

Tierra social y desarrollo urbano: experiencia y posibilidades ¹

Este trabajo da cuenta de la problemática generada por el proceso de urbanización en tierras ejidales y comunales y de las políticas públicas instrumentadas para su solución. Destaca las condiciones jurídicas y programáticas que abren una opción para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano, con énfasis en la constitución de sociedades mercantiles inmobiliarias.

Emma E. Aguado Herrera
Francisco Hernández y Puente

Introducción

El proceso de urbanización de México que se ha venido dando desde la década de los cuarenta, trajo aparejada una serie de factores colaterales que han hecho de él un fenómeno complejo, cuya problemática ha rebasado con mucho los empeños gubernamentales de planeación y ordenamiento territorial.

Las implicaciones de lo anterior se han dejado sentir a través de la afectación de suelo social y se expresan en el precarismo urbano que ha caracterizado el crecimiento de nuestras ciudades.

¹ Participaron en la elaboración de este documento Emma E. Aguado Herrera y Francisco Hernández y Puente, ambos adscritos a la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria. La información se obtuvo básicamente de la Dirección General de Organización Agraria de la misma Procuraduría. Se contó asimismo con la asesoría del Dr. Federico Seyde Meléndez, Director General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural en dicha Institución.

Este tipo de desarrollo urbano ha sido sujeto de atención, sobre todo a partir de los primeros años de la década de los setenta, por parte del gobierno federal y de los gobiernos locales, quienes han buscado solucionar la problemática generada a través de la instrumentación de diversas políticas públicas que llevaron a la creación de instancias y a la ejecución de programas y proyectos, buscando dar una salida a la irregularidad y a la creciente necesidad de tierra urbanizable.

El presente trabajo tiene como objetivo dar cuenta no sólo de la problemática generada por la urbanización en tierras ejidales y comunales y de las políticas públicas instrumentadas para su solución, sino presentar también las condiciones jurídicas y programáticas que intentan en la actualidad abrir una opción a la incorporación de suelo social al desarrollo urbano en condiciones adecuadas, de conciliación y equidad, haciendo especial énfasis en la constitución de sociedades mercantiles inmobiliarias como mecanismo de incorporación de suelo social al uso urbano.

El trabajo comienza con una descripción muy rápida de los procesos de urbanización en México a costa de tierra social, destacando el explosivo crecimiento demográfico como uno de los elementos determinantes de la anarquía y el desorden que ha caracterizado el crecimiento de los principales centros urbanos del país.

En seguida se presenta, con algún detalle, un breve recuento de las políticas públicas que han intentado hacer frente a la problemática de precarismo urbano, destacando el papel que jugaron las instituciones.

Al final del trabajo se incorpora información sobre los principales proyectos inmobiliarios que están en marcha en el país con aportación de tierras ejidales, en el contexto de las nuevas legislaciones agraria y urbana, destacando los aspectos programáticos, sus objetivos y sus alcances.

El proceso de urbanización a expensas de tierra social

Desde el punto de vista tanto de su profundidad como de su localización geográfica, los procesos de urbanización de México están estrechamente vinculados a la fuerza, los alcances y las dimensiones que adoptó el modelo de industrialización de la economía nacional que se inició a partir de la década de los cuarenta. Como se sabe, ambos procesos —el de la industrialización y el de la urbanización que lo acompaña— se caracterizaron, entre otros elementos, por la continua expulsión

poblacional del campo a la ciudad, la presencia de una elevada tasa de fecundidad y por la reducción de los niveles de mortalidad. La combinación de estos factores trajo como consecuencia un acelerado y desordenado crecimiento de las ciudades que se extendió a lo largo de las siguientes cuatro décadas (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Distribución sectorial de la población (miles de habitantes) 1940-1990

Pob- / año	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Total	19,649	25,779	34,923	49,050	66,847	81,250
Urbanas	3,928	7,209	12,747	22,004	34,605	46,676
%	20.0	28.0	36,5	44.9	51.8	57.4
No urbana	15,721	18,570	22,176	27,046	32,242	34,574
%	80.0	72.0	63.5	55.1	48.2	42.6

Tasa de crecimiento promedio por decada de la población : 32.8%

Tasa de crecimiento promedio por decada de la población urbana: 64.1%

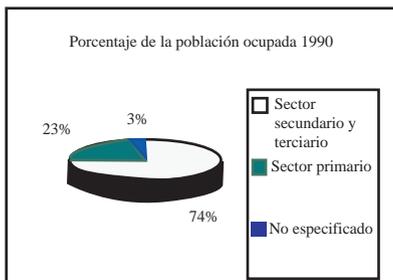
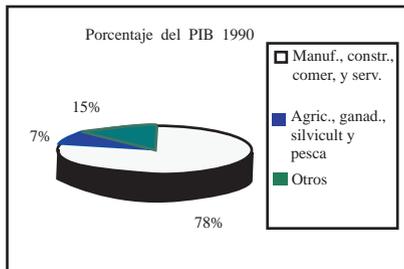
Fuente : Elaboración propia con base de datos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000

Ya en fechas recientes, el flujo migratorio ha dejado de ser preponderantemente rural-urbano para ser urbano-urbano, y a partir de 1980 disminuye el proceso concentrador de población en unas cuantas ciudades del país, para dar paso al surgimiento de varios polos urbanos en virtud de la desaceleración y apertura económicas, el apoyo a la industria maquiladora y el fortalecimiento de un enfoque más regional del desarrollo. Así, la población que se asienta en zonas urbanas llega en 1990 a 57.4% del total y 416 localidades, 361 más que en 1940, llegan a rebasar los 15 mil habitantes.

En la actualidad la población urbana sigue en crecimiento, pero ahora se distribuye entre un mayor número de ciudades, siendo las que tienen entre 50 mil y 99 mil 999 habitantes las que se han convertido en importantes polos de atracción poblacional; ya para 1990 existían 55 de estas localidades contra 8 en 1940.

En general, se considera que todas las localidades de más de 2 mil 500 hasta 99 mil 999 habitantes jugarán en el futuro un papel importante en relación con la distribución de la población, sin menoscabo de la importancia que ya tienen las que albergan a más de 100 mil personas, y mucho menos de las grandes metrópolis² que, aunque con un ritmo de crecimiento menos acelerado, significan en números absolutos más de la cuarta parte de la población nacional.

En 1990, 74% de la población ocupada se ubicaba en el sector secundario y terciario y sólo 22.6% en el primario.³ Es decir, "la expansión económica y la urbanización se tornaron en procesos inseparables. Así, los centros urbanos se han convertido en factores de producción al concentrar la infraestructura y la población indispensables para un proceso productivo basado en actividades no agrícolas".⁴ (Ver Gráfica)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995 - 2000

2 Cd. De México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

3 La sumatoria de ambos porcentajes no alcanza 100% debido a la población ocupada en actividades insuficientemente especificadas.

