

La disponibilidad de suelo social en las áreas metropolitanas del país¹

Clara Eugenia Salazar Cruz

Resumen

Conocer algunos aspectos de la dimensión territorial respecto a la superficie certificada y el destino de la tierra: solares urbanos, parcelas y áreas de uso común; así como de los sujetos agrarios, y proporcionar información sobre la creación de sociedades inmobiliarias, el redestino de tierra y dominio pleno son aspectos centrales del estudio. Da cuenta de la disponibilidad potencial de suelo social que resultó de las reformas al Artículo 27 constitucional y ofrece algunas sugerencias sobre cuáles zonas metropolitanas podrían estar presionando en mayor o menor medida esa nueva oferta potencial de suelo.

Palabras clave: propiedad social; regularización; certificación de ejidos; expansión urbana; oferta potencial de suelo; presión urbana.

Por falta de información estadística, hasta el momento, los estudiosos sobre la propiedad del suelo y el crecimiento expansivo de las ciudades en México no habían podido ofrecer un panorama general que posibilitara análisis comparativos de la disponibilidad de suelo social en las zonas metropolitanas del país. Hay importantes estudios sobre la expansión de las ciudades latinoamericanas, muchos

* Fecha de recepción: 1 de junio de 2009. Correo electrónico: csalazar@colmex.mx

¹ En memoria de Manuel Morales Jurado, quien me dio acceso a la base de datos del Programa de Certificación y estuvo siempre abierto a compartir su saber para aclarar mis dudas. También en reconocimiento a que él promovió siempre las relaciones interinstitucionales entre la Procuraduría Agraria y El Colegio de México.

de los cuales han estado ligados a la urbanización popular y a la proliferación de los asentamientos irregulares en la periferia de la ciudad, pero en ellos no se han ofrecido necesariamente datos sobre la propiedad de la tierra.

En México, otros estudios que sí le han dado prioridad a esta variable constituyen análisis de ciudades específicas que han utilizado información cartográfica y registros oficiales provenientes de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), así como de las municipalidades y de otros organismos que poseen información sobre los procesos de regularización de la tenencia de la tierra en los diferentes niveles y ámbitos de gobierno (Schteingart, 1989; Aguilar, 1994; Cruz, 1997 y 2008; Alegría y Ordóñez, 2005).

En estos análisis se ha realizado una homologación cartográfica aportando un importante conocimiento sobre la consolidación de la periferia urbana y su relación con las formas de urbanización y la tenencia de la tierra, pero hasta el momento no han presentado un balance de la disponibilidad de tierra social surgida a partir de las reformas al Artículo 27 constitucional.

La información estadística que resultó del proceso de certificación en ejidos y comunidades instrumentado en México, como resultado de dichas reformas, constituye una fuente de información fundamental para producir un primer balance sobre el reparto de suelo de origen social y sobre los sujetos agrarios beneficiados a escala nacional, y una oportunidad para discutir sobre la oferta potencial de suelo social en las áreas urbanas del país, así como sobre la aplicación de algunos de los instrumentos jurídicos que derivan de esas reformas.

La base de datos del Programa de Certificación de ejidos que sirve de base para este trabajo permite conocer algunos aspectos de la dimensión territorial (superficie certificada y destinos de la tierra: solares urbanos, parcelas y áreas de uso común) y de los sujetos agrarios (cuántos han sido beneficiados, bajo qué modalidades, dónde y con qué tipo de tierras), y proporciona información sobre la creación de sociedades inmobiliarias, el redestino de tierra y dominio pleno.

En este artículo se da cuenta de la disponibilidad potencial de suelo social que resultó de las reformas al Artículo 27 constitucional y ofrece algunas sugerencias sobre cuáles zonas metropolitanas podrían estar presionando en mayor o menor medida esa nueva oferta potencial de suelo.

El documento está organizado en tres acápitales además de las conclusiones finales. En el primero se ofrecen algunos antecedentes que sirvieron de contexto para los cambios al Artículo 27 constitucional en 1992; en el segundo se presenta, en lo general, los alcances del Programa de Certificación ejidal a escala nacional y en las zonas metropolitanas del país; el último es una reflexión sobre lo que se considera podría ser la oferta potencial de suelo social y cuáles zonas metropolitanas estarían ejerciendo una mayor presión sobre esa área.

Antecedentes

Hasta 1992 las tierras de propiedad social en México fueron imprescriptibles, inalienables e inembargables, lo que significa que no eran susceptibles de incorporarse al mercado de suelo urbano. Lo anterior, sin embargo, no impidió que ejidos y comunidades que se encontraban en la periferia de las ciudades se incorporaran al proceso de urbanización a través de asentamientos irregulares.

Varios investigadores han señalado que en México las ciudades crecieron en una importante proporción sobre suelo social, y que por lo menos hasta la década de los ochenta, el crecimiento de las grandes ciudades en tierras de propiedad social se había dado principalmente mediante la presencia de procesos sociales relacionados con la urbanización popular y tenían la particularidad de ser irregulares en términos de la tenencia de la tierra, pero también de la reglamentación urbana (Hardoy y Satterhwaite, 1987; Schteingart, 1989; Duhau, 1991 y 1993; Azuela, 1991; Cruz, 2001; Schteingart y Salazar, 2005).

Ante esta situación, el Estado mexicano creó en 1973, la CORETT, institución que a partir del procedimiento de la expropiación del suelo a las comunidades agrarias y la venta de predios a los colonos que los ocupaban, ha cumplido con la función de regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos que se habían formado sobre suelo de propiedad ejidal o comunal al margen de la Ley Agraria en la periferia de las ciudades. De acuerdo con datos recientes ofrecidos por la CORETT, desde su formación hasta 2008, este organismo había regularizado a escala nacional 2,546,953 lotes sobre un total de 146,377 hectáreas y entregado 2,191,362 escrituras. Con esto se puede asegurar que a través de la CORETT se desincorporaron superficies importantes

de núcleos agrarios que ya eran de facto suelo urbano y que este proceso ha tenido un gran impacto en términos de la incorporación de tierra social al crecimiento urbano.

