, al menos en las delegaciones y municipios de la zona de estudio.

En general, las expropiaciones han sido responsables de las dos primeras tareas: regularizar la tenencia de la tierra y proporcionar suelo para crear infraestructura que sostenga el crecimiento de la ZMCM. Las expropiaciones al inicio del proceso de configuración de la ZMCM constituyeron un importante elemento para que la ciudad siguiera expandiéndose, el aumento en las expropiaciones fue paralelo al crecimiento de las entidades donde se registraron. En cambio, en la tarea de regularización de la tenencia de la tierra, y en específico de los asentamientos irregulares, las expropiaciones no han conseguido trabajar simultáneamente en todas las dimensiones de la irregularidad de la ocupación del suelo, ni han concluido la integración a la ciudad de los asentamientos irregulares mediante su regularización jurídica.

Dentro de las limitaciones del análisis a las expropiaciones se encuentra que sólo se analizó la información de las expropiaciones de propiedad social y se desconoce la magnitud de las expropiaciones de propiedad pública y privada. Al respecto, dentro de la recopilación de bibliografía se encontró que algunos autores sustentan que el crecimiento de la ZMCM ha sido fundamentalmente sobre propiedad privada.

Las expropiaciones siguen presentes en cada programa de incorporación de suelo al desarrollo urbano, a pesar de que no son el único recurso de la federación para cambiar el suelo social a urba-

no, se siguen intentando como en el caso del municipio Atenco del Estado de México. Y en el caso de la CORETT con el Programa de Suelo Libre, se contemplan como acciones necesarias para cambiar a usos urbanos, aunque ahora sean concertadas con mejores condiciones para los ejidatarios y comuneros. Sin embargo, las acciones gubernamentales, principalmente las de CORETT, han sido un esfuerzo insuficiente para encauzar el desarrollo urbano, ya que el tratamiento de la problemática urbana requiere medidas que resuelvan el crecimiento desproporcionado y desordenado de las ciudades, más que medidas parciales, como la constitución de reservas territoriales.

En resumen, los datos reunidos en esta investigación revelan que en los municipios contiguos del Estado de México, a pesar de las reformas al Artículo 27 constitucional de 1992, el estado perdió la oportunidad de generar reservas territoriales y conducir el desarrollo urbano para aportar terrenos a los colonos pobres o para infraestructura. Esto podría justificarse porque, probablemente, las reservas territoriales pertenecen a una visión normativa que no se sitúa en la realidad de la ZMCM en constante cambio, diseñadas a partir de un espacio inexistente y en ocasiones atemporal. Por lo que en los municipios es más factible que los ejidatarios enajenen de inmediato su parcela a favor de terceros sin que puedan involucrarse en el desarrollo de dichas reservas territoriales.

Por lo tanto, es necesario evaluar en qué medida el marco legal es apropiado para el ritmo de crecimiento de los asentamientos humanos, así como su articulación con los planes y programas sectoriales, y si las instituciones que participan en el ordenamiento del suelo cuentan con herramientas administrativas eficientes para llevar a cabo sus tareas. Adicionalmente, cabría preguntarse hasta qué punto los ayuntamientos evitan la creación de reservas territoriales, para dar paso a que la oferta de suelo urbano quede en manos de fraccionadores o inversionistas privados, quienes determinan los mecanismos de mercado dirigiéndose solamente a los estratos de

medianos y altos ingresos. Sin embargo, el ayuntamiento paga el alto precio de perder control sobre los usos y destinos del suelo.

Las reservas territoriales implican que se tomen decisiones previstas en el desarrollo urbano a nivel municipal, del gobierno del Distrito Federal, de los gobiernos de los estados y de la federación; pero difícilmente estas decisiones son congruentes con los intereses de los tres niveles de gobierno y cada uno hace uso del suelo conforme a sus antecedentes sociales e históricos y a las necesidades que se les vayan presentando. Lo que conduce a plantear que existe un vacío legal entre la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Agraria, porque se crean conflictos en las disposiciones sobre los usos de suelo rurales y urbanos, y de alguna forma lleva a cuestionar si realmente un plan municipal de desarrollo urbano se circunscribe a los planes estatales de desarrollo urbano y al plan nacional de desarrollo urbano.

Por otro lado, los mecanismos de incorporación de suelo social al desarrollo urbano que surgieron después de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional han presentado dificultades importantes para llevarse a cabo, lo que probablemente ha propiciado la existencia de las expropiaciones como recurso legal. Esta podría ser una explicación acerca de que el Estado continúe llevando a cabo expropiaciones con fines de regularización, a pesar de que cuente con otros mecanismos de incorporación de suelo social a usos urbanos.