4 Poder ejecutivo Federal, Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000

El proceso de urbanización en nuestro país es, pues, un fenómeno irreversible y con elevadísimos costos para la sociedad dada su escasa planeación y ordenamiento, mismo que se ha dejado sentir básicamente en terrenos de núcleos agrarios que han sido absorbidos por la mancha urbana, con o sin su consentimiento, trastocando sus esquemas organizativo y productivo. Sin temor a equívoco alguno, puede señalarse que prácticamente todo proceso de urbanización en México que se haya producido en los últimos cincuenta años, ha ocurrido a expensas de tierra ejidal o comunal y, en la mayoría de los casos, a través de procesos de irregularidad, dada la anarquía y el desorden con el que crecen los principales centros urbanos del país, sean éstos los centros urbanos históricos como Guadalajara, Monterrey y la Cd. de México, o los alternativos creados en el transcurso de las últimas dos décadas.

Lo anterior ha generado problemas de diversa índole, con impactos de variada naturaleza para los diferentes órdenes de gobierno. Por ejemplo, el rezago en el otorgamiento de servicios propiciado por el rápido y desordenado crecimiento poblacional y por la escasez de recursos de los municipios, ha hecho que éstos se vean normalmente rebasados por las demandas sociales.

A pesar de que la ocupación de terrenos ejidales y comunales por el proceso de urbanización comienza desde 1940,⁵ cuando menos durante tres décadas los mecanismos para incorporar estas tierras se realizaron sólo mediante procedimientos a cargo casi exclusivo de las autoridades agrarias⁶ y bajo normas que consideraron la urbanización de los ejidos y comunidades como un suceso excepcional, que no contemplaba la necesidad de conciliar los intereses sociales en juego, y que se mantuvieron inalteradas en sus elementos esenciales.

Si bien es cierto que el espíritu de dichas normas tenía por objeto reafirmar las disposiciones agrarias, precisando las condiciones y requisitos a cubrir para no perjudicar a los núcleos agrarios, no fueron suficientes para evitar la ocupación irregular, abatir el precarismo urbano que se fue generando ni mucho menos proteger los intereses de los sujetos agrarios involucrados.

5 PA, Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario, Programa de Incorporación de Tierras Ejidales y Comunales a Proyectos de Desarrollo Urbano y Vivienda, agosto, 1995.

6 La incorporación de tierras ejidales y comunales a la expansión urbana tuvo lugar a través de tres procedimientos: la expropiación, la permuta y la creación y ampliación de zonas de urbanización ejidal.

A partir de los setenta, el precarismo urbano en terrenos ejidales y comunales ya se manifestaba en forma explosiva y anárquica, lo cual comenzó a generar una presión creciente sobre los gobiernos federal y locales; la frase "asentamientos irregulares" se hizo de cuño corriente en materia urbana, producto de la oferta insuficiente de suelo barato para los grupos más pobres, lo que trajo como consecuencia una tendencia de invasiones y venta ilegal de lotes de núcleos agrarios para su eventual regularización.

La respuesta gubernamental

Ante esta situación, el Gobierno comenzó a instrumentar una serie de políticas públicas a niveles local y nacional para hacer frente a la problemática. Para tales fines, el gobierno federal no sólo reconoce el grave problema del precarismo urbano sino que además promueve la creación de organismos especializados abocados a regularizar la tenencia de la tierra y a gestionar la desincorporación de tierra ejidal para vivienda y desarrollo urbano, acompañando su actuación con programas específicos y proyectos de desarrollo económico⁷ siguiendo básicamente dos líneas: la correctiva, regularización de la tenencia de la tierra a cargo del sector agrario gubernamental, y la preventiva, oferta legal de tierra barata, por medio de la constitución de reservas territoriales, a cargo del sector urbano gubernamental.

Bajo esta perspectiva se crea en 1971, por decreto presidencial, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (Indeco) como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyas principales atribuciones iniciales fueron la construcción de vivienda de bajo costo, fraccionamientos para trabajadores de escasos recursos y realizar todo tipo de operaciones inmobiliarias. Posteriormente se le facultó también para legitimar la tenencia de la tierra y establecer fundos legales,⁸ con previsión de espacios disponibles para el óptimo crecimiento de las poblaciones.

7 Entendidos como la creación o ampliación de unidades económicas capaces de generar beneficios para sus propietarios (cf. PA, Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario, Programa de Incorporación de Tierras Ejidales y Comunales a Proyectos de Desarrollo Urbano y Vivienda, agosto, 1995).

8 Porción de suelo destinada para la fundación y edificación de un poblado. Constituye parte de las tierras del asentamiento urbano (cf. PA, Glosario de términos jurídicos, México, 1995).

Su ámbito de acción era tanto rural como urbano, en los que desarrollaba programas de vivienda e introducción de servicios, para lo cual adquiría terrenos ejidales y comunales, en virtud de ser solicitante y beneficiario de expropiaciones con fines urbanos, en términos de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA).

En 1978, el Indeco se convierte en agente inmobiliario federal, con la facultad de integrar y administrar el sistema tendiente a satisfacer las necesidades de tierra para el desarrollo urbano que requieren los centros de población con el objeto de regular el mercado de terrenos y evitar asentamientos irregulares. A finales de 1982 se le liquidó transfiriendo su personal y sus bienes a los gobiernos de los estados en donde surgieron los Institutos Estatales de Vivienda.

Asimismo, en 1973 se crea por acuerdo presidencial el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; sus entidades constituyentes debían coordinarse para realizar un programa nacional regulatorio de la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y prever la disponibilidad de espacios para el crecimiento urbano. Entre sus atribuciones tenía la de tramitar expropiaciones ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, obtener los terrenos, cubrir las indemnizaciones e incorporar los terrenos regularizados al fundo legal de las ciudades.

En 1974 este Comité se transforma, vía decreto, en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargada de regularizar la tenencia de la tierra en la que existían asentamientos humanos irregulares y programar la disponibilidad de espacios libres para el crecimiento urbano. Corett fue facultada como promovente y beneficiaria de expropiaciones agrarias que tuvieran por objeto la regularización de la tenencia de la tierra vía una modificación a la LFRA.

En 1979 se le reestructura destacando dos disposiciones: se le suprimió la atribución para programar la disponibilidad de áreas libres y ser solicitante y beneficiaria de expropiaciones para dichos propósitos, y se le impuso la obligación de coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas e Indeco para delimitar las áreas ejidales a regularizar.

Ya en el periodo de Miguel de la Madrid, las acciones se caracterizaron por el refuerzo de la gestión gubernamental en materia de suelo urbano, a través de un Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (SNSVDU) así como por un cuestionamiento a la acción de la Corett. Esta actitud gubernamental obedeció a dos factores principales:

- El crecimiento acelerado del precarismo urbano, y
- La existencia de una percepción clara de sus causas y efectos, así como de la forma de erradicarlo.

En estas acciones subyacía la idea de que era necesario regularizar pero también prevenir, por lo que la política de reservas territoriales se planteó como la solución de fondo y radical del problema. Con una visión de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y de los sectores agrario y urbano, las líneas básicas de actuación, preventiva y correctiva, giraron, la primera, en torno a la constitución de reservas territoriales para generar en las principales ciudades una oferta suficiente y oportuna de tierra barata para la población de bajos ingresos, mientras que la segunda incluía la regularización de la tenencia, a cargo de Corett, y la dotación de servicios básicos.