Entre 1974 y 2000 se incorporaron al Sistema Urbano Nacional alrededor de 800 mil hectáreas de superficie de suelo, de los cuales la CORETT había regularizado 16% (127 mil hectáreas). La superficie regularizada es más o menos equivalente a 15% de la superficie de suelo que se incorporó al área urbana en el periodo de referencia.

Algunos autores mencionan que la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra protege a los poseedores contra desalojos involuntarios (CEPAL, 2001; citado en Alegría y Ordóñez, 2005), y que la definición de esos derechos de propiedad puede convertir a los pobres urbanos en sujetos de crédito porque al establecer las reglas de transacción, la tierra se convierte en activo de capital que sirve de garantía para préstamos y participaciones en inversión (De Soto, 2002:32). Trabajos que cuestionan esa posición han mostrado a partir de investigaciones concretas en otros países latinoamericanos, que la regularización de la tenencia de la tierra no necesariamente convierte en activos las viviendas de los asentamientos irregulares y que el acceso al crédito depende también de otros factores, como es la seguridad en el empleo (Calderón, 2005).

En el contexto de la regularización de la tenencia de la tierra, la discusión de los años noventa en México giró también alrededor de si los ejidatarios, “propietarios” del suelo previamente no urbanizado, eran las víctimas o los impulsores del proceso de compra-venta ilegal de tierra en las periferias urbanas. Eso a razón de que los sujetos agrarios recibían una doble retribución económica por la venta irregular de sus predios: el dinero que cobraban a los poseedores en el momento de la ocupación y el proveniente de la indemnización otorgada por la CORETT dada la expropiación de que eran objeto.

Cualquiera que sea la situación, lo cierto es que hasta 1992 no existía un marco legal que avalara los procesos de venta de suelo que estaban llevando a cabo los sujetos agrarios y que eran inevitables no sólo porque muchas ciudades están rodeadas de suelo de propiedad social, sino también por la estrechez del mercado formal de suelo urbano, la insolvencia de los sectores más pobres de adquirir vivienda por los medios formales y la incapacidad gubernamental para ofrecérselas a bajo costo.

Bajo el supuesto de que la seguridad jurídica ofrece prerrogativas a los posesionarios, la conjetura de que los sujetos agrarios podrían beneficiarse del proceso de incorporación legal de sus tierras al desarrollo urbano y la hipótesis de que la entrada de tierra de origen social al mercado de suelo era una vía para terminar con la venta irregular de predios, el Estado mexicano se planteó la necesidad de modificar el sistema de propiedad de la tenencia de la tierra, reformó en 1992 el Artículo 27 constitucional y, como consecuencia, se creó la Ley Agraria, además generó mecanismos para que la propiedad social fuese susceptible de libre disposición y para que los núcleos agrarios contaran con ese marco legal. Para instrumentarlo, el Sector Agrario creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) que tuvo como función coordinar los trabajos necesarios para la entrega de certificados de derechos parcelarios, de derechos sobre tierras de uso común y titulación de solares urbanos, al cual se adscribieron voluntariamente la mayoría de ejidatarios y comuneros; actualmente, los que no lo hicieron están llevando a cabo sus propias mediciones y realizando sus procesos de certificación de manera independiente.

Ante estos hechos, nos preguntamos: ¿Cuántos han sido los sujetos beneficiados directamente por el proceso de certificación en ejidos y comunidades y bajo qué modalidades? ¿En qué proporción se incrementó el número de sujetos agrarios? ¿Hubo un mayor incremento de avecindados y posesionarios en las zonas metropolitanas del país a escala nacional? ¿Cuál es la superficie de suelo que antes era inalienable, imprescriptible e inembargable y que ahora es jurídicamente susceptible de incorporarse al mercado de suelo? ¿Dónde se ubican los ejidos que podrían alimentar de forma importante el crecimiento de las zonas metropolitanas del país? ¿Cuáles son las zonas metropolitanas que ejercerán una mayor presión sobre la propiedad social certificada? ¿En qué proporción se han utilizado los diferentes mecanismos (dominio pleno o sociedades mercantiles) que facilitan la incorporación de tierra social al desarrollo urbano?, y ¿en qué ciudades se ha dado prioridad al uso de estos instrumentos?

Estrategia metodológica

Con este acercamiento a la base de datos del Programa de Certificación, se ha dado prioridad a la caracterización de las 56 zonas metropolitanas del país e incluido en el análisis la información referente a los 345 municipios que las conforman y 4,060 núcleos agrarios que fueron certificados en esos municipios entre 1993 y abril de 2008. Para dar cuenta de la disponibilidad potencial de suelo social certificado en los municipios metropolitanos, consideramos el hecho que el suelo ejidal está dividido en tres componentes básicos (área de uso común, parcelas y asentamiento humano) y que estos son objeto de aplicación de diferentes instrumentos jurídicos que posibilitan el cambio de régimen de propiedad de social a privada, así como su incorporación al desarrollo urbano. En función de lo anterior, partimos del principio de que no toda la tierra social certificada tiene la misma probabilidad de ser incorporada al mercado de suelo y que para comprender este fenómeno es necesario analizar por separado las distintas porciones del suelo social certificado en relación con la aplicación de los instrumentos jurídicos que señala la ley para que cada una de ellas pueda ser incorporada al desarrollo urbano.

Para hacer una estimación de la presión que podrían ejercer las zonas metropolitanas sobre el suelo social certificado, se han considerado como variables la tasa de crecimiento poblacional, la tasa de crecimiento de viviendas y la población que no habitaba en los municipios metropolitanos cinco años antes del censo de 2000. Esos indicadores dan cuenta de la velocidad diferencial en que crecen y se expanden las ciudades sobre el área no urbanizada e igualmente ofrecen una idea de si ese incremento es impulsado sólo por el crecimiento natural o tiene un importante componente social.

Los alcances del Programa de Certificación

De acuerdo con la base de datos del Registro Agrario Nacional, entre 1993 y abril de 2008, se certificaron en el país un total de 28,786 núcleos agrarios que comprenden una superficie de 909,941 km², esto es, como propiedad social 46% del territorio nacional que cubre 1,972,550 km². La cantidad de sujetos benefi-

ciados por el programa en el periodo referido es de 4,590,760 entre ejidatarios, poseionarios y avecindados, lo que significa que en promedio uno de cada 25 mexicanos obtuvo un certificado ejidal o al menos un título de propiedad de solar urbano a través de la certificación de núcleos agrarios (cuadro 1). Ahora bien, del total de los núcleos agrarios certificados a escala nacional en el periodo referido, 4,060 se ubican en los 345 municipios metropolitanos y ocupan una superficie de 71,750 km². Esta última cifra representa 45.7% del área total no urbanizada (156,815 km²)² de esos municipios metropolitanos y fue adjudicada a 765,872 beneficiarios.

