

### PROPIEDAD DE LA TIERRA, URBANIZACIÓN EJIDAL Y POBLAMIENTO EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO 1990-2000

María Soledad Cruz Rodríguez

Identificar las peculiaridades recientes de la urbanización en propiedad ejidal y comunal, así como su relación con los efectos generados por la Ley Agraria de 1992, a partir del análisis de las tendencias recientes en los diferentes tipos de propiedad. Se concluye que los procesos sociales y políticos en el crecimiento urbano, se perfilan como diferenciados en función del territorio en el que se localizan (delegaciones o municipios) y del perfil urbano que los caracterice.

El presente trabajo tiene dos objetivos centrales: el primero consiste en realizar un análisis de las tendencias recientes del crecimiento urbano y su relación con los diferentes tipos de propiedad en el periodo 1990-2000. El segundo pretende identificar las peculiaridades recientes de la urbanización en propiedad ejidal y comunal (también denominada propiedad social). En el pasado, se han realizado estudios sobre este tema para la década de los setenta y para el periodo 1980-1990.<sup>3</sup> En ellos la intención fundamental ha sido dar cuenta de las diversas formas a partir de las cuales se ha urbanizado la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), así como el papel de la tenencia de la tierra en este proceso. Gran parte de los resultados se centran en mostrar en qué medida la expansión del suelo urbano se ha dado en tierra de propiedad ejidal, comunal, privada y federal, así como los tipos de poblamiento que se han presentado en ellos (colonias populares, fraccionamientos residenciales, etcétera).

En el presente documento se retoman las tendencias encontradas para las décadas anteriores y se contrastan con los hallazgos de la actual. A fin de cuentas se busca responder a una pregunta fundamental, ¿hasta dónde han cambiado o permanecido las tendencias sobre la expansión física de la ciudad en las distintas formas de propiedad?

En su organización, la investigación tiene tres ejes. El primero tiene relación con la metodología utilizada para el análisis de la urbanización por tipo de propiedad. El segundo retoma las tendencias del tema de estudio para las décadas ochenta y noventa, esto

<sup>3</sup> Al respecto se pueden revisar los trabajos de Martha Scheingarth (1981,1989) y los que la autora de este trabajo ha realizado (véase al respecto Cruz, 1982, 1997 y 2001).

con la intención de mostrar los cambios y/o su permanencia para el año 2000. Finalmente, el tercero presenta una reflexión sobre el papel de la urbanización ejidal y su relación con los efectos generados por la Ley Agraria (LA) de 1992.

### Consideraciones metodológicas

El análisis de la propiedad y el crecimiento urbano se ha llevado cabo en los últimos 15 años a partir de relacionar el trabajo cartográfico con las variables censales. Este tipo de estudio se ha realizado con el apoyo de las nuevas tecnologías desarrolladas alrededor de los Sistemas de Información Geográfica, las cuales han sido aplicadas por el equipo del Observatorio de la Ciudad de México (OCIM) que reside en la Maestría de Planeación y Políticas Metropolitanas en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Azcapotzalco. Los antecedentes de este esfuerzo datan desde 1995 al iniciar una investigación que abordó las características de la expansión urbana en diferentes tipos de tenencia para toda la ZMCM. De manera particular se enfatizó en la urbanización ejidal y el periodo que se trabajó fueron las décadas 1970-1990. Es importante mencionar que hasta entonces no se había realizado un estudio que considerará a todas las delegaciones y municipios que formaban parte de la ZMCM, ya que los trabajos existentes en esos años se fundamentaban en estudios de caso, sólo existía un análisis general para el Distrito Federal. Los primeros resultados de esta investigación se publicaron en 1997 (Cruz, 1997: 11-32).

Para realizar el trabajo, la primera tarea que se asumió fue la elaboración de la estructura de la propiedad territorial de las 16 delegaciones del Distrito Federal y de los 38 municipios conurbados<sup>2</sup> que el OCIM consideraba como parte de la ZMCM para la década de los noventa. Para ello se realizó una intensa búsqueda de la cartografía de la propiedad en diferentes instancias oficiales como el Registro Agrario Nacional (RAN), dependencias regionales de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, y las entidades administrativas del entonces Departamento del Distrito

<sup>2</sup> Estos municipios fueron: Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, La Paz, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepotzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlán, Zumpango, Cuautitlán Izcalli, Valle de Chalco Solidaridad y Tizayuca (en el estado de Hidalgo).

Federal. A pesar de la gran dispersión de la información, se logró cubrir el territorio del Distrito Federal y 90% del territorio correspondiente a los municipios conurbados (es decir, se obtuvo la cartografía de 33 municipios).

Una vez obtenida la información cartográfica se enfrentó el reto de trabajar los planos para poder iniciar su sistematización. El trabajo no fue fácil, las escalas eran diferentes entre sí y había que traducir la nomenclatura de la SRA a unidades de análisis urbano. Una vez que se homologaron las escalas, los planos de propiedad se contrastaron con fotos áreas de la zona metropolitana en diferentes momentos (fueron fundamentalmente las décadas de 1980 y 1990) con lo que se obtuvieron tanto las áreas urbanizadas para ambos periodos, como aquellas que se incorporaron a la urbe en estos años.

Todo lo anterior se realizó con el trabajo tradicional de los arquitectos con los planos, la información que se obtuvo alimentó un plano elaborado en *Autocad* y constituyó una “máscara” digital que permitió relacionar la tenencia de la tierra y área urbanizada con variables geoestadísticas que concentraban información sociodemográfica de los censos de población (AGEB<sup>3</sup>). Paralelamente a este trabajo se elaboró un plano digitalizado y georreferenciado de la ZMCM que permitió efectuar el análisis con variables censales de 1980 y 1990, como superficie, tipo de poblamiento, densidad habitacional, etcétera. Con estos instrumentos se hicieron cruces con las variables “tenencia de la tierra”, “área urbanizada” y “tipo de poblamiento”. Todo esto permitió realizar un análisis general de la relación entre la estructura de la propiedad de la tierra y el proceso de urbanización, se identificaron tendencias generales del proceso de urbanización por tenencia y por tipo de poblamiento.

El análisis de la propiedad territorial y la urbanización para el 2000 tiene como punto de partida el trabajo metodológico reseñado anteriormente, sin embargo, es importante señalar que las “tecnologías” que permiten digitalizar la información han cambiado mucho y se tuvieron que realizar algunos ajustes para desarrollar el trabajo. Una primera cuestión que se abordó por el OCIM fue la homologación cartográfica de las AGEB's de los años 80, 90, 95 y 2000, para permitir la elaboración de estudios con datos comparables, esto requirió un esfuerzo importante por parte de los especialistas en los Sistemas de Información Geográfica.

<sup>3</sup> Área Geoestadística Básica es la unidad mínima de análisis a través de la cual el INEGI reporta sus censos, tanto de Población y Vivienda como Económicos. Las AGEB's son, físicamente, la suma de varias manzanas dentro de una cartografía.

Respecto a la “máscara” digital de la propiedad de la tierra, se elaboraron varios ajustes para poder trabajarla. Por una parte, dado que el plano de la propiedad territorial no está georreferenciado y no constituye por sí solo información digital, la primera tarea fue digitalizarlo y hacerlo compatible con la cartografía resultante de la homologación de las AGEB’s censales, esto por supuesto, implicó algunos ajustes que no afectaron de manera sustancial los resultados del estudio. De esta manera el análisis que se realiza no da cuenta de la expansión urbana en diferentes tipos de tenencia, sino que sólo se refiere a la evolución y crecimientos de las AGEB’s urbanas entre 1980 y el 2000.

En este trabajo se consideran los 58 municipios conurbados como parte de la ZMVM. Esta cobertura física permite identificar tendencias recientes en los municipios incorporados a la urbe en la década de los noventa. Las variables que se relacionaron fueron los diferentes tipos de propiedad (privada, ejidal, comunal, federal), y los tipos de poblamiento, esto por delegación y municipio, el periodo que se abordó fue el de 1990-2000.