Para tales fines se modificaron las Leyes Generales de Asentamientos Humanos y de Bienes Nacionales a fin de establecer un sistema nacional de suelo coordinado, así como sus bases de operación. Se modificó igualmente la LFRA para facultar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) como solicitante y beneficiaria de expropiaciones ejidales. En términos generales, se puede decir que a nivel de la regularización se lograron algunos avances pero de ninguna manera se alcanzaron las metas programadas.

Al término del sexenio, como respuesta a una iniciativa de la Confederación Nacional Campesina que pretendía crear empresas inmobiliarias campesinas, se propuso la creación de la Comisión Intersecretarial de Reservas Territoriales y de Regularización de la Tenencia de la Tierra, integrada por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Sedue y la Secretaría de Programación y Presupuesto, teniendo como objetivo establecer una instancia superior de coordinación para que los gobiernos locales dispusieran de tierra, la administraran a través de empresas estatales y municipales e hicieran partícipes a los núcleos agrarios afectados por expropiaciones de los beneficios que generaría el desarrollo urbano. Dicha Comisión nunca se instaló.

Adicionalmente a este intento, comenzaron a ponderarse una serie de reformas orgánicas y legales pues se consideraba se había logrado avanzar hasta el límite del marco institucional vigente. Dichas reformas se bosquejaban en el plan de gobierno del futuro presidente.

Reorientación estratégica y reformas institucionales

Los tres primeros años del sexenio 1989-94 se caracterizaron por un cambio en la política al advertirse el agotamiento del SNSVDU, y se alentó el resurgimiento de Corett como única alternativa ante la falta de constitución de reservas. Se reconoció el valor de la regularización por ser una necesidad sentida de la población y por la posibilidad financiera de instrumentarla.

Para tal efecto, se impulsó el Programa Trienal de Regularización con una meta de regularización de un millón de lotes.⁹ A pesar del cumplimiento de la meta, se soslayó el hecho de que la regularización, sin generación de oferta legal de tierra y sin sanción a la venta ilegal de lotes, no era la solución del problema.

Entre 1991 y 1993 se realizaron dos grandes reformas institucionales, la primera, de índole legal, abarcó tanto la reforma del régimen agrario, que prevé en lo fundamental la conclusión del reparto agrario, mayor libertad en la disposición de la propiedad social y la extinción de la tutela gubernamental sobre los ejidatarios; como los cambios al marco legal en materia de asentamientos humanos con la promulgación en julio de 1993 de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), en cuyo artículo 38 se establece que "el aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento urbano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios".

Por su parte, el artículo 87 de la Ley Agraria (LA), señala que "cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos".

⁹ Quedaron excluidos por diversas razones que dificultaban su regularización 870 mil lotes.

La segunda reforma institucional se refiere a la transformación de la Sedue en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la cual puso en marcha, como parte del programa de ciudades medias, un programa de fraccionamientos que pretendía ofertar lotes a precios bajos a la población con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo, con urbanización progresiva y a través de esquemas de asociación con los ejidatarios. A este respecto y retomando gestiones iniciadas tiempo atrás, la Sedesol pudo concretar, en términos de la nueva legislación agraria, el primer ejemplo de asociación entre ejidatarios, gobierno local e inversionistas para el desarrollo urbano e industrial en una ciudad fronteriza.

Colateralmente, como resultado de las reformas a la legislación agraria, se crearon nuevas instituciones y otras más se reformaron para dar paso a la instrumentación de innovadoras acciones programáticas al interior del sector. Tal es el caso de la Procuraduría Agraria (PA), los Tribunales Agrarios, el Registro Agrario Nacional (RAN) y, en lo particular, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (*Procede*), responsable del inventario, registro y certificación de la propiedad ejidal.

Coordinado por la SRA y en el que participan la PA, el RAN y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el *Procede* tiene como objetivo regularizar la propiedad de los núcleos agrarios y la de sus integrantes con apego a la LA, brindándoles con ello certeza y seguridad jurídica a través de la entrega de certificados parcelarios, de derechos sobre tierras de uso común y títulos de solares según proceda. Al contar con los documentos que acreditan plenamente sus derechos sobre las tierras del ejido, los sujetos agrarios están ya en posibilidad de realizar cualquiera de las operaciones tendientes a desincorporar del régimen de propiedad ejidal determinadas superficies, atendiendo al destino que la propia Asamblea les haya asignado al ejecutarse el *Procede*.

Debe señalarse que es la Asamblea ejidal, con apego al artículo 56 de la LA y mediante la observancia de todas las formalidades previstas por el propio ordenamiento legal, quien juega el papel fundamental en el programa, toda vez que sólo ella puede determinar el destino de las tierras. En consecuencia a la Asamblea le corresponde reconocer el parcelamiento existente, parcelar las tierras a favor de los ejidatarios y poseesionarios y, en su caso, destinarlas al uso común o al asentamiento humano.

Cabe el señalamiento de que en la Asamblea de delimitación, destino y asignación de las tierras del ejido o en otra con similares formalidades, puede también llevarse a cabo la regularización de aquellos asentamientos humanos que de hecho se hayan establecido en tierra del núcleo de población, en virtud de que basta con

que la Asamblea, en uso de las facultades que le confiere el citado artículo 56 y el 23 fracción VII de la LA, reconozca en ese lugar el área de asentamiento humano, puntualizándose asimismo que, legalmente, en aquellos asentamientos humanos que de hecho se encuentren en superficie ejidal, la Asamblea está facultada para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, al destinar el área del asentamiento humano, ajustándose para ello a lo establecido por el artículo 39 de la LGAH, en lo tocante a que puede la máxima autoridad del ejido regularizar la tenencia de los predios con asentamientos humanos irregulares, sin que por ello tenga injerencia en el reconocimiento de los derechos específicos que acrediten los avecindados sobre sus lotes.

En lo tocante a proyectos de desarrollo económico, hasta 1982 éstos fueron de dos tipos: los industriales, generados con inversión pública y privada, y los turísticos prácticamente con la sola inversión pública. Tales proyectos causaron no pocas inconformidades por parte de los núcleos agrarios afectados sobre todo por el monto de las indemnizaciones¹⁰ ya que, a pesar de que la LFRA establecía que su monto debía determinarse atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final; en la práctica, el monto se determinaba considerando el valor comercial de los terrenos en función de su aprovechamiento agrícola o pecuario, resultando montos de indemnización muy bajos.

Con posterioridad a esta fecha, el problema de las inconformidades se agravó lo que ocasionó que no se pudieran ejecutar expropiaciones y se interpusieran amparos contra éstas por parte de algunos núcleos agrarios. Además se empezaron a considerar como proyectos de desarrollo económico los megaproyectos turísticos promovidos por los inversionistas privados con el apoyo del gobierno federal; los efectos de las inconformidades se hicieron extensivos a los proyectos de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

10 Debe recordarse que hasta 1992 la única vía que permitía la LFRA para la incorporación de terrenos ejidales a proyectos de desarrollo económico era la de la expropiación. La causa de utilidad pública argumentable era la creación y desarrollo de empresas de indudable beneficio para la comunidad, y el monto de la indemnización debía ser determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Cabe mencionar que actualmente la LA mantiene jurídicamente abierta la vía de la expropiación pero sin aparecer el Banco Nacional de Obras Públicas como promovente obligado, y teóricamente cualquier inversionista privado puede directamente asumir el papel de promovente de la expropiación.¹¹ Asimismo menciona que el monto de la indemnización debe ser establecido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales en función del valor comercial del terreno expropiado, sin definir criterios para interpretar este concepto, lo que puede dar origen, en sus extremos, a que el valor comercial resulte excedido para la factibilidad financiera del proyecto, o que a la inversa resulte muy bajo en comparación con su potencial de desarrollo, derivado de las inversiones que se realicen.