A escala nacional, la superficie certificada se distribuyó de la manera siguiente: 67% de uso común, 30% tierra parcelada y sólo 1.1% como área del asentamiento humano; además, en este proceso de certificación se tituló 1.6% de la superficie de origen ejidal como dominio pleno. No es de extrañar la baja proporción de área certificada dedicada al asentamiento humano y al dominio pleno en relación con el área parcelada y de uso común; las actividades urbanas ocupan muy poco suelo comparadas con el necesario para el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales.

En las zonas metropolitanas la distribución fue muy diferente: 51% de uso común, 41.5% de tierra parcelada, 2% área del asentamiento humano y 5.5% de dominio pleno. Como puede observarse, la superficie parcelada y de dominio pleno fue proporcionalmente superior en los municipios metropolitanos que en el total del país y esto no es un dato irrelevante; como se verá más adelante, la adopción del dominio pleno implica que una superficie de suelo social ya fue desincorporada del régimen de propiedad social, que el área parcelada y las zonas de crecimiento del asentamiento humano quedan entonces como territorios susceptibles de transformarse directamente al dominio pleno, lo que en principio facilita su posible incorporación al mercado de suelo urbano.

Al analizar las 56 zonas metropolitanas del país, destaca que en los municipios metropolitanos se encuentra 17% de los beneficiarios de la certificación ejidal y que la mitad de los 765,872 sujetos que componen ese universo son avecindados y poseionarios. Esta proporción es también superior a la registrada a escala

² Para calcular esta área se ha restado de la superficie total de los municipios metropolitanos (167,028 km²) la superficie urbana (10,214 km²). Esta última ha sido calculada a partir de la superficie urbana de las localidades existentes en cada municipio a partir de la digitalización de INEGI, 2005.

nacional en donde avecindados y poseionarios representaron apenas 36% de los beneficiarios. Lo anterior confirma que en todo el país se presentó una fragmentación de la propiedad social para dar cabida al desdoblamiento de los hogares de los sujetos agrarios y a la llegada de “vecinos” que se instalaron en las zonas del asentamiento humano de los núcleos ejidales, pero que la presión de estos últimos ha sido mayor en la periferia de las áreas urbanas.

Por otro lado, permite reconfirmar que las acciones emprendidas por la CORETT desde los años setenta, si bien fueron vastas, no han logrado cumplir con los rezagos en materia de regularización de la tenencia de la tierra; muchos de los avecindados y poseionarios que fueron reconocidos como legítimos dueños de sus predios mediante el Programa de Certificación son posiblemente colonos que habían ocupado terrenos en las áreas del asentamiento humano cuyos predios todavía no estaban regularizados.

Cuadro 1

Acciones del Programa de Certificación 1993-2008

	Nacional		Zonas Metropolitanas	
Núcleos certificados	28,786	100.0	4,060	14.1
Tipo de superficie	km ²	%	km ²	%
Parcelada	278,776.14	30.64	29,767.10	41.49
Superficie de dominio pleno	14,285.48	1.57	3,966.53	5.53
Uso común	606,859.90	66.69	36,587.31	50.99
Asentamientos humanos	10,019.72	1.10	1,428.77	1.99
Total certificada	909,941.25	100.00	71,749.70	100.00
Beneficiarios	Absolutos	%	Absolutos	%
Ejidatarios	2,937,801	63.99	383,037	50.01
Posesionarios	628,390	13.69	139,668	18.24
Avecindados	1,024,569	22.32	243,167	31.75
Total	4,590,760	100.00	765,872	100.00

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos del Programa de Certificación, Procuraduría Agraria.

Cuando atendemos la superficie social certificada por tamaño de las zonas metropolitanas (cuadro 2) se observa que la Zona Metropolitana del Valle de México concentró 4% de los núcleos agrarios certificados y 5% de la superficie total certificada. Igualmente, las dos ciudades de siguiente tamaño, Guadalajara y Monterrey, concentraron otro 4% de la superficie delimitada, pero 72%

de los núcleos agrarios y 82% de la superficie total se certificó en 47 zonas metropolitanas menores de un millón de habitantes.

Al observar la proporción de tierra social certificada en relación con la superficie no urbanizada de los municipios metropolitanos, encontramos que la mayoría de las zonas con estas características exhibieron un amplio rango que varía entre 26 y 69% del área no urbanizada de los municipios metropolitanos; sólo siete de las 56 zonas metropolitanas dispusieron de una superficie certificada superior a 70% del área no urbanizada y otras seis registraron una superficie de tierra social certificada inferior a 25%. Dentro del primer grupo se encuentran Zamora-Jacona, Mérida, Tepic, Tlaxcala, Puerto Vallarta, Mexicali y La Laguna; dentro del segundo grupo destacan Matamoros, Reynosa-Río Bravo, Monterrey, Moroleón-Uriangato, Tampico y Piedras Negras.

Es importante destacar que no encontramos alguna regularidad entre la proporción del suelo social certificado de superficie no urbanizada y el tamaño de esas zonas metropolitanas o sus tasas de crecimiento, sin embargo, al ubicarlas en un mapa del país destacó que todas aquellas que representan menos de 25% del área no urbanizada de los municipios metropolitanos, se localizan en estados fronterizos del norte del país (mapa 1).

Esta particularidad posiblemente pueda ser explicada por el hecho de que los municipios del norte cuentan con una mayor superficie que los del centro del país, lo que los lleva a registrar amplias superficies de tierra social certificada sin implicar que ellas constituyan un alta proporción de los municipios en donde se ubican.