## Las tendencias de crecimiento y la propiedad en la década de los ochenta

Como ya se mencionó, los trabajos en torno a la propiedad y la expansión urbana se centraron en dos puntos fundamentales: el seguimiento del crecimiento urbano sobre diferentes tipos de tenencia y los mecanismos de urbanización de la propiedad ejidal. Los resultados de investigación más importantes de esta vertiente durante el periodo que va de 1950 hasta mediados de los años setenta fueron los siguientes:

- 1) Para 1970 se calculaba que 68% del crecimiento urbano en el Distrito Federal se había dado en tierras de propiedad ejidal y comunal, y
- 2) En el caso de los municipios conurbados, hasta entonces la expansión de la ciudad se había dado en 50% sobre tierras ejidales y comunales, 27% en las de propiedad federal y 23% en las correspondientes a propiedad privada (Schteingarth, 1989).

Ante los datos anteriores, entre los estudiosos urbanos se validaba la hipótesis de que la mayor parte del crecimiento urbano se había dado en tierras ejidales, y que en los años posteriores los ejidos seguirían incorporándose a la gran urbe. Se identificaron como

principales mecanismos de urbanización de este tipo de tierra, intervenciones directas del Gobierno Federal para urbanizar a través de la expropiación; la utilización de una figura considerada dentro de la legislación agraria vigente en el periodo mencionado, como la permuta, con la que se logró el traspaso de terrenos ejidales importantes a particulares con el objeto de urbanizarlos; de la misma manera, la zona urbana ejidal, también presente en la ley, permitió la urbanización de grandes extensiones a partir de la formación de colonias populares cuyo proceso estuvo controlado directamente por las autoridades ejidales.

La creciente constitución de colonias populares se identificó como el mecanismo principal de transformación urbana del suelo ejidal. Si bien, no había para entonces un cálculo de la tierra ocupada por la urbanización popular para toda la zona metropolitana, la aparición espectacular del Valle de Chalco Solidaridad en ejidos confirmó a los especialistas la indudable presencia de un gran mercado irregular popular en la periferia de la ciudad. En este fenómeno se identificó la participación de agentes sociales que trascendían la mera acción de venta de los ejidatarios y que aludían a ventas individuales de lotes, ventas de tierras a inmobiliarios, así como el fraccionamiento de extensiones significativas por parte de ejidatarios como de otros agentes especializados en el negocio inmobiliario popular.<sup>4</sup>

Tal como se preveía, la ZMCM siguió creciendo y para el periodo 1980-1990 se habían incorporado a la urbe poco más de 40 mil hectáreas, las cuales estaban distribuidas en 28% en el Distrito Federal y 72% en 38 municipios conurbados que el OCIM consideró para el Estado de México (CONAPO, 1992). En el caso del Distrito Federal, la nueva urbanización se localizó en las delegaciones de Iztapalapa, Xochimilco, Tlalpan y Álvaro Obregón; en la periferia metropolitana los ejemplos más representativos de la acelerada expansión urbana eran Valle de Chalco Solidaridad, Ixtapaluca, Tecámac y Nicolás Romero (Cruz, 2001:157).

En esta expansión territorial se combinaron diversas formas de urbanización de las que destacaron las colonias populares, que para 1990 ocuparon 61% del área urbanizada, le siguieron en importancia los pueblos conurbados con 19% y los conjuntos habitacionales con 8.5% (*ibídem*). La localización de la urbanización popular se orientó

<sup>4</sup> Si el lector está interesado en revisar con mayor detalle el proceso de ocupación de tierras ejidales reseñado brevemente, se puede consultar el trabajo *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México* (Cruz, 2001).

hacia las zonas periféricas del noreste rumbo a la autopista y carretera federal a Pachuca en los municipios de Ecatepec y Tecámac; al noroeste a los costados de las vialidades que comunican a los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli y Cuautitlán hasta Tepetzotlán, y hacia los municipios de Atizapán y Nicolás Romero; hacia el surponiente en las delegaciones de Tlalpan, Xochimilco y Magdalena Contreras, y finalmente al oriente, hacia la carretera a Puebla entre la zona comprendida por Iztapalapa, los Reyes, Ixtapaluca, Chicoloapan, Chalco y Chimalhuacán (Legorreta, 1994-60).

Respecto al crecimiento urbano en diferentes tipos de propiedad se encontraron sorpresas interesantes. El análisis para la década de los setenta indica cambios importantes en comparación con los años anteriores. En términos generales el hallazgo más importante es el incremento del crecimiento urbano en propiedad privada (64% del área urbana se ubicó en este tipo de tenencia), mientras que la expansión disminuyó en tierras ejidales y comunales, estas representaron 27% del crecimiento urbano total en el periodo mencionado (las tierras comunales significaron apenas 3%). Para la década de los ochenta la tendencia se consolida, 63% del crecimiento urbano se dio en propiedad privada, 27% sobre tierras ejidales y comunales, 3% en propiedad federal y el restante 6% en tierras del ex-vaso de Texcoco. En cuanto a la proporción de tierra urbanizada en propiedad privada y ejidal, no se encontraron diferencias importantes entre el Distrito Federal y los municipios conurbados mexiquenses (Cruz, 2001:160).

Sin duda alguna este proceso se dio de manera paulatina en los años que van de 1970 a 1980. La creciente expansión en tierra ejidal de los años anteriores seguramente decreció a causa de la densificación de las grandes áreas incorporadas a la urbe en los años sesenta y principios de los setenta y al aumento de la urbanización en la propiedad privada. Si bien este hecho marca una ruptura importante en las tendencias, es fundamental reconocer que esto no significó un alto a la urbanización de las tierras ejidales, al contrario, el crecimiento urbano en ejidos se mantiene de manera notable. En la década mencionada, para el caso del Distrito Federal, la extensión de tierras ejidales urbanizadas crece casi en 100%. Para el Estado de México, la urbanización en ejidos casi se triplicó, aunque el papel de la propiedad privada crece cuatro veces más (*ibidem*).

Respecto al tipo de poblamiento que se desarrolló en la urbanización de las tierras privadas y ejidales, también hubo algunos cambios en la tendencia de los años anteriores. Sin duda alguna, el principal mecanismo a partir del cual se extendió el área urbana

fue la formación y consolidación de colonias populares. En ese sentido, la urbanización popular se presentó tanto en tierras ejidales como de propiedad privada y para sorpresa de los investigadores urbanos, 57% de este tipo de colonias se localizan en tierras privadas y 32% en ejidales y comunales.

El fenómeno anterior dejó profundas huellas en las delegaciones y municipios con mayor incremento en la superficie urbana en la década de los ochenta. Fueron el caso del Distrito Federal en las delegaciones de Iztapalapa, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco; para los municipios conurbados fueron Atizapán de Zaragoza, Chimalhuacán, Ecatepec, Ixtapaluca, Naucalpan, Nicolás Romero, Tecámac, Tlalnepantla, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli y Valle de Chalco Solidaridad.

Al considerar la relación con la tenencia de la tierra se identificó que en las delegaciones de Iztapalapa, Álvaro Obregón y Xochimilco, las colonias se formaron fundamentalmente en tierra de propiedad privada (la ocupación va de 87 a 100% en este tipo de tenencia); en Tlalpan y Tláhuac este poblamiento se distribuyó 51% en ejidos y 54% en propiedad privada. En los municipios conurbados, Atizapán, Nicolás Romero, Tecámac y Cuautitlán Izcalli, la urbanización popular ocupa mayoritariamente tierras privadas (entre 62 y 99%); Valle de Chalco Solidaridad, Naucalpan y Tlalnepantla tienen una marcada tendencia a la urbanización ejidal (oscila entre 62 y 100%); en Ecatepec, la formación de colonias populares sobre los diferentes tipos de tenencia es más diversificada: 46% está en tierras privadas, 17% en tierras del ex-vaso de Texcoco y 27% en tierras ejidales y comunales (Cruz, 2001:164-167).