El anterior recuento de las acciones gubernamentales emprendidas desde la década de los setenta, da idea del esfuerzo realizado para enfrentar el problema del crecimiento urbano y sobre todo la afectación de éste en la superficie social rural, pero también hace evidente la insuficiencia de oferta de suelo urbano como alternativa para la ocupación regular y, en consecuencia, la proliferación del precarismo urbano.

Con todo, las nuevas instituciones creadas, fundamentalmente las reformas al régimen agrario y el refuerzo a los programas sociales de gobierno, son los primeros grandes pasos que modifican los términos del problema y que permitirán en un futuro dar respuesta a la problemática de referencia. Si bien las modificaciones al Artículo 27 constitucional de 1992 no garantizan a corto plazo la solución del problema del precarismo urbano, sí abren las puertas a nuevas posibilidades para la incorporación legal de tierra ejidal al desarrollo urbano que seguramente cristalizarán en algunos años.

A la luz de estas reformas y tratando de sacar de ellas un provecho específico para el desarrollo urbano, sus planteamientos han sido incorporados en líneas de acción concretas de ciertos programas gubernamentales en materia urbana, cuyos principales elementos se abordan en el siguiente apartado a fin de conocer la complementariedad que se ha tratado de dar entre el marco legal agrario y las políticas de gobierno.

11 La SRA ha establecido informalmente el criterio de que ningún particular puede actuar como promovente, obligándolos a solicitar la intervención del gobierno del estado para cubrir ese papel.

Política de gobierno en las urbes

En función del conocimiento del panorama actual del proceso de urbanización, de la experiencia en términos de las acciones de gobierno emprendidas, pero sobre todo bajo la premisa de que la solución del problema requiere la instrumentación coordinada y concertada de una política nacional en la materia, la actual administración elaboró, como elemento rector de su actuación, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 (PNDU) que integra a su vez programas específicos relacionados con aspectos claves de la problemática, como el Programa de 100 Ciudades y el de Consolidación de las Zonas Metropolitanas, buscando con esto la concurrencia de esfuerzos y el aprovechamiento de las nuevas disposiciones legales e institucionales, en las que el nuevo marco legal agrario juega un papel fundamental.

El PNDU¹² establece dos grandes líneas para fijar sus objetivos: la encaminada al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la relacionada con el desarrollo urbano y sustentable.

En relación con tales líneas, los objetivos generales del PNDU son propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y de las regiones, en el caso del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, e inducir el crecimiento de las ciudades de forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, respetando la autonomía estatal y la libertad municipal, en lo referente al desarrollo urbano y sustentable.

Su política general propone "consolidar una red de asentamientos humanos jerarquizada, a través de la acción concurrente de los tres órdenes de gobierno, que apoye y propicie las condiciones equiparables de desarrollo de los centros urbanos y de sus áreas de influencia en todo el país", para lo cual se manejan dos grandes estrategias generales: la articulación económica de las regiones y la coordinación gubernamental.

12 Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.

Por su parte, los programas estratégicos incorporados al PNDU,¹³ complementarios entre sí, representan la orientación operativa que asume el Gobierno de la República para la conducción de la política general de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. En el caso del Programa de 100 Ciudades, éste tiene como objetivo "garantizar la continuidad del desarrollo urbano ordenado de 116 ciudades medias y pequeñas que cuentan con capacidad para generar empleos y captar flujos poblacionales; tienen importante influencia en sus entornos regionales y, junto con las cuatro zonas metropolitanas, constituyen la estructura básica de los asentamientos humanos en el ámbito nacional".

Una de las líneas de acción que más destaca en razón del propósito de este documento, es quizás el hecho de que el Programa considera hacer uso de las opciones contempladas en el marco legal agrario; así, en el caso de la línea de acción referente a la *Incorporación de suelo al desarrollo urbano* que busca contar con la disponibilidad de los terrenos necesarios en cada ciudad para satisfacer las necesidades de vivienda, de equipamiento urbano y de la propia expansión urbana, se toma en cuenta que los cambios al *Artículo 27 constitucional* y la *Ley Agraria han abierto cauces para un ágil incorporación de los terrenos ejidales y comunales al uso urbano, por lo que se vuelve fundamental difundir, concretar y aplicar los nuevos instrumentos para dar alternativas de asentamiento legal, sobre todo a la población de menores ingresos y al mismo tiempo hacer partícipes a los poseionarios de la tierra de origen ejidal y comunal de los beneficios derivados de su urbanización.*

Para el cumplimiento de una de sus metas, que considera la utilización de 150 mil hectáreas en las cuatro grandes zonas metropolitanas, en las localidades del Programa de 100 Ciudades y en ciudades con prioridad estatal para dar asentamiento legal a su población, se pretende *establecer acuerdos básicos de concertación con los núcleos agrarios para incorporar áreas aptas al uso urbano, de conformidad con los procedimientos que define la LA.*¹⁴ Asimismo, se buscará *impulsar la incorporación al desarrollo urbano de predios de origen ejidal y comunal promoviendo esquemas asociativos, otorgando las facilidades necesarias para abrir al desarrollo las áreas y predios definidos como aptos por los planes o programas de desarrollo urbano.*

13 Aparte del Programa de 100 Ciudades y el de Consolidación de las Zonas Metropolitanas, se contemplan también dentro del PNDU los Programas de Ordenamiento Territorial y el de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano.

14 Constitución de sociedades ejidales, adquisición del dominio pleno o expropiación concertada.

Por su parte, el Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas tiene como objetivo apoyar la consolidación ordenada de las cuatro grandes zonas metropolitanas del país, considerando como una de sus líneas de acción el mejoramiento urbano de áreas marginadas, siendo una de las formas de instrumentación de esta línea la promoción ante la *SRA de la facilitación de los trámites de incorporación de suelo al desarrollo urbano y la conformación de inmobiliarias ejidales, para habilitar legalmente suelo ejidal preferencialmente para desarrollos habitacionales dirigidos a la población de ingresos bajos.*

Asimismo, se promoverá ante los gobiernos de los estados la incorporación de suelo al desarrollo urbano en congruencia con los planes o programas en la materia, mediante la expropiación, compra-venta y la constitución de sociedades mercantiles entre ejidatarios y comuneros, gobiernos locales y sector privado.

Ante esta política gubernamental en materia urbana, el sector agrario ha tomado también parte instrumentando una serie de acciones que en concordancia con el marco legal agrario vigente y el rumbo marcado por los programas gubernamentales, buscan dar una solución al problema del precarismo urbano y la incorporación de suelo social; los elementos de tales acciones sectoriales se presentan a continuación.