Quizá las políticas de la propiedad ejidal instrumentadas en los noventa han tenido efectos parciales, pero no han impactado de manera general a la tenencia de la tierra, no han conseguido dar un enfoque global y coordinado más eficaz que las acciones parciales encaminadas a resolver separadamente los eventuales problemas jurídicos, fiscales o urbanísticos. Una de las razones de lo anterior puede ser que al llevar a cabo estas políticas no se han tomado en cuenta las características de la periferia urbana, no se ha comprendido su diversidad, dado que la conurbación implica un proceso desigual de integración económica, sociopolítica, infraestructural y

territorial. Tal parece que la periferia ha estado concebida como un mercado de suelo, para usos inmobiliarios y productivos, pero las localidades que la constituyen no están del todo integradas a las actividades metropolitanas, ni con las áreas centrales de la ciudad por la ubicación de las actividades económicas y las relaciones de trabajo. Por lo tanto, muchos municipios incluidos en la ZMCM tienen muy pocas características metropolitanas. Si bien algunas están en vías de urbanización, en ellas no hay inversión extranjera en servicios avanzados ni estructura productiva metropolitana.

En las políticas de ordenamiento territorial se ha olvidado que algunos de los municipios de la zona de estudio presentan una gran heterogeneidad de situaciones derivadas de que albergan población urbana y al mismo tiempo desarrollan actividades rurales, productivas, comerciales y de servicios, que no necesariamente fueron engendradas en el Distrito Federal. Debido al perfil rural de algunas de las localidades de la ZMCM, es ineludible retomar el problema agrario que se ha caracterizado por su prevaleciente rezago, la existencia de unidades de producción que impiden el uso de tecnologías avanzadas, un escaso nivel de organización para la producción, insuficiencia de infraestructura y limitado acceso al crédito. Asimismo, los núcleos agrarios enfrentan conflictos y controversias interejidales que están intrínsecamente ligados al alto porcentaje de tierras sin certificar y a la invasión de predios realizadas por la nueva población demandante de tierra.

En el mismo sentido, las normatividades urbanas reflejan que, en su mayoría, se concibe a la periferia de la ZMCM como albergue de asentamientos irregulares en condiciones de pobreza, quitándole peso a que coexisten zonas residenciales para otros grupos sociales, conjuntamente zonas comerciales, industriales y hasta zonas para el desecho de los residuos. Además, se olvida que los asentamientos irregulares tienen su origen en los bajos ingresos de la población, los altos niveles de desempleo y subempleo, la magnitud de la migración del campo a la ciudad, la oferta ilegal de fraccionamientos y la es-

peculación del suelo. Por lo que convendría considerar el ambiente de carencia que prevalece en algunas localidades de la periferia, cuyas condiciones de pobreza tal vez permitan la existencia de un sistema político populista que lleva a la población a vivir bajo ciertos estándares de dotación de servicios e infraestructura.

En conclusión, es necesario percibir el punto de vista del habitante de la periferia, antes que posicionarse en las estructuras territoriales y concebirlas como si fueran independientes de los sujetos sociales que viven ahí, de su experiencia de vida y de los procesos sociales que construyen y enfrentan al mismo tiempo. Porque no se puede ignorar que los habitantes modelan el espacio y a su vez son modelados por él. Tampoco se ha reflexionado en las consecuencias de la diferenciación espacial dentro de la ZMCM, estimuladas por la inversión extranjera directa en el país, que ha demostrado tener preferencia por esta zona, y que juegan un papel muy importante en la estructuración de los espacios urbanos. Dado que determina la ubicación de oficinas, centros comerciales y desarrollos residenciales privados, en las mejores y más accesibles localizaciones.

Aunque hasta el momento queda claro que la demanda de suelo social en la ZMCM es para diversos usos urbanos, siempre que se habla de ordenamiento territorial, la vivienda adquiere gran importancia. En este caso es necesario considerar que la demanda de suelo para vivienda supera la tasa de crecimiento demográfico debido al envejecimiento de la población, esto significa que aunque la tasa de natalidad vaya decreciendo, una parte de la población joven está constituyendo más hogares y otra parte demanda hogares unipersonales; por lo tanto, el requerimiento de vivienda continúa estando determinado por la densidad poblacional.

Consecuentemente, es vital replantear el papel de la vivienda en la integración social de los habitantes de la periferia, porque con las políticas actuales se va gestando un mito alrededor de “la casa propia” en el que la vivienda es concebida como “patrimonio”, teniendo gran éxito en los contextos de pobreza urbana. Acaso porque

vende el sueño de progreso y otorga a los habitantes con la adquisición de propiedad, la seguridad de “poseesionarios”, y de alguna forma permite compensarles las exclusiones sociales innegables en ciertos grupos de la periferia. En contraparte, habría que trazar la especulación acerca de las ganancias o pérdidas que la construcción masiva de vivienda implica para los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México. Debido a que aunque aparentemente para éstos las nuevas viviendas significan una numerosa recaudación a través de impuestos prediales y de servicios, también representan un gran gasto en llevar hacia los nuevos asentamientos servicios de abastecimiento, transporte, vialidades, drenaje y agua.