Tal como se puede observar de los datos anteriores, existe una marcada diversificación de la urbanización popular en los diferentes tipos de propiedad. Esta situación desmitifica el papel dominante de la urbanización de las tierras ejidales y se plantea una cuestión fundamental para investigar: el papel de la propiedad privada en el crecimiento de la ZMCM. Esto implica la formulación de nuevas interrogantes que indaguen las diversas formas que ha asumido la urbanización de este tipo de propiedad en años recientes, para ello es necesario considerar procesos que van desde la formación de colonias populares hasta la creación de "conjuntos habitacionales" que parecen estar impactando este tipo de tenencia.

Por otra parte, también es necesario repensar la cuestión del comportamiento de la tierra ejidal y comunal en la urbanización de la gran ciudad. Sin duda alguna los meca-

nismos de incorporación de estos tipos de propiedad al suelo urbano han cambiado de manera sustancial. En este asunto, la liberalización de la propiedad ejidal en la LA vigente, los nuevos roles asumidos por los ejidatarios respecto a la urbanización de sus tierras<sup>5</sup> y la apertura de nuevas formas de urbanización, como las inmobiliarias ejidales, son cuestiones que inciden en la evolución de este fenómeno. En el seguimiento del problema seguramente se encontrarán nuevos elementos que dan peculiaridades al proceso de urbanización, que sin duda lo diferenciará de los años anteriores, esta cuestión se abordará más adelante.

En este contexto en el que se configuran nuevos rasgos en torno al crecimiento urbano y la propiedad, la actualización de las tendencias para el 2000 se convierte en un instrumento útil para el investigador interesado en este tema, ya que ayudará en gran medida a precisar y corroborar hipótesis en torno a los procesos recientes en el desarrollo metropolitano. Este es el contenido del siguiente apartado.

### La propiedad de la tierra y el crecimiento urbano hacia el 2000

El marco de partida para el análisis del crecimiento de la ciudad y su relación con la tenencia de la tierra está constituido por dos supuestos básicos derivados de los resultados de investigación reseñados arriba, ellos son: 1) la urbanización de la tierra ejidal ha disminuido su ritmo de crecimiento, esto lleva a considerar una situación compleja, ya que si bien sobrevive una importante extensión de ejidos y tierras comunales, esto también implica la existencia de una significativa “reserva” de tierra que puede en algún momento ser urbanizada, y 2) la propiedad privada se está urbanizando de manera creciente y constituye la principal oferta de suelo.

Las dos ideas anteriores guían esta parte del trabajo y de aquí se desprenden algunas preguntas que ayudan a organizar los datos. Una de las interrogantes fundamentales es, por supuesto, plantearse si las tendencias identificadas en el periodo 1980–1990 se han mantenido o han cambiado. Otra se refiere directamente al papel de la tierra ejidal como “reserva” para el crecimiento urbano. Uno de los ejes de la política de suelo urbano en los últimos 10 años ha sido el considerar la urbanización de la tierra ejidal a través de

<sup>5</sup> Aquí me refiero fundamentalmente a la posibilidad de que los ejidatarios puedan presentarse como propietarios individuales de su parcela (a través del dominio pleno) y decidir sobre los diferentes usos que la tierra ejidal pueda asumir.

mecanismos legales que permitan su incorporación a las urbes de manera ordenada y regulada. Para ello, como ya se mencionó antes, existen en la legislación agraria figuras y procedimientos que facilitan esta transición. ¿Hasta dónde, esta política ha impactado la tierra ejidal en el caso particular de la ZMVM? En los foros de discusión en torno a este tema, en el que han participado tanto autoridades como académicos, se plantea la existencia de una creciente incorporación de tierra ejidal para la formación de “conjuntos urbanos” o de “fraccionamientos” promovidos por desarrolladores y directamente por los ejidatarios. ¿Hasta dónde este fenómeno, que hasta ahora no se ha documentado con datos para la ZMVM, se puede identificar en la metrópoli que nos ocupa?

Es importante aclarar que los indicadores que se trabajaron aquí sólo apuntan a identificar tendencias y ayudan a elaborar algunas respuestas tentativas a las preguntas planteadas arriba. Por otra parte, es necesario recordar al lector, que sólo se analizan las AGEB's urbanas de los 58 municipios mexiquense que conforman la ZMVM, por lo que no se realiza un análisis sobre la expansión urbana y la propiedad de la tierra.

### **Las tendencias del crecimiento de las AGEB's urbanas en diferentes tipos de propiedad en la ZMVM**

En términos generales, el crecimiento urbano de las 16 delegaciones y los 58 municipios conurbados del Estado de México que conforman la ZMVM, para el periodo 1990-2000, ha mantenido las tendencias identificadas para la década de los ochenta. Si consideramos la superficie de las AGEB's urbanas para 1990 se identifica que 60.5% se ubica en propiedad privada y 26.2% en tierras ejidales y comunales, el resto se ubica en propiedad federal. Para el 2000 la tendencia se mantiene aunque se observa un ligero cambio, se percibe un aumento en la urbanización de la propiedad ejidal y comunal (29.7%) y, por ende, una leve disminución en la proporción de la propiedad privada (57.8%).

Cuadro 1  
Tendencias de crecimiento por tipo de propiedad ZMVM

A						
	Privada	Ejidal	Comunal	Federal	Vacío*	Total
Sup. 1990**	68,585.03	26,696.53	3,036.12	7,454.09	7,644.55	116,416.32
Sup. 2000	77,164.4	35,195.59	4,512.75	7,476.52	9,126.34	133,475.6

  

B (%)						
	Privada	Ejidal	Comunal	Federal	Vacío	Total
Sup. 1990	60.5	23.5	2.7	6.4	6.7	100
Sup. 2000	57.8	26.3	3.4	5.6	6.8	100

Fuente: Base de datos del OCIM (2005).

\* La base de datos de la ZMVM del OCIM considera información del área urbanizada desde 1970, para este documento y con el objeto de trabajar con los AGEBS urbanas de 1980, 1990 y 2000, los datos correspondientes a la década de los setenta se concentraron en esta columna, esto permite que los totales puedan cerrar de manera adecuada.

\*\* La unidad de superficie está en hectáreas.

Este leve aumento en la urbanización de la tierra ejidal y comunal es mucho más visible en los datos referentes al crecimiento urbano en el periodo 1990-2000 (cuadro 2). Llama la atención que del total de tierra urbanizada en esta década, 42.7% se localiza en tierra de propiedad privada y 49.7% en ejidos y comunidades. En este sentido, hay varias cuestiones que se pueden comentar, por una parte, no se puede negar que las normas legales para liberalizar la propiedad ejidal está determinando un aumento en la incorporación de este tipo de tenencia al suelo urbano. Si se comparan con los datos del crecimiento de 1980-1990,<sup>6</sup> en los que 27% del área urbana estaba en tierras ejidales, es muy significativo que para el 2000, casi 50% de las AGEBS urbanas estén en este tipo de propiedad. Otra cuestión que es importante resaltar es el aumento de la urbanización de las tierras comunales, en 1980-1990 se registró que del total de tierras urbanizadas apenas 3% de ellas estaban en este tipo de propiedad, para el 2000 la proporción se eleva a 7.3%.

<sup>6</sup> Estos se retoman del trabajo publicado por la autora en 2001 (Cruz, 2001:161).

Cuadro 2  
Crecimiento 1990-2000 por tipo de propiedad en la ZMVM

		Privada	Ejidal	Comunal	Federal	Vacío *	Total
Sup. 1990-2000	ha	8,579.37	8,499.06	1476.63	22.43	1,481.79	20,059.28
	%	42.7	42.4	7.3	0.1	7.4	100

Fuente: Base de datos del OCIM.

\* La base de datos de la ZMVM del OCIM considera información del área urbanizada desde 1970, para este documento y con el objeto de trabajar con los AGEBS urbanas de 1980, 1990 y 2000, los datos correspondientes a la década de los setenta se concentraron en esta columna, esto permite que los totales puedan cerrar de manera adecuada.