El sector agrario en el desarrollo urbano

Como se comentó más atrás, la población de México es predominantemente urbana, y nuestro crecimiento demográfico pasará entre 1994 y el año 2000 de 89.6 millones a 98.9 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento de 1.5%; cerca de 80% de este crecimiento se producirá en ciudades, es decir, del orden de 7.4 millones de habitantes; un millón 430 mil familias requerirán tierra para satisfacer sus necesidades habitacionales, tierra en la que habrá de expandirse el crecimiento de las ciudades, muchas de ellas rodeadas parcial o totalmente de zonas ejidales y comunales y que de no preverse un crecimiento ordenado, se incorporarán al desarrollo urbano a través de secuelas de irregularidad en áreas inapropiadas.

Con la legislación que existe hoy en materia agraria y sobre desarrollo urbano, lo que se pretende es generar alternativas de incorporación de suelo social al crecimiento urbano, por lo que el sector agrario está instrumentando el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO).

PISO¹⁵ es un programa creado para inducir, de manera planificada y preventiva, la incorporación ágil y concertada de suelo ejidal y comunal, para ser considerado en oferta legal al servicio de las instituciones públicas, sociales y privadas de vivienda y desarrollo inmobiliario, y así dar acceso, a costos accesibles, a tierra apta para la promoción, construcción y venta de vivienda de interés social, equipamiento urbano y desarrollo regional.

Basa sus expectativas en el requerimiento proyectado de 150 mil hectáreas de suelo libre para satisfacer las necesidades de vivienda, de equipamiento urbano y de desarrollo regional, de las cuales cerca de 101 mil son de origen ejidal y comunal.¹⁶

En la instrumentación del Programa, participa el gobierno federal a través de la Sedesol y la SRA como dependencias normativas y la Corett como coordinadora. A nivel estatal, participan los gobiernos locales como coordinadores del programa en su estado con el apoyo de las representaciones de otras dependencias federales, estatales y municipales relacionadas directamente con el suelo, la vivienda, el desarrollo urbano y el medio ambiente.

Las estrategias de instrumentación plantean pactar con los gobiernos estatales la firma de un convenio que obligue al desarrollo de un Programa de Incorporación de Suelo Social al desarrollo urbano; formar en cada entidad federativa un Comité Estatal de Incorporación de Suelo integrado por un Presidente, un Secretario Técnico y Vocales Ejecutivos,¹⁷ y el que los gobiernos estatales y/o municipales, según se convenga en cada caso, abran y clasifiquen la relación de predios ofertados legalmente, con usos y destinos autorizados, la forma de conversión asumida o en proceso, y los precios base y las condiciones o requisitos para acceder a los mismos; esta bolsa de suelo será pública y coordinada por el área designada por cada gobierno estatal.

15 Corett, 1997.

16 PA, Dirección General de Organización Agraria, PISO, septiembre, 1997.

17 En cada caso serán el gobernador del estado, el delegado estatal de la Corett y los representantes estatales de la Sedesol, SRA, PA y RAN, respectivamente.

En las estrategias de operación se estipula que sólo podrán participar los municipios que tengan autorizados o inscritos sus programas y planes de desarrollo urbano municipal; los núcleos agrarios que tengan certificados sus derechos agrarios, o bien que el Comité Estatal solicite se realicen las acciones necesarias para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano, y adquirentes de tierra o socios de los ejidatarios en inmobiliarias y aquellas personas que garanticen solvencia, seriedad y probidad y que no tengan antecedentes negativos.

Con lo anterior, PISO pretende garantizar la oferta de suelo a precios realmente accesibles para la población popular, una mayor y mejor capacidad legal y operativa para la confirmación de un programa nacional de incorporación de suelo, la participación de los núcleos agrarios en las operaciones de incorporación de suelo, y la revitalización del federalismo.

Los métodos de incorporación de suelo que se contemplan son:

- Expropiación concertada para áreas de crecimiento de poblados en regularización.
- Expropiación concertada para incorporación de suelo urbano para vivienda social y popular.
- Aportación de tierras a sociedades inmobiliarias.
- Adquisición del dominio pleno y comercialización autogestionaria, (en el caso de tierras parceladas).
- Adquisición del dominio pleno y comercialización institucional, (en el caso de tierras parceladas).

Cabe hacer notar que el esquema de aportación de tierras ejidales para la constitución de sociedades mercantiles inmobiliarias se presenta preferentemente cuando el suelo apto para el desarrollo urbano tiene asignado el destino de uso común, ya que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 75 de la LA es la única alternativa jurídicamente válida para que este tipo de superficies se incorporen al desarrollo de algún proyecto urbano. Para el caso de tierras parceladas y de aquellas sobre las que se constituyó o amplió la reserva de crecimiento del núcleo ejidal, también es recomendable su aportación a sociedades mercantiles; tal procedimiento no se sujeta al artículo 75 ya citado, sino que deberá estar en función de lo dispuesto para cada tipo de área.

Es importante señalar que en el caso de aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil o civil, la PA debe emitir su opinión, según lo establecido en la fracción II del artículo 75, una vez que ha analizado, entre otros documentos, el proyecto de desarrollo y de escritura social que se le presenten para tal efecto. Los avances generales del programa indican que se han llevado a cabo:¹⁸

—La suscripción de 20 Acuerdos de Coordinación con igual número de entidades.¹⁹

—La integración de 13 Comités Estatales de incorporación de suelo.²⁰

—Durante 1996 se constituyeron 14 mil 995 hectáreas como reservas territoriales.

—De enero a julio de 1997 se han incorporado 7 mil 740 hectáreas de suelo social al desarrollo urbano.

Quedando la meta de creación de reservas territoriales para los siguientes cuatro años, donde en promedio 66.9% de la tierra será de origen ejidal o comunal y el resto privado o local, de la siguiente manera:

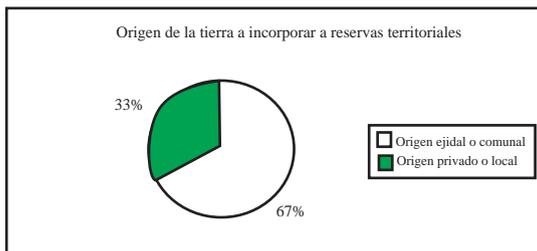
Año	Total hectáreas	Ejidal o comunal	%	Privado o local	%
1997	33,000	21,700	65.8	11,300	34.2
1998	35,000	23,100	66.0	11,900	34.0
1999	33,000	22,400	67.9	11,600	32.1
2000	32,000	21,700	67.8	11,300	32.2
Promedio			66.9		33.1

Fuente: PA, Dirección General de Organización Agraria, PISO, septiembre, 1997

18 PA, Dirección General de Organización Agraria, PISO, septiembre, 1997.

19 Coahuila, San Luis Potosí, Durango, Tamaulipas, México, Nuevo León, Querétaro, Colima, Nayarit, Campeche, Michoacán, Veracruz, Chihuahua, Jalisco, Oaxaca, Baja California Sur, Sinaloa, Guanajuato, Morelos y Quintana Roo.