No obstante, los usos de suelo no sólo se rigen por el mercado inmobiliario, además existen otros valores en juego heredados del pasado o forjados mediante procesos políticos y culturales. Entonces, cabría cuestionar la capacidad de la periferia para relacionarse con los nodos centrales de la ciudad, y medir, por ejemplo, si las vías de acceso de la población son funcionales. Como en los casos de los desarrollos inmobiliarios en el municipio de Ixtapaluca, Estado de México, que tienen muy pocas vías de afluencia a la ciudad. Esto involucraría revisar los patrones de movilidad espacial en las áreas urbanas: localización del lugar de trabajo, centros educativos, zonas comerciales y de actividades recreativas. Sin olvidar que, a pesar de las tendencias a la descentralización, las áreas comerciales y de negocios tradicionales todavía mantienen una destacada relación en las funciones y estructura global de la ZMCM.

Asimismo, es inevitable dimensionar a la ZMCM dentro del sistema de ciudades y analizar cómo se está relacionado con otros centros urbanos, eventualmente no deba extenderse más, por tanto, no se debería abastecer de vivienda a algunos municipios que solicitan la creación de unidades habitacionales en lugares que resultan poco aptos para asentamientos humanos, como el caso de Atizapán, municipio del Estado de México. Lo que invita a reflexionar acerca de lo que realmente es suelo apto para desarrollo urbano y para quién



es apto, porque puede ser apto solamente para los desarrolladores inmobiliarios privados o para algunos planes de desarrollo municipales.

Por consiguiente, las interrogantes serían si las estructuras territoriales son las más favorecedoras para los habitantes y si el ordenamiento territorial procura el equilibrio entre población, territorio y medio ambiente. En el mismo sentido, es preciso que en los procesos de urbanización que alcanzan las zonas ejidales, sus habitantes: los ejidatarios y comuneros, sean beneficiados por las ventajas del desarrollo urbano y no relegados, que puedan incorporarse para que mejoren sus condiciones de vida. Para ello es necesario contar con herramientas administrativas y procedimientos ágiles de las instancias gubernamentales, así como capacitación a los ejidatarios y comuneros.

En síntesis, ante la fragmentación social que va en crecimiento y la dificultad que impone incorporar a la población de la periferia al mismo proyecto de urbanización, y en vista de que existen grupos que siempre han vivido en la periferia y su referencia con el área central es nula; sería obligatorio estudiar a los grupos que integran la periferia, para prever su crecimiento y expansión, así como para integrarlos a la consolidación de zonas metropolitanas mediante mecanismos de participación social.

Por otro lado, las leyes tanto Agraria como de Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano deben considerar que la dinámica de la sociedad tiende a conceder a los tres niveles de gobierno el carácter de promotores, orientadores y controladores del desarrollo urbano, subestimando la responsabilidad de los agentes económicos de los sectores privado y social en los proyectos urbanos. No obstante, se debe asignar mayor importancia a su participación, debido a que en numerosas ocasiones resulta muy difícil cuantificar en qué medida el paso de la tierra ejidal a usos urbanos se ha realizado dentro de la ley o al margen de la misma; con lo que se pretendería que los productores inmobiliarios respetaran los planes de desarrollo urbano. Lo que conlleva a que se pueda controlar la especulación

del mercado inmobiliario, que se ha practicado sin atender la ilegalidad de sus acciones de comercio con tierras de propiedad social, y ha propiciado el crecimiento desordenado de los centros de población.

Con todo, algunas localidades de los municipios podrían conservar su perfil rural y desarrollar actividades de producción agrícola, con lo que se respetaría la diversidad que existe en la periferia. El objetivo sería fortalecer al sector primario, posibilitando el acceso a tecnología, crédito, inversión, capacitación, comercialización y asistencia técnica. Al respecto, es importante visualizar a la ZMCM dentro del contexto nacional y descentralizar recursos para que sean dotadas de infraestructura urbana otras ciudades, ofrecer oportunidades de crecimiento económico para empresas y comunidades en desarrollo, logrando así evitar la migración y crecimiento de asentamientos irregulares.