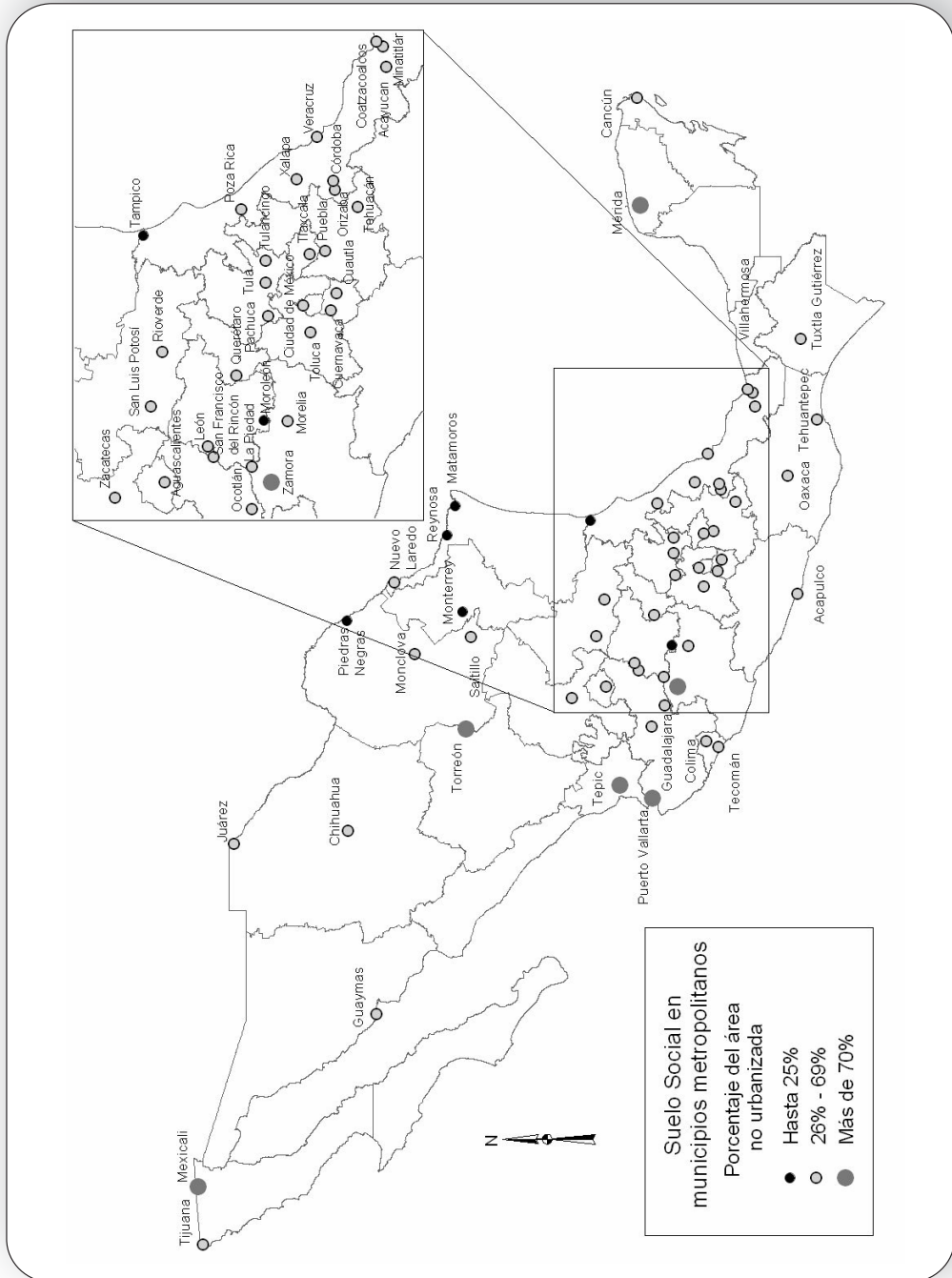
Si nos remitimos a los datos absolutos, efectivamente encontramos que varias de las zonas metropolitanas con mayor superficie certificada se localizan en los estados del norte del país: Mexicali, Saltillo, Chihuahua y La Laguna. Las zonas metropolitanas del Valle de México y Acapulco también registraron una superficie importante de suelo social certificado. En el lado opuesto, las zonas metropolitanas que registraron menor superficie social fueron Moroleón, Coatzacoalcos, Orizaba, Córdoba, San Francisco del Rincón y Tehuacán, todas estas con una población menor a 500,000 habitantes. A partir de esta información se reflexiona sobre preguntas centrales: ¿Una mayor superficie de suelo social certificado equivale a una mayor oferta potencial de suelo para el mercado? ¿Existe presión urbana sobre esa oferta potencial de suelo, es decir, hay una demanda efectiva sobre ella?

Cuadro 2

**Propiedad social certificada según
tamaño de zonas metropolitanas**

ZM según tamaño	ZM	Total de núcleos agrarios certificados	Delimitada	Parcelada	Uso común	Asentamientos humanos	Dominio pleno
19,000,000 y más	1	325	2,795	1,510	1,089	103	94
2,000,000 y 4,499,000	3	286	2,724	1,212	991	99	422
1,000,000 y 1,999,000	5	509	7,429	2,900	3,718	180	630
500,000 y 999,999	18	1,425	36,478	12,110	21,874	564	1,929
Hasta 499,000	29	1,516	22,326	12,036	8,916	480	892
Total	56	4,061	71,751	29,768	36,587	1,426	3,967
Porcentaje							
19,000,000 y más		8.0	3.9	5.1	3.0	7.2	2.4
2,000,000 y 4,499,000		7.0	3.8	4.1	2.7	6.9	10.6
1,000,000 y 1,999,000		12.5	10.4	9.7	10.2	12.6	15.9
500,000 y 999,999		35.1	50.8	40.7	59.8	39.6	48.6
Hasta 499,000		37.3	31.1	40.4	24.4	33.6	22.5
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje							
19,000,000 y más			100	54.0	39.0	3.7	3.3
2,000,000 y 4,499,000			100	44.5	36.4	3.6	15.5
1,000,000 y 1,999,000			100	39.0	50.0	2.4	8.5
500,000 y 999,999			100	33.2	60.0	1.5	5.3
Hasta 499,000			100	53.9	39.9	2.1	4.0
Total			100.0	41.5	51.0	2.0	5.5

Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos del Programa de Certificación , Procuraduría Agraria.