Es importante anotar que la gran ZMVM tiene diferencias internas significativas y que si hay algo que la caracteriza es la diversidad y heterogeneidad existente en los procesos que se presentan en su territorio. En este sentido, es importante anotar que las tendencias generales identificadas arriba sólo indican el perfil de los cambios, por lo que es fundamental profundizar en el comportamiento de las entidades que la conforman. Como se podrá observar más adelante, estas tendencias no necesariamente coinciden con lo que sucede en el Distrito Federal y en los municipios mexiquenses. Ambos tienen comportamientos y peculiaridades que diferencian la magnitud de los fenómenos referentes a la urbanización y la propiedad.

### El Distrito Federal y la urbanización de la tierra comunal

El crecimiento de las AGEBS urbanas entre 1990 y 2000 en el Distrito Federal significó 13% del generado en la ZMVM, es decir, la metrópoli sigue creciendo mayoritariamente en los municipios conurbados, los que absorben 87% del incremento total. La expansión se da en las delegaciones del poniente y sur de la ciudad, se trata en orden de importancia de Xochimilco que absorbe 27% del crecimiento en el Distrito Federal, Cuajimalpa con 25%, Tlalpan representa 20% y Tláhuac con 18% (véase el cuadro 3). Dadas las características del perfil de la urbanización de la entidad que nos ocupa, llama la atención la intensa urbanización de las delegaciones sureñas, que seguramente presentan procesos relacionados en mayor medida con la demanda de vivienda de sectores populares y en menor escala con los grupos de ingresos medios. Cuajimalpa resalta en el panorama, ya que sin duda alguna el importante crecimiento se debe a las grandes inversiones inmobiliarias generadas por la existencia del megaproyecto de Santa Fe y de la oferta de vivienda para los sectores de altos ingresos.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Al respecto puede verse el trabajo de Carrillo Aída, 2003, *Cuajimalpa en el proyecto de urbanización urbana de la Cd. de México 1980-2002*.

Cuadro 3  
Crecimiento urbano del Distrito Federal 1990-2000  
(hectáreas)

Delegaciones*	Superficie 1990	Superficie 2000	Crecimiento 1990-2000
Álvaro Obregón	3,157.06	3,157.06	0.00
Azcapotzalco	622.65	622.65	0.00
Coyoacán	2,126.99	2,169.99	0.00
Cuajimalpa	1,634.43	2,162.43	528.00
Gustavo A. Madero	2,656.82	2,656.82	0.00
Iztacalco	246.63	246.63	0.00
Iztapalapa	6,769.75	6,769.75	0.00
Magdalena Contreras	755.26	793.00	37.74
Milpa Alta	774.88	942.28	167.40
Tláhuac	2,068.08	2,456.91	388.83
Tlalpan	5,092.53	5,516.90	424.37
Xochimilco	2,008.47	2,595.49	587.02
Miguel Hidalgo	652.5	652.50	0.00
Venustiano Carranza	25.17	25.17	0.00
	28,591.22	30,724.58	2,133.36

Fuente: Base de datos del OCIM.

\* No se consideraron las delegaciones Cuauhtémoc y Benito Juárez.

Respecto a la tenencia de la tierra y urbanización se identificaron temas interesantes. Cerca de la mitad del territorio del Distrito Federal se consideró por el *Programa General de Ordenamiento Ecológico 2000* como suelo de conservación, y aquí es donde se concentra la tierra ejidal sobreviviente a la expansión urbana y las tierras comunales, esta última representa 62% del total de la superficie, mientras que los ejidos únicamente 14%. Hasta la década de los ochenta las tendencias de urbanización indicaban un mínimo porcentaje de afectación de la propiedad comunal, apenas 7%, la mayor proporción estaba en propiedad privada (con 70%) (Cruz, 2001:161). Para los noventa el perfil cambia de manera radical, la mayor urbanización se da en tierras comunales (que representan 50% de la tierra urbanizada) y la proporción baja considerablemente en la propiedad privada (apenas llega a 13.2%) (cuadro 4). Las delegaciones que han crecido mayoritariamente en tierra comunal son Milpa Alta y Tlalpan.

Cuadro 4  
Crecimiento urbano por tipo de propiedad en el Distrito Federal\*  
1990-2000

Delegaciones	Privada		Ejidal		Comunal		Total	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Cuajimalpa	12.57	2.4	144.72	27.4	370.71	70.2	528.00	100
Magdalena Contreras	0.0	0.0	37.74	100	0.0	0.0	37.74	100
Milpa Alta	20.42	12.2	0.0	0.0	146.98	87.8	167.4	100
Tláhuac	103.34	26.6	285.49	73.4	0.0	0.0	388.83	100
Tlalpan	0.0	0.0	3.27	0.8	421.10	99.2	424.37	100
Xochimilco	145.42	24.8	306.87	52.2	134.68	23.0	586.97	100
	281.75	13.2	778.09	36.5	1,073.47	50.3	2,133.30	100

Fuente: Base de datos del OCIM.

\* Sólo están consideradas las delegaciones que tuvieron crecimiento urbano en el periodo.

El fenómeno anterior no es sorprendente, si la tierra disponible es mayoritariamente comunal y minoritariamente privada, el crecimiento se da casi de manera natural en la primera. Lo que sí es importante anotar es que aun cuando las tierras comunales se rigen por la misma legislación que los ejidos, el comportamiento de los agentes sociales posiblemente sea diferente. Esta suposición tiene su fundamento en el hecho de que los comuneros históricamente han tenido una trayectoria de mayor integración comunitaria a los poblados, de aquí que los procesos de urbanización puedan estar marcados por peculiaridades específicas de estas prácticas. Esto sólo es una cuestión que indica la pertinencia de explorar este tipo de urbanización y su diferencia o no con los procesos ejidales que ya son conocidos.

### Propiedad y urbanización en los municipios conurbados metropolitanos

En este apartado la información se presenta organizada por periodos. Primero se abordan las características de la urbanización de los municipios mexiquenses de la ZMVM para la década de los ochenta; después se analizan los datos para los noventa y finalmente se da cuenta de las especificidades del crecimiento de la superficie urbanizada entre 1990 y 2000. Esto tiene como objetivo identificar los cambios que se han presentado a través de estos años en torno a la urbanización y la tenencia de la tierra.

Los datos del censo de 1990 dan cuenta de lo sucedido en la década de los ochenta. En estos años la superficie de las ACEB's urbanas de los 58 municipios de la ZMVM suman 98,683.8 ha. De esta superficie urbanizada, 54% ocupa propiedad privada, 28% propiedad ejidal, menos de 1% propiedad comunal y 8% propiedad federal.<sup>8</sup> Del total de los municipios considerados, apenas ocho concentran 42% del total de la superficie urbanizada de esta década. En orden de importancia, en cuanto a su participación en el crecimiento urbano, se trata de los municipios de Ecatepec con 9% (8,751.15 ha); Cuautitlán Izcalli 7% (6,951.9 ha); Atizapán 6% (5,672.13 ha); Nezahualcóyotl 5% (4,825.2 ha); Naucalpan 4% (4,047 ha); Nicolás Romero 4% (3,844.85 ha); Tecámac 4% (3,607.07 ha), y Tlalnepantla con 3% (3,211.51 ha).

Como se puede observar, la orientación general del crecimiento urbano de la gran ZMVM se da en el norponiente, en el nororiente y en menor medida en el oriente. Es necesario hacer notar que durante los años ochenta se presentó un importante proceso de poblamiento popular en el oriente de la zona metropolitana, de manera particular en el municipio del Valle de Chalco Solidaridad. Sin embargo, en un universo de 58 municipios el impacto de su aportación al crecimiento urbano es mínimo.