20 Coahuila, Campeche, San Luis Potosí, Durango, Tamaulipas, México, Yucatán, Nuevo León, Querétaro, Michoacán, Chihuahua, Morelos y Nayarit.



La alternativa de las sociedades inmobiliarias

Como se mencionó, la aportación de tierras a sociedades inmobiliarias es una de las alternativas para llevar a cabo la incorporación de suelo social, considerándose la asociación entre ejidatarios, comuneros, gobiernos estatales y/o municipales y el sector privado en su caso, descansando en el marco legal que otorgan la Constitución Política de nuestro país, la LA, la LGAH, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Reglamento Interno de la PA,²¹ el Reglamento de la LA en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, el Código Civil, la Ley General de Sociedades Mercantiles y normas técnicas expedidas por el RAN. También resultan aplicables las legislaciones locales y los planes y programas de desarrollo urbano municipales.

21 Son aplicables a los procedimientos de incorporación de las tierras de núcleos agrarios al desarrollo urbano mediante la constitución de una sociedad mercantil inmobiliaria, los artículos 27 fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2º, 23 al 28, 31, 56, 75, 81 al 84, 87, 89 y 100 de la LA; 1º, 2º, 4º al 7º, 38, 40 al 43, 46 y 47 de la LGAH; 1º, 6º fracción X, 19, 20, 23 al 27 y 99 fracción II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 11 fracción VIII, 13 fracciones XI y XII, 22 fracciones V a VII y 82 al 85 del Reglamento Interior de la PA.

Los proyectos inmobiliarios pueden llevarse a cabo ya sea sobre las tierras ejidales de uso común o sobre las tierras parceladas del ejido, debiendo hacerse las siguientes consideraciones:²² para desincorporar tierras de uso común de un núcleo agrario, puede partirse del hecho de que éste se encuentre regularizado, por lo menos en lo que respecta a dicha área, o bien, de que sus tierras permanezcan exactamente como quedaron después de la ejecución de las resoluciones presidenciales que hubieren recaído, es decir, sin haberse ajustado en ningún momento a lo dispuesto por el artículo 56 de la LA vigente.

Cabe señalar que las tierras de uso común, consideradas como inalienables, inembargables e imprescriptibles, tienen como única opción para dejar de estar sujetas al régimen ejidal ajustarse a lo dispuesto por el artículo 75 de la LA, que señala: "en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios..."

Para que sea posible la desincorporación de tierras parceladas del régimen ejidal, será absolutamente indispensable que la superficie total del núcleo, o por lo menos el área parcelada, se encuentre regularizada conforme a lo establecido por el artículo 56 ya citado.

Adoptando el dominio pleno sobre las parcelas, los ejidatarios estarán en posibilidad de celebrar cualquier acto jurídico o emprender cualquier acción sobre las mismas, siendo el esquema más recomendable desde el punto de vista de los beneficios que obtendrían tanto ejidatarios como autoridades e inversionistas, la sociedad mercantil inmobiliaria. Lo menos aconsejable es la enajenación directa de superficies parceladas a terceros no ejidatarios ya que este procedimiento no garantiza que las superficies desincorporadas se desarrollen ordenadamente desde una perspectiva urbana planificada.

Es importante considerar que la aportación de tierras de origen ejidal a una sociedad mercantil tiene la finalidad de generar utilidades para los sujetos agrarios, de manera que éstos, al igual que aquellos inversionistas que, en su caso, aporten recursos al capital de dicha sociedad, están expuestos a un riesgo que dependerá del éxito o fracaso de la misma.

22 PA, Dirección General de Organización Agraria, Constitución de sociedades mercantiles inmobiliarias con participación ejidal, junio, 1997.

Una sociedad mercantil es una persona moral independiente, surgida de la asociación de dos o más personas físicas o morales que se unen para lograr un propósito común, de carácter preponderantemente económico y que se constituye en cualquiera de las formas definidas por la Ley General de Sociedades Mercantiles. Sin embargo, de ellas, es la sociedad anónima la figura ideal para posibilitar desarrollos inmobiliarios, toda vez que sus accionistas participan en forma equitativa, en proporción a sus aportaciones accionarias, de los beneficios del negocio; adicionalmente, en este tipo de sociedad, los accionistas se obligan a responder únicamente hasta por el monto de los recursos aportados a la misma, así como también existe la posibilidad de constituirla bajo la modalidad de capital variable, la cual otorga una mayor flexibilidad que el capital fijo. Una sociedad anónima de capital variable puede estructurarse con la participación de:

- Los ejidatarios únicamente (inmobiliaria puramente ejidal).
- Los ejidatarios y el sector público (inmobiliaria paraestatal o paramunicipal).
- Los ejidatarios y el sector privado (inmobiliaria privada).
- Los ejidatarios, el sector público y el sector privado (inmobiliaria mixta).

Proyectos inmobiliarios

Según información con la que cuenta la Procuraduría Agraria, entre 1992 y lo que va de 1997, se han constituido en el país 12 sociedades mercantiles inmobiliarias (SMI) con participación ejidal en ocho entidades federativas —una durante 1992, nueve durante 1994 y dos en lo que va del presente año—, estando en proceso de constitución 22 más en nueve estados de la República;²³ toda vez que las SMI se han planteado como una opción de incorporación de suelo social al desarrollo urbano, consideramos de particular interés presentar aquí algunos de los datos más relevantes de éstas y la problemática que han enfrentado.

La información sobre aquellas ya constituidas gira en torno a datos relativos a su ubicación, ejidos participantes, beneficiarios, hectáreas involucradas, inversionistas, tipo de sociedad, objeto social y en algunos casos el valor otorgado a la tierra, así como algunas relaciones entre estos datos. De igual forma, se establecen los porcentajes de participación accionaria del ejido dentro de la

23 PA, Dirección General de Organización Agraria, Aportación de tierras ejidales de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias, mayo, 1997.

empresa así como la razón social de los inversionistas (ver cuadro 2). Por último, se tienen los elementos que permiten analizar los principales componentes de la problemática que enfrentan y la situación en que han derivado.

De igual forma en el caso de las sociedades en proceso de constitución se ofrece información sobre su ubicación, ejidos participantes, beneficiarios, superficie a incorporar, valuación —disponible sólo en algunos casos—, inversionistas, tipo de sociedad, objeto de la misma (ver cuadro 3) y algunas relaciones de análisis entre la información.

En relación a las SMI ya constituidas, tres de 12 se ubican en el ejido de San Mateo Tlaltenango, delegación Cuajimalpa de Morelos, en el Distrito Federal, demarcación política que se ha constituido en los últimos años en uno de los principales polos de crecimiento urbano del D.F., con la consabida presión sobre la tierra ejidal y el aumento del valor del suelo para uso habitacional y comercial por sobre otras actividades. En estas tres sociedades se incorporaron cerca de 88 hectáreas valuadas en poco más de 15.5 millones de pesos (mdp).

Los inversionistas participantes son la Inmobiliaria Los Prados,²⁴ Club la Sierra y la Inmobiliaria Akko junto con Promotora Bosques; surgiendo respectivamente el Club de Golf Reforma, el Club Hípico La Sierra y la Sociedad Río de Santa Fe, las tres teniendo como objeto social el inmobiliario.