De la misma forma, las políticas de desarrollo urbano deberían estar articuladas con las demás políticas públicas que participan a largo plazo en la estructuración del espacio urbano, teniendo en cuenta que la ZMCM es un reflejo de lo que está ocurriendo en otras ciudades del país. En consecuencia se sugiere dar prioridad al papel del suelo social en la estructuración del espacio urbano, porque los datos reflejan que los mecanismos de incorporación social no están consiguiendo los resultados esperados. Evitando con ello el diseño de políticas públicas que parecen paliativos a los problemas de uso de suelo, políticas de ordenamiento territorial únicamente para regularizar, para ordenar el desorden que se permite que subsista durante determinado periodo en un escenario que aparenta que está permitido que los actores sociales jueguen diferentes papeles sin normatividad. En este contexto, las autoridades intentan ordenar las cosas que salieron mal o compensar a los menos beneficiados, enfrentándose a obstáculos tan grandes como la falta de congruencia, de voluntad política y de coordinación interinstitucional de los tres niveles de gobierno en decisiones de desarrollo urbano.

## Bibliografía

- Azuela, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Evolución de las políticas de regularización", en *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, UNAM.
- \_\_\_\_\_ (1994), *El artículo 27 y el desarrollo urbano*, México, Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Cano, Andrea (1990), *La regularización de la tenencia de la tierra en colonias asentadas en ejidos (1982-1988)*, Tesis de Maestría en Estudios Urbanos, México, El Colegio de México, CEDDU.
- Coulomb, René y Duhau Emilio (1993), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Cruz, Soledad (1993), "Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento", en *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, México, UAM.
- \_\_\_\_\_ (2001), "El poblamiento popular y la propiedad privada", en *Espacios metropolitanos*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Delgado, Alfredo y Perló Manuel (2000), *El estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México*, México, El Colegio Mexiquense.
- Duhau, Emilio (1991), "Urbanización popular y políticas del suelo en la ciudad de México", en M. Scheingart (coord.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México-I. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Hábitat popular y reforma del artículo 27", en *El artículo 27 y el Desarrollo Urbano*, México, Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Espacios metropolitanos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Eibenschutz, Roberto (2000), *El desarrollo urbano del Distrito Federal*, México Gobierno del Distrito Federal.
- García, Roberto (2001), *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. Una revisión a la luz de la globalización*. México, El Colegio de la Frontera Norte.

- Garza, Gustavo y Rodríguez, Gustavo (1998), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.
- González, Ligia y Vargas, R. (2000), "El sector público como elemento regulador del mercado de suelo urbano", en *Los pobres y la ciudad de la tierra*, Mexico, El Colegio Mexiquense.
- Huamán, Elías (1996), *Políticas de regularización de la tenencia de la tierra en los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1970-1992)*, Tesis de Maestría en Estudios Urbanos, México, El Colegio de México, CEDDU.
- Iracheta, Alfonso (1997), *Planeación y desarrollo una visión del futuro*, Plaza y Valdés, México.
- Maya, Lucy (2001), *La aplicación del PROCEDE en los municipios conurbados del Estado de México y los mecanismos de incorporación regulada de tierras al desarrollo urbano*. Tesis de Maestría en Estudios Urbanos, México, El Colegio de México, CEDDU.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Los trabajos del PROCEDE y del PISO en los municipios conurbados del Estado de México*, Documento de trabajo en la división de economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Pradilla, Emilio (1994), *El artículo 27 y el desarrollo urbano*, Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México.
- Rébora, Alberto (2000), *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la región oriente del valle de México*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Ruiz, Laura (2001), *Guía de expropiación de bienes ejidales y comunales del Archivo General Agrario*, México, Registro Agrario Nacional.
- Schteingart, Martha (1986), "Crecimiento urbano, transformación de terrenos rurales de propiedad colectiva y políticas del Estado", en *Cuadernos ciudad y sociedad*, 12, Ecuador, Centro de investigaciones CIUDAD.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Urbanización popular y regularización de la tenencia de la*

*tierra. Dos casos en municipios conurbados de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.

\_\_\_\_\_ (1997), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.

Smolka, M, e Iracheta, A (2000) (coord.), *Los pobres y la ciudad de la tierra*, México, El Colegio Mexiquense.

Vargas, Franco y Martínez, S. (1999), "Análisis de la propiedad social del Distrito Federal en el umbral del siglo xxi", en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, México.

Varley, Ann (1985), "La zona urbana ejidal y la urbanización de la ciudad de México", en *Revista A*, núm. 15, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Vidaurri, Miguel (coord.), "Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda", México, Procuraduría Agraria.

Vite, Miguel (1996), *El estado y la urbanización de la Zona Metropolitana del Valle de México en la década de los ochenta*. Tesis de Maestría en Estudios Urbanos, México, El Colegio de México, CEDDU.

**Fuentes hemerográficas:** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Ley Agraria, Ley General de Asentamientos Humanos.*

**Otras fuentes:** *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos* (2000), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.