Respecto a la relación entre tenencia de la tierra y urbanización en los municipios metropolitanos, ella está determinada por la estructura de la propiedad existente en cada uno de ellos. De esta manera, en los territorios municipales en los que predomina la tierra ejidal, la urbanización se presenta de manera mayoritaria en este tipo de propiedad. Como ejemplo se puede mencionar el caso de Naucalpan, en el que del total de la zona urbanizada para esta década, 77% está en ejidos. Tal como lo muestran los datos gruesos referentes a la distribución de la urbanización por tenencia, la propiedad privada es la que se ocupa en mayor medida. En el universo de los municipios que concentran el mayor crecimiento urbano, sólo dos tienen una presencia significativa de la urbanización ejidal, se trata del ya mencionado municipio de Naucalpan y de Nicolás Romero (54% de su área urbanizada se ha dado sobre ejidos). La propiedad federal se ubica fundamentalmente en Nezahualcóyotl y Ecatepec.

<sup>8</sup> La suma de estos porcentajes no cierra en 100, ya que tal como se dijo anteriormente, la estructura de la base de datos también considera la zona urbanizada de los años setenta en los municipios conurbados. Como la intención es resaltar los cambios en el crecimiento urbano a partir de 1980, esta superficie no se analiza, pero ella ocupa para 1990, 9% de la superficie de la ZMVM.

Del total de los municipios metropolitanos, apenas siete de ellos tienen más de 60% de la superficie urbana en ejidos. Se trata de Atenco en el que 75% de la superficie urbanizada se ha dado en tierra ejidal, Chalco 63%, Chiconcuac 68%, Naucalpan y Temascalapa 86%, Tlalmanalco 87% y Valle de Chalco Solidaridad con 88%. Sin duda alguna la tendencia se orienta a la urbanización de la propiedad privada, al final se comentarán algunas de las características recientes de este proceso.

Para el 2000 los datos de las AGEB's urbanas reportan una superficie urbana de 102,751.07 ha en los municipios mexiquenses. La relación entre urbanización y propiedad de la tierra mantiene la misma tendencia que en 1990, prácticamente con los mismos porcentajes (54% para la privada, 29% ejidal, 1% comunal y 7% federal). De manera similar que la década de los ochenta, para el periodo que nos ocupa sólo ocho municipios concentran casi la mitad del total de la superficie urbana (48% del total existente en la ZMVM en el Estado de México). Los municipios con mayor crecimiento coinciden en su mayoría con los identificados en el periodo anterior. Se mantienen Ecatepec con 9,693.84 ha que representan 9% del total de la superficie urbanizada en territorio mexiquense; Cuautitlán Izcalli con 7,288.24 ha y 7% del total; Atizapán con 5,699.15 ha y 6%; Nezahualcóyotl con 4,850.16 ha y 5%; Nicolás Romero con 4,952.21 ha y 5%, y Naucalpan con 4,185.47 ha y 4%. Aparecen en la escena Texcoco con 4,664.27 ha que representa 5% de la superficie urbana total; Ixtapaluca con 3,795.39 ha y 4%, y Tultitlán con 3,590.04 ha y 3%.

Si bien, los datos anteriores no representan el crecimiento urbano por expansión física para los años noventa, sí indican la orientación de la urbanización al finalizar el siglo xx. Por una parte, llama la atención en el norponiente el caso de Nicolás Romero, que aumenta la superficie urbanizada, y la significativa aparición de Tultitlán, que si bien es un municipio incorporado a la zona metropolitana desde los años setenta, tal parece que en la última década ha tenido un crecimiento muy importante. Por otra parte, ahora sí se identifica una presencia significativa de la zona oriente de la metrópoli en el perfil urbano. Texcoco e Ixtapaluca indudablemente crecen de manera notable y tal como lo muestran evidencias empíricas, las características del poblamiento existente señalan una diversificación de las formas de urbanización. Ellas van desde la presencia de un importante número de conjuntos habitacionales, de colonias populares, hasta el crecimiento de los pueblos en la zona. De esta manera, el perfil del poblamiento popular irregular, que

algunos investigadores habían resaltado como una de las peculiaridades de la zona oriente se modifica.<sup>9</sup>

Respecto a los municipios con mayor urbanización en tierras ejidales en la ZMVM, los datos no muestran cambio alguno. Los siete municipios identificados en 1990 siguen su tendencia de mayor urbanización en ejidos para el 2000, sólo llaman la atención Atenco que incrementa en seis puntos porcentuales la superficie urbanizada en este tipo de propiedad (de 75% a 81%) y Temascalapa que disminuye su urbanización en estas tierras, de 86% registrada en 1990 a 70% en el año que nos ocupa.

El análisis del crecimiento urbano y la propiedad de la tierra en el periodo 1990-2000 no sólo corrobora las tendencias identificadas para la ZMVM expuestas arriba, sino que permitirá identificar con más precisión los territorios que se han urbanizado en la última década y ayudará a señalar algunos cambios que los datos por década impiden visualizar.

El crecimiento en las AGEB's urbanas de la ZMVM para la década de los noventa muestra que se urbanizaron aproximadamente 14,725.73 ha, de las cuales 56% se ubican en propiedad privada, 32% en tierra ejidal, 3% en tenencia comunal (véase cuadro 5). Los municipios que para este periodo incrementaron en mayor medida la superficie urbanizada son los ya identificados en los datos de 2000. Se trata de Ixtapaluca en el que se urbanizaron 1,136.25 ha, de las cuales 65% se ubican en propiedad privada; Nicolás Romero que tuvo un incremento de 1,107 ha, de las que 48% están en ejidos, y Texcoco que aumenta 1,469 ha de las cuales 68% están en tenencia particular.

Es importante notar que estas cifras evidencian algunos cambios en la urbanización por tipo de tenencia. Si bien en términos generales la tendencia hacia la mayor urbanización de la propiedad privada se mantiene, el incremento en la proporción de la urbanización ejidal, en cuatro puntos porcentuales y la comunal en dos puntos, no deja de llamar la atención. Esto significa que el ritmo en la incorporación de los ejidos al suelo urbano ha aumentado, en comparación con los datos que se tienen para la década de los ochenta, y que posiblemente las figuras legales consideradas para la transformación del suelo ejidal en urbano están incidiendo en los cambios que presentan algunas zonas de la metrópoli.

<sup>9</sup> Al respecto se pueden ver los trabajos de Hiernaux (1991) y de Legorreta (1994).

Cuadro 5  
Crecimiento urbano por tipo de propiedad en los municipios de la ZMVM  
1990-2000

	Propiedad privada	Propiedad ejidal	Propiedad comunal	Propiedad federal	Vacío*	Total
1990	47,608.00	24,589.00	729.63	7,454.09	7644.55	88,025.27
2000	55,905.46	29,309.96	1,132.79	7,476.52	9,126.34	10,2751.00
Crecimiento 1990-2000	8,298.00	4,720.97	403.16	22.43	1,481.79	14,725.74
%	56	32	3	0	10	100

Fuente: Base de datos del OCIM.

\* La base de datos de la ZMVM del OCIM considera información del área urbanizada desde 1970, para este documento y con el objeto de trabajar con los AGEB's urbanas de 1980, 1990 y 2000, los datos correspondientes a la década de los setenta se concentraron en esta columna, esto permite que los totales puedan cerrar de manera adecuada.

Respecto a la propiedad privada, se agregaron al suelo urbanizado 8,298 ha. Cinco municipios metropolitanos concentran 43% de este crecimiento, se trata en orden de importancia de: Texcoco que contribuye con 995 ha y representa 12% de la superficie urbanizada total; le sigue Huixquilucan con 802 ha y 10% del total; Ixtapaluca con 738 ha y 9%; Nicolás Romero con 574 ha y 7%, y Jilotzingo con 437 ha y 5%.

En el caso de la propiedad ejidal se incorporaron 4,720.97 ha y sólo seis municipios representan 51% del crecimiento. Estos municipios son: Nicolás Romero con 533 ha y 11% de la superficie urbanizada total; Texcoco con 474.09 ha y 10%; Ecatepec con 414.93 ha y 9%; Ixtapaluca con 398.25 ha y 8%; Zumpango con 353 ha y 7%, y Tultitlán con 348.26 ha con 7% del total.