De la nueva oferta potencial de suelo para el mercado en las zonas metropolitanas del país

Hasta el momento, se ha constatado que 47% de la superficie no urbanizada de los municipios metropolitanos se certificó como suelo social, sin embargo, no podemos deducir que la oferta potencial de suelo para el mercado se duplicó. En primer lugar, porque si bien la Ley Agraria establece que: “cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos agrarios podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras”, y permite a la asamblea ejidal desincorporar las parcelas para aportarlas a la urbanización mediante la adopción del dominio pleno, restringe ese mecanismo para las tierras de uso común. Esto implica que esta porción del suelo ejidal no tiene la misma probabilidad de incorporarse al mercado de suelo.

De acuerdo con la Ley Agraria, las áreas de uso común continúan siendo inembargables, imprescriptibles e inalienables y, por lo tanto, no pueden ser objeto de enajenación directa, de modo que su incorporación legal al área de crecimiento de la ciudad requeriría como primer paso su aportación a una sociedad mercantil y, en particular, a una sociedad inmobiliaria. Veremos cómo este procedimiento ha limitado la creación de sociedades mercantiles.

Por otro lado, porque de los 71,749.7 km² de superficie social certificada en las zonas metropolitanas habría que descontar las porciones del territorio que de acuerdo con el artículo 88³ de la Ley Agraria están restringidas a la urbanización, tales como las superficies decretadas como área natural protegida, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población.

Con los señalamientos anteriores podemos concluir que el área de uso común no es una oferta abierta para el mercado de suelo y que la nueva oferta potencial de suelo social estaría constituida principalmente por dos territorios: la superficie que ha sido delimitada como dominio pleno y que no habiendo sido asignada individualmente a sus poseedores forma parte del área de crecimiento del centro de población, y por aquella porción del territorio que ha sido delimitada como parcela y que podrá, en algún momento, ser transformada en dominio pleno y enajenarla.

³ El artículo 88 condiciona a que en toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas de reserva para el crecimiento de un centro de población, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios.

Del dominio pleno y las parcelas

A partir de las bases de datos de la Procuraduría Agraria, se puede observar que únicamente 2,879 de los núcleos certificados en todo el país llevaron a cabo acciones de dominio pleno para una superficie de 14,653 km². Esto significa que en el periodo analizado y a escala nacional, sólo 10% de los ejidos habían solicitado dominio pleno. Respecto a las zonas metropolitanas, destaca que aunque en todas estas se registran acciones de dominio pleno, sólo en 1,123 de los 4,060 núcleos agrarios identificados en los municipios metropolitanos se solicitó dominio pleno por una superficie total de 3,966.5 km², es decir, se desincorporó tierra social sólo en uno de cada 3.6 núcleos certificados y la tierra desincorporada fue 5.5% de la propiedad social certificada en las zonas metropolitanas. Contrario a lo esperado, no se encontró un patrón único entre la magnitud o proporción del dominio pleno ejercido y el tamaño de las zonas metropolitanas o su ritmo de crecimiento, existe una gran heterogeneidad en los datos encontrados al respecto.

Por ejemplo, las zonas metropolitanas que más superficie de dominio pleno adoptaron fueron: Mexicali, Chihuahua, Monterrey, La Laguna, Nuevo Laredo y Cancún; éstas no son las zonas metropolitanas de mayor tamaño, ni las que están creciendo a un mayor ritmo, pero concentraron 48% del total de la superficie de dominio pleno ejercido en todas las zonas metropolitanas incluidas en el estudio.

Por otro lado, hubo 20 zonas metropolitanas en donde los ejidos adoptaron menos de 2% de dominio pleno respecto al suelo social certificado. Dentro de estas sobresalen los ejidos certificados en las zonas metropolitanas de Tehuantepec, Rioverde-Ciudad Fernández, Cuautla y Orizaba, donde no sólo se ejerció menos de 2% de superficie social certificada, sino que se ejecutó dominio pleno por debajo de 2 km².

Si bien los resultados presentados podrían llevarnos a pensar que la desincorporación de propiedad ejidal no es muy alta, es necesario recordar que el área urbana representa, en promedio, 8.5% de los municipios metropolitanos y por lo tanto no debemos desestimar la proporción que el dominio pleno representa del área social certificada a partir de las reformas al Artículo 27 constitucional.

Como ejemplos claros de ello está la zona metropolitana de Nuevo Laredo que ejerció dominio pleno por 57% de la superficie social certificada; en otras 10 zonas metropolitanas esa proporción es de entre 10 y 28%; en otras 16 zonas metropo-

litanas fue entre 5 y 10% (cuadro 3). Además, parece significativo recalcar que la superficie total delimitada como dominio pleno en las zonas metropolitanas del país (3,966 km²) fue 2.7 superior a la superficie delimitada para el asentamiento humano, y fue el doble de la superficie que la CORETT (1,425.92 km²) regularizó en todo el país durante 35 años.

Esto da una idea de la magnitud del área que podría incorporarse a las áreas urbanas, ya sea porque son solares urbanos que fueron asignados a nombre de sus legítimos poseedores y, por lo tanto, quedaron constituidos como propiedad plena e inscritos en el Registro Agrario Nacional, o solares no asignados en áreas circundantes al asentamiento humano y que podrán ser enajenados a personas que deseen avecindarse.