La participación accionaria del ejido San Mateo Tlaltenango en el desarrollo inmobiliario Club de Golf Reforma asciende a 40% del capital social; en el Club Hípico a 47.96% y en la Sociedad Río de Santa Fe a 10.16% de las acciones del capital mínimo fijo. Cada una de las tres sociedades beneficia a los 128 ejidatarios del núcleo agrario.

En el estado de San Luis Potosí han surgido igualmente tres sociedades, todas en el ejido Garita de Jalisco, municipio de San Luis Potosí. A éstas se incorporaron cerca de 833 hectáreas de tierra ejidal valuadas en 92.2 mdp. Los inversionistas son Constructora y Urbanizadora Las Lomas, Constructora Rangel y Urbanizadora del Sur de San Luis.

24 Todos los inversionistas así como las sociedades resultantes están bajo la modalidad de Sociedad Anónima de Capital Variable, excepción hecha de Grupo Coine y Grupo Nafta de los cuales no se tiene el dato, y Club La Sierra quien sólo se registra como Sociedad Anónima.

Las sociedades que surgieron en cada caso, todas con objeto social inmobiliario, son Residencial La Tenería, Lomas de la Garita y Desarrollo del Pedregal. En la primera la participación accionaria del ejido en el capital social asciende a 43%, en la segunda a 45% y en la última a 43%. Cada una de las tres sociedades beneficia a los 85 miembros del ejido.

Las restantes seis sociedades se distribuyen en igual número de estados de la República, en los siguientes municipios: San Luis Río Colorado, Sonora; Los Cabos, Baja California Sur; Torreón, Coahuila; Mazatlán, Sinaloa; Irapuato, Guanajuato, y Cuautitlán Izcalli, México. Los ejidos participantes, en el mismo orden son: San Luis, San José del Cabo, San Antonio de los Bravos, El Habalito, Irapuato y La Piedad.

Agrupando las superficies que este conjunto de núcleos destinaron a la formación de sociedades, se contabilizan poco más de 5 mil 620 hectáreas, sobresaliendo el caso de Sonora donde se destinaron 3 mil 471 hectáreas. El avalúo de la tierra para cinco casos (no se dispone del dato relativo a Sonora) asignó un valor de 173.5 mdp., siendo el más elevado el del ejido el Habalito en Mazatlán, Sinaloa, con 62.9 mdp.

Los inversionistas fueron, en el caso de Sonora, Grupo Coine y Grupo Nafta; en Baja California Sur, Sinaloa y México no hay, ya que se trata de desarrollos inmobiliarios ejidales; en Coahuila, Zela Servicios, y en Guanajuato Gap Desarrollos Corporativos.

Con un objeto social de tipo inmobiliario en todos los casos, surgieron las siguientes sociedades: Constructora e Inmobiliaria Ejido de San Luis (Son.), Inmobiliaria Integral de Baja California (B.C.S.), Ciudad Nazas San Antonio (Coah.), Ciudad Industrial Mazatlán (Sin.), Irapuato XXI (Gto.), y Fraccionamiento La Piedad (Méx.).

La participación ejidal en el capital social de las empresas es, para el caso de aquellas instaladas en Baja California Sur, Sinaloa y México, de 100% ya que no hay participación externa. Los beneficiados ascienden en el primer caso a 270 ejidatarios, en Sinaloa a 138 y en México a 32.

Para las otras tres sociedades, en el caso de Sonora, la participación del ejido en el total del capital social es de 25%, en Coahuila del 42.53% y en Guanajuato de 56.19%. En el primer estado se beneficiaron 236 ejidatarios, en el segundo 113 y en el último 253.

Los datos de avalúo y superficie permiten establecer un valor promedio por metro cuadrado (m^2), unidad convencional de medida para terrenos de uso urbano, a nivel nacional de \$21.49 al momento de constituir las empresas, siendo los casos extremos el Estado de México donde el valor dado al m^2 ascendió a \$91.57 y Coahuila donde el m^2 sólo alcanzó un valor de \$4.17. En el resto de las sociedades el avalúo calculado por m^2 fluctuó entre los \$5.00, caso Sinaloa, y los \$18.99 en el caso de Guanajuato.

Considerando que la finalidad de estas sociedades es la urbanización y la venta de lotes para uso habitacional en la mayoría de los casos, se puede observar un margen importante entre el valor inicial de la tierra y el precio de venta esperado de los terrenos, por lo que estas empresas deben significar, en el mediano plazo, una fuente importante de utilidades para los ejidatarios al ser éstos socios de las mismas.

La participación accionaria promedio de los ejidos en las sociedades inmobiliarias es de 54.4% incluyendo los caso de Baja California Sur, Sinaloa y México donde ellos poseen, como ya se señaló, 100%. Eliminando estos casos, la participación ejidal es de 39.2%, lo que significaría una participación en el reparto de utilidades de casi 40% de éstas.

La información anterior pone en evidencia la necesidad de contar con una administración profesional y transparente en este tipo de proyectos, a fin de que la inversión de los ejidatarios y sobre todo lo que ésta implicó —aportar sus terrenos y dejar de usufructuarlos con otras actividades— les rinda los frutos que no sólo justifiquen haber destinado sus tierras al uso urbano sino que además les posibilite una mejoría en sus condiciones de vida, tomando en consideración que en promedio cada empresa involucra a 140 ejidatarios beneficiados.

Este último asunto no es menor y no sólo involucra a los ejidatarios sino también, y en gran medida, a las instituciones que deben cuidar los mecanismos que garanticen la inversión a través, por ejemplo, de la capacitación en cuestiones administrativas, contables y mercantiles, aparte de la identificación de aquellos proyectos de inversión complementarios pertinentes.

A continuación se presenta en forma general la situación que guardan actualmente las sociedades constituidas y la problemática que han enfrentado, a fin de poder aportar otros elementos que fortalezcan la actuación de los ejidos e instituciones involucrados.