De los datos anteriores se derivan varios comentarios importantes. Una de las cuestiones más relevantes en la urbanización de la metrópoli es que ésta se realiza a través de un proceso diversificado. Es decir, actualmente en la ciudad se presentan de manera significativa tanto los procedimientos para urbanizar la propiedad privada como la ejidal. A diferencia de los años setenta en los que se podía localizar zonas en las que predominaba la urbanización ejidal, ahora esto es imposible de realizar. Los datos actuales muestran que la urbanización ejidal y privada se encuentran en la zona norte, poniente y oriente de la zona metropolitana.

Esta diversificación implica a su vez la presencia de procesos de poblamiento diferenciados en cada tipo de propiedad. Una de las herencias en las hipótesis de tra-

bajo de los años ochenta fue la aseveración de que el suelo ejidal, para el caso de la ZMCM, era el principal oferente de suelo a bajo costo para los sectores populares. El notable crecimiento de los municipios de Ixtapaluca y Texcoco muestra, tal como se mencionó, la combinación de conjuntos habitacionales y colonias populares localizados tanto en tierra privada como ejidal, como ofertas de vivienda y suelo accesible a los sectores populares. Si a esto le agregamos el papel del crecimiento demográfico de los pueblos y su impacto en la urbanización, se tiene un panorama en el que el poblamiento popular y su relación con la tenencia pasan por procesos diversos, heterogéneos, legales e ilegales que dan cuenta de la complejidad actual de la urbanización popular.

Por otra parte, llama la atención que los principales indicadores que permiten realizar el seguimiento del crecimiento de suelo urbanizado se presenten de manera contundente en los municipios que se conurbaron en la década de los ochenta, o incluso en años anteriores. Si bien en este trabajo no se realiza un análisis del crecimiento físico de la metrópoli, trabajar con los datos de los 58 municipios considerados conurbados mostró una dispersión territorial importante de las variables que se analizaron, asunto que ayuda poco a identificar los procesos que se presentan en los municipios más alejados. A fin de cuentas, una de las premisas conclusivas de esta parte, que se propone como reflexión, es la cuestión de que los principales procesos que dan cuenta de la dinámica de la expansión metropolitana no están en los 58 municipios que se consideran como parte de la ZMVM, sino en aquellos 27 que se definieron como parte de la ZMCM en la década de los ochenta.

Cuadro 6  
Crecimiento urbano en propiedad privada y ejidal en los municipios de la ZMVM  
1990-2000\*

Municipio	Propiedad privada			Propiedad ejidal		
	1990	2000	Crecimiento	2000	1990	Crecimiento
	Ha			Ha		
Acolman	436.70	440.91	4	339.3	211.43	127.87
Amecameca	627.44	649.86	22	-	-	-
Apaxco	-	-	-	-	-	-
Atenco	60.25	74.89	15	320.6	185.33	135.27
Atizapán de Zaragoza	5,074.78	5,074.78	-	624.37	597.35	27.02
Atlautla	-	-	-	-	-	-
Axapusco	154.73	211.78	57	210.19	-	210.19
Ayapango	110.68	110.68	-	-	-	-
Coacalco	1,400.26	1,488.5	88	194.12	169.50	24.62
Cocotitlán	221.96	232.47	11	2.59	-	2.59
Coyotepec	-	-	-	-	-	-
Cuautitlán	710.89	828.43	118	-	-	-
Cuautitlán Izcalli	4,988.89	5,103.12	114	2,185.12	1,963.01	222.11
Chalco	1,219.80	1,363.74	144	2,277	2,077.65	199.35
Chiautla	257.27	260.03	3	278.54	37	241.54
Chicoloapan	498.61	515.77	17	-	-	-
Chiconcuac	88.24	88.24	-	191.7	191.70	-
Chimalhuacán	2,824.21	3,076.28	252	-	-	-
Ecatepec	3,826.17	3,949.18	123	1,959.6	1,544.67	414.93
Ecatzingo	-	-	-	-	-	-
Huehuetoca	55.20	370.51	315	261.27	-	261.27
Hueyoxtlá	518.33	518.33	-	272.42	272.42	-
Huixquilucan	1,693.31	2,495.76	802	-	-	-
Isidro Fabela	114.34	114.34	-	-	-	-
Ixtapaluca	1,284.57	2,022.83	738	1,642.11	1,243.86	398.25
Jaltenco	38.97	38.97	-	-	-	-
Jilotzingo	135.10	571.7	437	-	-	-
Juchitepec	-	-	-	-	-	-
La Paz	1,540.30	1,666.48	126	139.88	115.66	24.22
Melchor Ocampo	278.23	533.14	255	-	-	-

Municipio	Propiedad privada			Propiedad ejidal		
	1990	2000	Crecimiento	2000	1990	Crecimiento
	Ha			Ha		
Naucalpan de Juárez	929.88	1,066.53	137	3,118.04	3,117.59	1.35
Nextlalpan	310.43	514.72	204	-	-	-
Nezahualcóyotl	-	-	-	51.34	51.34	-
Nicolás Romero	1,792.56	2,366.84	574	2,585.37	2,052.29	533.08
Nopaltepec	247.10	346.77	100	234.09	119.89	114.20
Otumba	883.02	1,119.52	237	2.41	-	2.41
Ozumba	-	-	-	-	-	-
Papalotla	182.10	187.57	5	-	-	-
Tecámac	2,132.30	2,310.76	178	1,582.6	1,468.77	113.83
Temamatla	115.71	115.71	-	-	-	-
Temascalapa	115.95	366.46	251	875.86	719.54	156.32
Tenango del Aire	167.11	167.11	-	-	-	-
Teoloyucan	136.14	280.58	144	105.21	96.85	8.36
Teotihuacan	284.30	460.36	176	65.14	45.66	19.48
Tepetlaoxtoc	351.99	585.92	234	503.37	450.22	53.15
Tepetlípca	-	-	-	-	-	-
Tepotztlán	789.12	961.71	173	879.49	879.49	-
Tequixquiac	461.16	461.16	-	661.28	661.28	-
Texcoco	1,757.41	2,752.55	995	1,603.52	1,129.43	474.09
Tezoyuca	156.04	169.96	14	231.63	160.08	71.55
Tizayuca	1,210.33	1,634.4	424	25.28	-	25.28
Tlalmanalco	161.06	166.79	6	1,090.7	1,057.24	33.46
Tlalnepantla	2074	2,124.63	51	1,243.69	1,137.51	106.18
Tultepec	584.40	757.18	173	83.13	83.13	-
Tultitlán	2,475.93	2,650.7	175	939.34	591.08	348.26
Valle de Chalco Solidaridad	302.79	302.79	-	2,175.02	2,158.02	17.00
Villa del Carbón	-	-	-	-	-	-
Zumpango	1,627.78	2,034.02	406	353.74	-	353.74
	47,608.00	55,905.46	8,298	29,309.96	24,589.00	4,720.97

Fuente: Base de datos del OCIM.

\* En algunos municipios se presentan datos con 0 (cero) debido a que en el cuadro sólo se consideran los tipos de tenencia más representativos y quedaron los referentes a tierra comunal y federal. En el caso de Villa del Carbón, tiene en su territorio fundamentalmente localidades rurales, como la base de datos está estructurada a partir de AGEB's urbanas no se tienen los datos necesarios para completar el cuadro.

### La urbanización ejidal y la Ley Agraria, tendencias recientes

La urbanización de la propiedad ejidal y comunal, tal como se ha descrito en los párrafos anteriores, ha sido una problemática presente en la ZMVM desde décadas atrás. Con la aprobación de la LA de 1992 y las actualizaciones realizadas a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, en la que se armonizan las disposiciones de la legislación agraria con la regulación del suelo urbano, se hizo un esfuerzo por coordinar y regular desde el ámbito jurídico rural y urbano, la incorporación al suelo urbano de las tierras de propiedad social.

Uno de los aportes de la LA de 1992, es que en ella se consideran los instrumentos legales para poder regular la transformación de los usos del suelo de la tierra ejidal y comunal. Si bien, en ella se privilegia el aspecto agrario directamente vinculado con el papel económico del ejido en el desarrollo del campo, también se incorporan elementos que aluden a la otra cara del ejido: su urbanización.