Cuadro 3
Superficie social certificada en las zonas metropolitanas

Zona metropolitana	Superficie en km ²				
	Total delimitada	Parcelada	Dominio pleno	Uso común	Asentamientos humanos
Aguascalientes	802.16	350.30	162.44	255.84	33.59
Tijuana	1,562.13	346.66	88.23	1,086.93	40.31
Mexicali	10,074.37	3,651.65	441.39	5,924.61	56.72
La Laguna	3,348.65	1,064.05	327.52	1,875.50	81.04
Saltillo	7,664.16	1,471.83	132.47	5,969.12	90.74
Monclova-Frontera	1,656.94	576.06	30.30	1,024.37	26.21
Piedras Negras	297.09	161.68	9.65	118.29	7.45
Colima-Villa de Álvarez	1,120.68	770.55	61.44	278.27	10.42
Tecomán	556.02	450.28	3.05	94.90	7.79
Tuxtla Gutiérrez	406.10	324.55	6.29	62.35	12.91
Ciudad Juárez	931.20	501.35	100.73	311.03	18.09
Chihuahua	5,878.21	798.50	358.17	4,664.99	56.54
Valle de México	2,794.99	1,509.73	93.53	1,088.72	103.01
León	615.24	406.90	109.39	83.20	15.75
San Francisco del Rincón	231.51	196.49	3.35	23.51	8.16
Moroleón-Uriangato	52.49	32.07	4.74	13.31	2.36
Acapulco	2,115.76	1,154.67	14.08	904.36	42.65
Pachuca	742.21	426.53	58.20	240.55	16.92
Tulancingo	399.46	228.19	13.47	143.54	14.27
Tula	306.54	178.31	3.44	105.34	19.46
Guadalajara	838.32	456.41	63.50	269.77	48.63
Puerto Vallarta	1,003.94	329.66	106.99	547.63	18.47
Ocotlán	278.88	186.37	5.17	74.80	12.54
Toluca	971.58	581.17	4.63	360.91	24.86
Morelia	646.24	259.95	56.70	292.08	36.49
Zamora-Jacona	362.08	143.94	10.45	197.81	9.86
La Piedad-Pénjamo	775.93	543.50	3.19	207.22	22.02

Zona metropolitana	Superficie en km ²				
	Total delimitada	Parcelada	Dominio pleno	Uso común	Asentamientos humanos
Cuernavaca	499.26	106.79	16.95	368.22	7.30
Cuautla	549.17	383.05	1.19	133.01	31.92
Tepic	1,718.34	1,104.62	17.82	573.37	22.54
Monterrey	1,225.94	309.61	334.38	549.91	32.04
Oaxaca	240.72	46.47	3.18	152.82	38.25
Tehuantepec	719.69	94.80	0.08	606.46	18.35
Puebla-Tlaxcala	659.43	445.60	23.71	171.78	18.35
Tehuacán	223.67	87.75	15.39	116.92	3.60
Querétaro	1,133.99	570.84	95.13	436.16	31.87
Cancún	1,640.60	97.25	209.81	1,302.89	30.65
San Luis Potosí-Soledad de G. S.	1,018.03	320.80	58.25	607.12	31.86
Rioverde-Ciudad Fernández	2,290.45	544.34	0.73	1,695.16	50.19
Guaymas	3,143.18	824.70	158.01	2,137.70	22.78
Villahermosa	553.86	394.63	56.76	94.03	8.44
Tampico	1,093.44	988.73	24.01	63.01	17.68
Reynosa-Río Bravo	843.73	702.03	65.47	59.90	16.34
Matamoros	716.86	579.79	55.14	64.31	17.62
Nuevo Laredo	398.63	154.98	230.45	11.37	1.83
Tlaxcala-Apizaco	261.04	188.98	29.71	39.18	3.17
Veracruz	441.02	355.56	64.56	8.28	12.61
Xalapa	351.00	296.48	23.05	18.94	12.53
Poza Rica	1,236.49	1,184.08	6.95	2.63	42.83
Orizaba	195.99	144.79	1.79	43.09	6.32
Minatitlán	1,683.26	1,499.79	18.19	121.67	43.61
Coatzacoalcos	141.70	125.11	2.56	9.26	4.76
Córdoba	162.99	135.41	11.71	12.37	3.50
Acayucan	432.40	417.26	2.53	3.94	8.67
Mérida	1,075.04	219.05	140.01	689.04	26.95
Zacatecas-Guadalupe	667.90	343.32	26.51	275.85	22.22
Total	71,750.71	29,767.98	3,966.53	36,587.31	1,426.05

Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos de la certificación ejidal actualizada a abril de 2008, Procuraduría Agraria.

La superficie parcelada, es de 29,768 km² que representan 41.5% del suelo social certificado en las zonas metropolitanas de este análisis. Aunque en términos jurídicos este suelo es potencialmente disponible para uso urbano, es difícil elaborar hipótesis sobre la dimensión en que se incorporará al crecimiento de las ciudades; la velocidad a la cual será presionado por la expansión urbana estará mediada por las tasas de crecimiento poblacional y de vivienda, así como por la migración, pero también por otros factores como la localización de los núcleos agrarios respecto del área urbana, la dinámica económica local, el comportamiento del sector inmobiliario y la pobreza urbana y su consecuente irregularidad.

Esta última condición no debe desestimarse puesto que la apertura de suelo social al mercado no implica el acceso de los sectores más pobres a éste y menos a una vivienda, por lo que seguirán presionando el suelo periférico en breña y de bajo costo.

El área de uso común, la creación de sociedades mercantiles y los redestinos de tierra

En relación con las tierras de uso común, se obtuvo que en los municipios metropolitanos fueron certificadas como tales un total de 36,587 km², lo que significa una tercera parte de la superficie no urbanizada de los municipios metropolitanos y alrededor de la mitad del suelo social certificado en ellos. Como se mencionó, el área de uso común no es una superficie de libre incorporación al desarrollo urbano; la escasa creación de sociedades inmobiliarias entre 1993 y 2008 deja entrever que se trata de un suelo de difícil conversión.

Durante los 14 años transcurridos desde el cambio constitucional a 2008, la Procuraduría Agraria emitió opinión sobre 48 sociedades mercantiles por una superficie total de 1,397.11 km². Esto representa únicamente 0.23% del área de uso común certificada a escala nacional. Destaca que 28 de las 48 sociedades mercantiles creadas en todo el país tuvieron objetivos eminentemente inmobiliarios y dos más inmobiliarios turísticos (Baja California Sur y Jalisco).

En el cuadro 3 puede observarse que sólo en 13 de las 56 zonas metropolitanas se crearon sociedades mercantiles sobre una superficie de 309.04 km², lo que representa únicamente 3.2% del área de uso común certificada en las zonas metropolitanas. En el mismo cuadro puede observarse que no toda la superficie comprometida en sociedades mercantiles tuvo objetivos inmobiliarios: en Mexicali, Valle de México, Guaymas y Nuevo Laredo se crearon sociedades mercantiles industriales y camaroneras por una superficie aproximada⁴ de 68.7 km². Esto implica que las sociedades inmobiliarias alcanzaron 78% (240.4 km²) de la superficie dedicada a sociedades mercantiles, sobresaliendo el Valle de México que retuvo por sí solo siete sociedades inmobiliarias, cuatro de las cuales fueron solicitadas por el núcleo agrario de San Mateo Tlaltenango en la delegación Cuajimalpa, Distrito Federal, uno de los dos ejidos que llevó a cabo la certificación ejidal en esta entidad. Las otras sociedades inmobiliarias del Valle de México se localizaron en los municipios de Cuatlitlán Izcalli y Texcoco.

⁴ Debido a que en la información disponible no se especifica para la zona metropolitana de Nuevo Laredo, la superficie destinada a la actividad inmobiliaria y a la industrial, adjudicamos 50% a cada uso.

Cuadro 4

Superficie de uso común delimitada y acciones ejercidas, 1993-2008

Zona metropolitana	Superficie de uso común		Sociedades mercantiles		Cambio de destino	
	km ²	km ²	%	Objeto	km ²	%
Aguascalientes	255.8				114.22	30.86
Tijuana	1,086.9				103.06	8.66
Mexicali	5,924.6	33.50	0.6	Oliverero/ind	153.18	2.52
La Laguna	1,875.5	5.32	0.3	Inmobiliario	204.56	9.83
Saltillo	5,969.1				682.72	10.26
Monclova-Frontera	1,024.4				6.15	0.60
Piedras Negras	118.3				36.00	23.33
Colima-Villa de Álvarez	278.3	0.12	0.0	Inmobiliario	25.10	8.27
Tecomán	94.9					
Tuxtla Gutiérrez	62.3					
Ciudad Juárez	311.0				392.81	55.81
Chihuahua	4,665.0				131.65	2.74
Valle de México	1,088.7	4.47	0.4		16.58	1.50
León	83.2	0.25	0.3	Inmobiliario	9.66	10.40
San Francisco del Rincón	23.5				3.85	14.06
Moroleón-Uriangato	13.3				0.41	2.98
Acapulco	904.4					
Pachuca	240.5	1.48		Inmobiliario		
Tulancingo	143.5					
Tula	105.3					
Guadalajara	269.8	1.50	0.6	Inmobiliario	0.91	0.34
Puerto Vallarta	547.6				3.22	0.58
Ocotlán	74.8					0.00
Toluca	360.9	0.98	0.3	Inmobiliario	0.20	0.06
Morelia	292.1				22.96	7.29
Zamora-Jacona	197.8					
La Piedad-Pénjamo	207.2				1.53	0.73
Cuernavaca	368.2				0.56	0.15
Cuautla	133.0					
Tepic	573.4				5.66	0.98
Monterrey	549.9				97.61	15.07
Oaxaca	152.8				0.47	0.31
Tehuantepec	606.5					
Puebla-Tlaxcala	171.8				0.31	0.18
Tehuacán	116.9				5.05	4.14
Querétaro	436.2				77.86	15.15
Cancún	1,302.9	211.69	16.2	Inmobiliario	307.06	19.07
San Luis Potosí-Soledad de G. S.	607.1	8.33	1.4	Inmobiliario	43.23	6.65
Rioverde-Ciudad Fernández	1,695.2					
Guaymas	2,137.7	30.00	1.4	Camaronicola	531.38	19.91
Villahermosa	94.0					
Tampico	63.0					
Reynosa-Río Bravo	59.9				1.38	2.26
Matamoros	64.3					
Nuevo Laredo	11.4	9.25	81.3	Inmobiliario-ind	12.33	52.03
Tlaxcala-Apizaco	39.2				0.04	0.11
Veracruz	8.3					
Xalapa	18.9					
Poza Rica	2.6					
Orizaba	43.1					
Minatitlán	121.7					
Coatzacoalcos	9.3					
Córdoba	12.4					
Acayucan	3.9					
Mérida	689.0	0.12	0.0	Inmobiliario	124.00	15.25
Zacatecas-Guadalupe	275.9	2.03	0.7	Inmobiliario	8.45	2.97
Total	37,676.0	313.5	104.0		3,140.73	7.69

Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos del Programa de Certificación y de las opiniones emitidas por la Procuraduría Agraria, actualizada a agosto de 2008.

Los datos muestran que las sociedades inmobiliarias no constituyen una importante transformación del área de uso común delimitada, pero los ejidatarios sí realizaron desde el momento de la certificación ejidal el redestino de tierras de uso común a parcelas.⁵ Como puede observarse en el cuadro 4, en ejidos de 34 zonas metropolitanas se llevaron a cabo 506 acciones de cambio de destino de área de uso común a parcelas por una superficie de 3,141 km². Tal acción significa que la superficie de uso común que cambió de destino fue diez veces superior al área comprometida a través de las sociedades mercantiles e implica que se certificó 7.7% menos de la superficie de uso común existente al momento de la certificación ejidal.

La presión sobre el suelo social

Para tener un acercamiento a la presión que la urbanización ejercerá sobre el suelo social en las 56 zonas metropolitanas del país a mediano plazo, se tomaron en consideración algunas variables que dan cuenta de su crecimiento. En el gráfico 1 se presentan las tendencias de las variables seleccionadas; en el eje de la izquierda se encuentran las tasas de crecimiento poblacional y de vivienda registradas en el periodo 1995-2005; en el eje de la derecha los porcentajes de población que habitaba en los municipios metropolitanos en 2000 pero que no vivía allí cinco años antes; la línea continua que se observa en el gráfico representa la tendencia de esa población. Se puede observar que hay una directriz similar en los indicadores considerados, en la medida en que las ciudades presentan más altas tasas de crecimiento poblacional, también tienden a presentar un aumento en la tasa de crecimiento de vivienda y una mayor proporción de población que no habitaba en el municipio cinco años antes de 2000.

En el lado izquierdo del gráfico destacan diez zonas metropolitanas que presionarán poco el suelo social certificado debido a que registran tasas de crecimiento media anual inferior a 1% y aparecen por debajo del eje tendencial de migración, lo que significa que su crecimiento es eminentemente natural; estas ciudades son: Tehuantepec, Acapulco, Moroleón, Tecomán, Poza Rica, Guaymas, Acayucan, La Piedad-Pénjamo, Rioverde-Ciudad Fernández y Minatitlán.

⁵ El artículo 57 de la Ley Agraria señala que la asamblea ejidal podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas o reconocer el parcelamiento económico.