La LA de 1992 tuvo dos supuestos fundamentales: el fin del reparto agrario y la posibilidad de que los ejidatarios y comuneros pudieran asumir las facultades de decisión económica sobre sus tierras y parcelas de acuerdo con la nueva legislación, para ello era necesario que los ejidos y comunidades agrarias contaran con documentos oficiales en los que se especificaran los límites de las tierras y se determinaran con claridad la propiedad de las parcelas y de las tierras de uso común.<sup>10</sup>

En este contexto era de vital importancia para cumplir con lo estipulado por la LA, aplicar una política de gran alcance que regularizara los problemas de tenencia de la tierra en los núcleos agrarios. Así, la SRA puso en marcha el 10 de marzo de 1993 el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, que tuvo la responsabilidad de coordinar los trabajos necesarios para entregar *certificados de derechos parcelarios*, *certificados de derechos sobre tierras de uso común*,<sup>11</sup> y *títulos de solares urbanos*.

<sup>10</sup> Es importante hacer notar que hasta 1993 la gran mayoría de los núcleos agrarios del país no tenían títulos en los que se estipularan las delimitaciones de las zonas antes señaladas. De 29 mil ejidos y comunidades existentes para el año de referencia, sólo 1,200 (4% del total) contaban con documentos que avalaran la asignación individual de parcelas (Procuraduría Agraria, 1993).

<sup>11</sup> Las tierras de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, están conformadas por las tierras que no son parceladas, ni que fueron designadas por la asamblea ejidal como zona urbana para el asentamiento del núcleo de la población ejidal.

A diez años de haberse iniciado el Programa sus funcionarios lo reconocieron como uno de los más exitosos en la historia institucional moderna (Bernal, 2001:179-203). Sus avances hacia la mitad de 2003 eran: se habían certificado 24,169 núcleos agrarios en el país, cifra que representó 81% respecto al total, y se beneficiaron a 3,383,238 sujetos agrarios. Quedaban todavía por regularizar 19% de los ejidos existentes en el país, hasta mayo de 2003, todos estos ejidos y comunidades cuentan con el diagnóstico del Programa, por lo que en términos generales eran viables de incorporarse.

La regularización de la propiedad ejidal y comunal fue el primer paso para dar continuidad al ordenamiento de la incorporación de tierra de propiedad social a la urbanización. La LA de 1992 orienta a que los cambios en el uso de suelo ejidal se realicen de acuerdo con los planes y programas urbanos, y que permita a los gobiernos estatales y municipales, la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano de las ciudades. Así, la incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano debiera regirse por las pautas marcadas por la legislación agraria y por la Ley General de Asentamientos Humanos. Para llevar a cabo el proceso de cambio de uso del suelo ejidal y comunal y su incorporación regulada al suelo urbano, se consideran dos procedimientos: a) la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y el cambio de dominio en el marco de la LA (obtención del dominio pleno de las parcelas), y b) el cambio en el uso del suelo y la incorporación de tierras al desarrollo urbano a través de la formación de "Asociaciones Inmobiliarias Ejidales".

De esta manera, el cambio en el uso del suelo ejidal o comunal puede darse a partir de la obtención del dominio pleno de la parcela o de la aportación de las tierras de uso común a sociedades mercantiles. En el primer caso, una vez que se cuenta con el certificado parcelario, el titular de la parcela puede solicitar a la asamblea ejidal la autorización para obtener el dominio pleno de su tierra. Si la resolución es favorable, el titular podrá gestionar, ante el RAN, la cancelación de la inscripción de la parcela como ejidal e inscribirla en el Registro Público de la Propiedad. Así, las tierras dejan de ser ejidales y quedan reguladas por el derecho común. Una vez concluido el procedimiento, el "nuevo propietario" puede enajenar las tierras a terceros para usos urbanos, siempre y cuando se consideren los reglamentos de urbanización y fraccionamientos.

Esta vía no ha sido la más exitosa para cambiar el uso de la tierra ejidal a usos urbanos. Llama la atención el poco interés de los ejidatarios y comuneros por explorarla

y urbanizar sus parcelas. Al revisar los datos a escala nacional, se observa que la tierra parcelada que ha obtenido el dominio pleno representa un mínimo porcentaje respecto a la superficie parcelada total existente en los núcleos agrarios del país. De hecho, de acuerdo con los datos existentes en el RAN (al 30 de junio de 2003) las tierras que han obtenido el dominio pleno no llegan a 1%. Sin embargo, es importante notar que a pesar de las cifras, estas tierras tienen un peso significativo en la constitución de reservas territoriales para el crecimiento urbano de las ciudades del país. Del total de la superficie incorporada, 58% la representan estas formas consideradas en la legislación agraria (se trata de 102,692 ha incorporadas por esta vía).

En lo referente a la ZMCM, la situación es la siguiente: de acuerdo con los datos del Programa, hacia mediados de 2001 en el Estado de México se habían certificado 72% de los núcleos ejidales existentes en la entidad, lo que representa 40% de la superficie total de este tipo de tenencia de la tierra en el estado. La certificación se ha referido fundamentalmente a las tierras de uso común y a las parceladas, respecto a la titulación en los solares urbanos y la obtención del dominio pleno, estas no han sido prácticas generalizadas sino más bien aisladas<sup>12</sup> (Maya, 2001:27-44).

Es importante señalar que en el caso del Estado de México, el desarrollo del Programa tiene particularidades que lo diferencian del resto del país, ya que debido a la magnitud del problema de los asentamientos irregulares sobre ejidos, se decidió por la SRA, el RAN, la Procuraduría Agraria (PA) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM) y Acción Urbana e Integración Social (AURIS) mantuvieran a su cargo la regularización de la tierra en los poblamientos señalados. Otro caso que también resalta es el del Distrito Federal, entidad en la que el Programa no desarrolló ningún tipo de trabajo, esta es una de las razones por la que los conflictos sobre linderos y límites entre comunidades persisten en este territorio.

En la entidad mexiquense hasta junio de 2001 se había certificado 65% de los ejidos existentes en los municipios conurbados. Se trata de 155 núcleos ejidales, en todos los casos se certificaron tierras de uso común (que representan 27% de la superficie certificada) y parceladas (que significan 73% del total), la superficie certificada suma

<sup>12</sup> Sólo en los casos de los ejidos de Santo Tomás Chiconautla en Ecatepec y San Jerónimo Chicahualco en Metepec se ha presentado la titulación de solares urbanos.

80,008 ha. Llama la atención que en el caso de las tierras parceladas entre 94 y 100% de los ejidos certificados tienen como uso principal el suelo agrícola (*ibídem*).

Respecto a la adopción del dominio pleno, sólo 10% de los ejidos certificados han optado por esta vía (16 en total), se trata de 2,249 ha que representan 4% del área certificada de tierras parceladas. Como es de suponerse, esta tierra se ha destinado en 95% para uso habitacional, 4% para uso mixto y 1% para uso agrícola (caso de Chalco).<sup>13</sup>

De lo anterior se pueden derivar dos comentarios: el primero está relacionado con el poco impacto de la privatización de la tierra en las áreas ejidales parceladas, lo que lleva a plantear que hasta ahora no existen indicios de una tendencia sostenida hacia el cambio de propiedad de la tierra ejidal, más bien los datos parecen indicar la permanencia de la tierra en manos de los ejidatarios y comuneros.

Sin embargo, esto no quiere decir que no exista una fuerte presión para la urbanización de estas parcelas. Si bien todavía no está documentado este asunto con investigaciones profundas, algunas evidencias empíricas muestran procesos que se llevan a cabo en la periferia metropolitana y que tienden a la adquisición de este tipo de tierras para la construcción de “conjuntos urbanos” para sectores de la población de medianos y bajos ingresos, incluso de muy altos ingresos.<sup>14</sup> Los “desarrolladores” de estos conjuntos requieren de suelo urbano para llevar a cabo sus proyectos, para muchos de ellos la compra de parcelas ejidales que han obtenido la autorización del dominio pleno es un recurso importante ante la escasez de suelo urbanizable.<sup>15</sup> De esta manera, a través de empresas creadas ex profeso para ello, negocian con los ejidatarios de manera individual para ayudarles a gestionar y completar los trámites necesarios para registrar ante el RAN el dominio pleno y poder adquirir de manera legal la tierra.