En el extremo derecho del gráfico 1 destacan algunas zonas metropolitanas que en los próximos años podrían registrar una considerable presión sobre el suelo social certificado. En este caso se ubican primero las zonas metropolitanas de Cancún y Puerto Vallarta; de mantener sus tasas de crecimiento promedio anual de 6.2% y 4.4%, respectivamente, la primera podría ver duplicada su población en los próximos 11 años, mientras la segunda en los próximos 16 años; tanto Cancún como Puerto Vallarta registran altas tasas de crecimiento de vivienda, 6.5 y 5.5%, respectivamente. Otras zonas metropolitanas que presionarán posiblemente su periferia no urbanizada, aunque en menor medida que las anteriores son: Reynosa, Tijuana, Tehuacán, Querétaro, Pachuca y Ciudad Juárez. Tales urbes presentan tasas de crecimiento poblacional y de vivienda por arriba de 2.6% y 3.6%, respectivamente, un elemento que puede contribuir a diferenciar la presión sobre el suelo periférico en las zonas metropolitanas consideradas en este grupo es el componente migratorio; de acuerdo con los datos las ciudades de Tijuana, Reynosa y Ciudad Juárez, posiblemente presionarán más el proceso expansivo debido a que la población que no vivía en los municipios metropolitanos cinco años antes de 2000 fue superior a 14%; en las otras ciudades ese porcentaje se mantuvo en alrededor de 10%.

Conclusiones

En este trabajo se ha presentado un balance de la certificación ejidal y otorgado prioridad al análisis de la oferta potencial de suelo surgida a partir de las reformas al Artículo 27 constitucional en las 56 zonas metropolitanas del país y a la presión que pueden estar ejerciendo esas urbes sobre el suelo. Los datos analizados para los municipios metropolitanos indican que los instrumentos creados por la ley para facilitar la incorporación de tierra social al desarrollo urbano (no se lea “exitosos” para el desarrollo urbano), han sido altamente efectivos en términos de que están garantizando la conversión de suelo social a privado. Siendo conservadores y sin considerar que el área total parcelada sobre la que se permite el dominio pleno cubre la mitad del suelo social certificado en los municipios metropolitanos, se puede decir que a través del dominio pleno se logró desincorporar del régimen comunal 3,966 km² de superficie.

Si bien esta cifra representa sólo 5.5% de la superficie social certificada en las zonas metropolitanas, es equivalente a la superficie de una urbe como la zona metropolitana del Valle de México y es el doble de la superficie regularizada por la CORETT a escala nacional durante 35 años.

Asumiendo que el dominio pleno se ejerció principalmente sobre solares urbanos, las referencias anteriores nos hablan de la magnitud de la tierra que podría incorporarse a las áreas de expansión de las metrópolis en los próximos años, ya sea porque se trata de solares urbanos ya ocupados y asignados a sus legítimos poseedores o porque, siendo tierra vacante, constituyen parte de las áreas de crecimiento de los centros de población y podrán formar parte de su zona de urbanización y ser enajenados a personas que deseen avocindarse.

Por otro lado, si bien la superficie comprometida en sociedades mercantiles no fue muy alta, sí lo fue a través del ejercicio de cambio de destino de área de uso común a parcelada, se logró retirar de la condición de “inembargable, inalienable e intransferible” otra superficie importante de suelo social de 3,140 km². Esta superficie es cercana a la ejercida en dominio pleno, lo que nos habla de que en todas las zonas metropolitanas se abrió al mercado de suelo una superficie equivalente a dos veces el área urbanizada de la Zona Metropolitana del Valle de México.

En lo que corresponde a la presión que ejercen las zonas metropolitanas sobre el suelo social, se encontró, a diferencia de lo esperado, que las zonas metropolitanas que presentaron mayor disponibilidad de suelo social, en particular las que ejecutaron más dominio pleno o en donde se realizaron más cambio de destino de área de uso común a parcelada, no fueron necesariamente las que están creciendo a un ritmo poblacional más acelerado o presentan altas tasas de crecimiento de vivienda o un porcentaje alto de migración.

Para llegar a consideraciones concluyentes respecto de una relación positiva entre oferta potencial de suelo social y presión urbana, es necesario retomar zonas metropolitanas específicas e incorporar variables como la localización de la propiedad social respecto del área urbanizada principal y el comportamiento del sector inmobiliario.

Bibliografía

Aguilar Méndez, Fernando Antonio, 1994, "Morelia: urbanización sobre tierra ejidal", UAM-Xochimilco, C y AD, Departamento de Métodos y Sistemas, México.

Alegría O., Tito y Gerardo Ordóñez, 2005, *Legalizando la ciudad*, El Colegio de la Frontera Norte, México.

Azuela de la Cueva, Antonio, 1989, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México.

_____, 1994, "La reforma del régimen ejidal y el desarrollo urbano", en *El artículo 27 y el desarrollo urbano*, Cámara de Diputados, México, pp. 29-38.

Calderón, Julio, 2005, *La ciudad ilegal: Lima en el siglo xx*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

_____, 1987, "Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistema político: el caso de las zonas ejidales y comunales en la ciudad de México 1980-1984", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 2, pp. 301-324.

Cruz Rodríguez, María Soledad, 2008, "Propiedad de la tierra, urbanización ejidal y poblamiento en la Zona Metropolitana del Valle de México 1990-2000", en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, número 38, pp. 45-71.

_____, 2001, *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Red Nacional de Investigación Urbana.

_____ y Clara Salazar, 2005, *Expansión urbana, sociedad y medio ambiente*, El Colegio de México, México.

De Soto, Hernando, 2001, *El misterio del capital*, edit. Diana, México.

Duhau, Emilio, 1994, “Hábitat popular y reforma del artículo 27”, en *El artículo 27 y el desarrollo urbano*, Cámara de Diputados, pp. 65-68, México.

_____, 1998, *Hábitat popular y política urbana*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Hardoy, Jorge y David Satterhwaite, 1987, *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

Schteingart, Martha, 1994, “El impacto de la reforma al artículo 27 constitucional en la cuestión urbana”, en *El artículo 27 y el desarrollo urbano*, Cámara de Diputados, pp. 39-43, México.

_____, 1989, *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, El Colegio de México, México.