Por lo que se refiere a las tierras de uso común, en la LA, éstas son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Pero, en el caso de que exista una manifiesta utilidad

<sup>13</sup> No sorprende que los ejidos que han tomado esta decisión estén ubicados en algunos de los municipios más urbanizados: Coacalco, Cocotitlán, Chalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Tepotzotlán, Texcoco y Tultitlán. Sólo dos ejidos han desincorporado la superficie total de las tierras parceladas, Coacalco y San Cristóbal Texcaluca en el municipio de Huixquilucan.

<sup>14</sup> Este es el caso del gran conjunto urbano cerrado denominado “Bosque Real” ubicado en el municipio de Huixquilucan. Los desarrolladores compraron a los ejidatarios de los pueblos de San Cristóbal y San Bartolomé más de 600 ha desincorporadas a partir de la obtención del dominio pleno, y en esta superficie se construye uno de los arquetipos residenciales de más alto nivel en la zona metropolitana (una alumna de la licenciatura de Sociología de la UAM Azcapotzalco [Alejandra Estrada] realiza un estudio sobre este desarrollo).

<sup>15</sup> Ejemplo de esto es lo que sucede en los ejidos de los municipios de Tultepec y Tultitlán.

económica para el núcleo de población ejidal, se puede transmitir el dominio de las tierras a sociedades mercantiles en las que participen el ejido o la comunidad, y los ejidatarios o comuneros. Dentro de la legislación se considera la posibilidad de que se formen Sociedades Mercantiles Inmobiliarias que permitan trabajar sobre desarrollos comerciales, fraccionamientos habitacionales, desarrollos turísticos, parques industriales, etcétera.

En general, las autoridades agrarias y urbanas se han manifestado públicamente por la formación de este tipo de asociaciones como la vía más adecuada para regular la incorporación de las tierras ejidales y comunales al suelo urbano. De hecho gran parte de los esfuerzos de la PA se han dedicado a la difusión de información referente a su creación. Sin embargo, llama la atención la poca atención que ha generado la constitución de Sociedades Inmobiliarias Ejidales. En el periodo que va de 1993 a 2003 la PA ha emitido opinión sobre 41 iniciativas de conformación de este tipo de asociaciones en todo el país, en el RAN se encuentran registradas 21. Los proyectos más frecuentes se encuentran relacionadas con la transformación de suelo ejidal a urbano a partir de la venta de terrenos para casa-habitación (se identificaron 22 inmobiliarias), le siguen en importancia proyectos para desarrollar actividades del sector primario (11), cuatro proyectos ecológicos, dos plantas industriales, etcétera.

En el caso de la ZMCM existen apenas siete casos: una ubicada en el municipio de Texcoco y se refiere a la constitución de una sociedad mercantil para producir pastas alimenticias; dos en el municipio de Cuautitlán Izcalli para fraccionar lotes urbanos y cuatro en la delegación Cuajimalpa, las propuestas tienen relación con la construcción de un club de golf, un hipódromo y dos fraccionamientos de alta calidad residencial para grupos sociales de altos ingresos.

De la misma manera que en el caso de la figura de dominio pleno, las Sociedades Inmobiliarias Ejidales a pesar de considerarse la mejor opción para incorporar de manera ordenada las tierras ejidales al crecimiento urbano, tiene limitaciones de funcionamiento que impactan en la poca presencia que tienen en el país. alguna de ellas seguramente se refiere a los problemas para establecer relaciones equitativas y equilibradas entre dos actores de condiciones económicas y sociales muy distantes, como son los ejidatarios y los desarrolladores inmobiliarios.

## Reflexiones finales

En el cuerpo de este trabajo se han planteado algunas reflexiones específicas de acuerdo con el rubro de análisis de cada apartado, de aquí que en esta parte sólo se puntualicen algunas de las cuestiones que se consideran relevantes para futuros estudios más profundos sobre el tema.

El primer asunto que resalta es el hecho del incremento de la urbanización ejidal y comunal en el territorio de la gran metrópoli, que si bien no es mayoritario sí es importante. Sin duda alguna, en este proceso la incidencia de los mecanismos de liberalización de la propiedad ejidal considerados en la LA ha sido fundamental. Sin embargo, hasta ahora esto sólo es un supuesto que se cumple en casos aislados, ya que existen pocos estudios que aborden con detalle los procesos que permiten la incorporación de tierra ejidal a usos urbanos.

A diferencia de la década de los ochenta en la que se podía encontrar dentro de la literatura especializada una cantidad significativa de estudios sobre la urbanización ejidal, ahora contamos con muy pocas investigaciones que exploren y analicen la situación actual de los ejidos en los municipios metropolitanos. La realización de este tipo de estudios aportará mucho no sólo al conocimiento del impacto de la LA, sino también a la identificación de procesos sociales y políticos que se perfilan como diferenciados en función del territorio en el que se localicen (delegaciones o municipios) y del perfil urbano que los caracterice.

Una segunda cuestión se refiere al tema de la urbanización popular, la vivienda y su relación con la propiedad ejidal y privada. Los resultados del análisis presentado aquí indican la importancia de problematizar este concepto. La mayoría de los estudios en torno a este tema se centran en dos dimensiones importantes: irregularidad en la ocupación de la tierra ejidal y en los procesos de autoconstrucción que se consideran como dominantes en los procesos de formación de una colonia popular. Si bien en otro trabajo (Cruz, 2001b), se llama la atención sobre la necesidad de explorar los procesos que se presentan en propiedad privada, también es importante señalar que el poblamiento popular ya no sólo se puede restringir a la existencia de colonias populares, éste también asume otras características que involucran al crecimiento de los pueblos y la creciente oferta de vivienda, a través de conjuntos habitacionales (y en algunos casos de inmo-

liarias ejidales). En este sentido, es necesario reconocer la heterogeneidad existente en los procesos del poblamiento popular, así como la diversificación de su presencia en diferentes tipos de tenencia de la tierra (tanto ejidal como privada).

## Bibliografía

- Bernal, Héctor, 2001, "La territorialidad y el futuro de nuestra institución: perspectiva desde la etapa final del PROCEDE", en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 18, septiembre-diciembre, México.
- Cruz, Ma. Soledad, 1982, "El ejido en la urbanización de la Ciudad de México", en revista *Habitación*, núm. 6, México.
- , 1997, "Hallazgos recientes en el estudio de la tenencia de la tierra y el proceso de urbanización", OCIM-CENVI, México.
- , 2001, *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, UAM-Azcapotzalco, RNIU, México.
- , (2001b) "El poblamiento popular y la propiedad privada: hacia una redefinición de su relación", en Duhau E. (coord.), *Espacios metropolitanos*, México, UAM-Azcapotzalco, RNIU, México.
- y Aída Carrillo, 2006, "Un ejercicio de planeación y la construcción de nuevos espacios urbanos: el caso de Santa Fe", en Cruz, Ma. S. (coord.) *Espacios metropolitanos 2, Población, Planeación y Políticas de Gobierno*. UAM-Azcapotzalco, RNIU, México.
- Duhau Emilio y Ma. S. Cruz, 2006, "Suelo para vivienda", en Coulomb René y Martha Schteingart (coords.), *Entre el estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, UAM-Azcapotzalco y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Hiernaux, Daniel, 1995, *Nueva periferia, vieja metrópoli: el Valle de Chalco, Ciudad de México*, UAM-Xochimilco, México.
- Legorreta, Jorge, 1994, *Efectos ambientales de la expansión de la Ciudad de México*, Centro de Ecología y Desarrollo, México.
- Maya, Lucy, 2004, "El PROCEDE y el PISO en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios conurbados de la ZMCM", en *Revista Estudios demográficos y urbanos*, núm. 56, mayo-agosto, El Colegio de México, México.