Cuadro 2
Sociedades mercantiles inmobiliarias constituidas

Entidad	Municipio o Delegación	Ejido	Superficie (ha)	Avaluó (mdp*)	Participación Accionaria	Beneficiarios	Inversionistas	Sociedad	Objeto Social
D.F.	Cuajimalpa	San Mateo Tlaltenango	45-46-26.28	4,992.0	40.00	128 ²⁵	Inmobiliaria Los Prados	Club de Golf Reforma	Inmobiliario
D.F.	Cuajimalpa	San Mateo Tlaltenango	31-41-46.81	6,911.2	47.96	128 ²⁵	Club la Sierra	Club Hípico La Sierra	Inmobiliario
D.F.	Cuajimalpa	San Mateo Tlaltenango	10-89-59.81	3,150.0	10.16	128 ²⁵	Inm. Akko y Prom. Bosques	Río de Santa Fe	Inmobiliario
S.L.P.	Sn. Luis P.	Garita de Jalisco	200-00-00.00	34,000.0	43.00	85 ²⁶	Constr. y Urb. Las Lomas	Residencial La Tenería	Inmobiliario
S.L.P.	Sn. Luis P.	Garita de Jalisco	54-57-09.57	9,888.9	45.00	85 ²⁶	Constructora Rangel	Lomas de La Garita	Inmobiliario
S.L.P.	Sn. Luis P.	Garita de Jalisco	578-15-25.57	48,326.0	43.00	85 ²⁶	Urb. del Sur de San Luis	Desarrollo del Pedregal	Inmobiliario
Son.	Sn. L. Río	San Luis Colora	3,471-00-00.00	n/d	25.00	236	Grupo Coine y Grupo Nafta	Const. e Inm. Ejido San Luis	Inmobiliario
B.C.S.	Los Cabos	Sn. José Del Cabo	261-33-93.10	29,638.8	100.00	270	No hay	Inm. Integral de Baja California	Inmobiliario
Coah.	Torreón	Sn. A. de Los Bravos	532-39-92.00	22,201.0	42.53	113	Zela Servicios	Cd. Nazas Sn. Antonio	Inmobiliario
Sin.	Mazatlán	El Habalito	1,257-27-00.00	62,863.5	100.00	138	No hay	Cd. Industrial Mazatlán	Inmobiliario
Gto.	Irapuato	Irapuato	43-57-66.83	8,274.0	56.19	253	Gap Desarrollos Corporativos	Irapuato XXI	Inmobiliario
Méx.	Cuautitlán I.	La Piedad	55.22.36.92	50,566.0	100.00	32	No hay	Frac. La Piedad	Inmobiliario

* mdp= miles de pesos

Fuente: PA. Dirección General de Organización Agraria, Aportaciones de tierras ejidales de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias, mayo, 1997

25 Se trata de los mismos ejidatarios ya que la tierra ejidal se fraccionó dando lugar a tres desarrollos inmobiliarios.

26 Ídem.

En la mayoría de los casos, el funcionamiento de las SMI, inmersas en un contexto económico y social a nivel nacional poco favorable, dada la fuerte crisis de los últimos años, no está siendo el esperado inicialmente al no estarse cumpliendo las metas o instrumentando las acciones programadas, ya sea por causas imputables al inversionista —como el incumplimiento de acuerdos o un manejo poco claro hacia el grupo de las operaciones de venta y reparto de utilidades— o también imputables a los ejidatarios, que enfrentan con frecuencia problemas de divisionismo interno que llegan hasta la interposición de juicios que obstaculizan la operación de la empresa o propician la interrupción de su funcionamiento.

El problema del divisionismo interno, nada nuevo en los núcleos, ha llegado en estos casos al enfrentamiento de los ejidatarios con hijos de ejidatarios, a que se inconformen con sus representantes o estén a disgusto con el comisario nombrado para informarles sobre la operación de la empresa, todo lo cual expresa, más que nada, un problema de intereses en donde los individuales tratan de sobreponerse a los del grupo, a veces poco claros e inestables.

Proyectos inmobiliarios en proceso

Como ya se mencionó, las SMI en proceso de constitución son 22 localizadas en nueve estados de la República. Nueve de estas 22 sociedades tramitan su constitución en el Estado de México, en su mayoría en municipios conurbados al Distrito Federal con un objeto social exclusivamente inmobiliario, excepción hecha de las sociedades a desarrollarse en Valle de Bravo y Tultitlán, las cuales declaran como objeto el inmobiliario-turístico-ecológico, y una más, en Ecatepec de Morelos, con objeto inmobiliario-industrial.

Estos proyectos del Estado de México involucrarán cerca de 1 mil 372 hectáreas con una valuación preliminar de 585.9 mdp.²⁷ Considerando los casos con información relativa al avalúo, así sea preliminar, se tendría un valor promedio del m² de \$49.97. Cabe señalar que los ejidos de Sto. Tomás Chiconautla, en Ecatepec, y los de San Bartolomé Coatepec y San Cristóbal Texcalucan del municipio de Huixquilucan, están incorporando suelo al desarrollo urbano mediante la adopción del dominio pleno sobre tierra parcelada y en cinco casos más no hay inversionista porque se trata de proyectos inmobiliarios de los propios ejidatarios. De cinco ejidos con información se sabe que la constitución de las sociedades implicaría 570 beneficiados en total.

27 Datos relativos a 6 casos.

Cuadro 3
Sociedades mercantiles inmobiliarias en trámite

Entidad	Municipio Delegación	Ejido	Superficie (ha)	Avaluó (mdp*)	Beneficiarios	Inversio-nistas	Sociedad	Objeto Social
Méx.	Ecatepec	Sta. María Tulpetlac	71-84-85.51	7,371.5	73	No hay	Inmobiliaria ejidal	Inmobiliario
Méx.	Tultitlan	Melchor Ocampo	10-00-00.00	n/d	139	No hay	Inmobiliaria ejidal	Inmobiliario turístico-ecológ.
Méx.	Cuautitlán I.	Sn. José Huilango	200-00-00.00	n/d	80	No hay	Inmobiliaria ejidal	Inmobiliario
Méx.	Coacalco	Coacalco	220-00-00.00	154,000.0	120	No hay	Inmobiliaria ejidal	Inmobiliario
Méx.	Valle de Bravo	Sn. Juan Atezcapan	80-00-00.00	n/d	n/d	Agropecuaria de Champotón	Inmobiliaria	Inmobiliario turístico - ecológ.
Méx.	Cuautitlán I.	Sn. Francisco Tepojaco	220-13-15.92	43,000.0	158	No hay	Inm. Ejidal Sn. Fco. Tepojaco	Inmobiliario
Méx.	Ecatepec	Sto. Tomás Chiconantla	150-00-00.00	97,500.0	n/d	n/d	Inmobiliaria	Inmobiliario Industrial
Méx.	Huixquilucán	Sn. Bartolomé Coatepec	220-00-00.00	154,000.0	n/d	Gpo. Profusa	Inmobiliaria	Inmobiliario
Méx.	Huixquilucán	Sn. Cristóbal Texcalucan	200-00-00.00	130,000.0	n/d	Gpo. Profusa	Inmobiliaria	Inmobiliario
B.C.	Ensenada	La Misión	1,150-00-00.00	77,044.0	49	No hay	Inm. Ejidal La Misión	Inmobiliario turístico
B.C.	Tecate	Baja California	200-00-00.00	n/d	37	Municipio	inmobiliaria	Inmobiliario
B.C	Tecate	Nva. Col. Hindú	400-00-00.00	n/d	200	Municipio	Inmobiliaria	Inmobiliario

• ESTUDIOS AGRARIOS •

Jal.	La Huerta	E. Zapata	136-32-10.25	4,089.0	151	Jorongo	Inmobiliaria	Ecoturístico
Jal.	La Huerta	E. Zapata	229-84-26.31	6,895.3	151	Acamaya	Inmobiliaria	Ecoturístico
Jal.	La Huerta	E. Zapata	272-36-15.97	8,170.8	151	Tangara	Inmobiliaria	Ecoturístico
Gto.	Sn. Miguel de Allende	Sn. J. de Jorge López	213-00-00.00	n/d	n/d	n/d	Inmobiliaria Ejidal	Inmobiliario
Gto.	Sn. Miguel de Allende	Don Diego	300-00-00.00	n/d	n/d	Fidevi	Inmobiliaria	Inmobiliario
Camp.		Conhuas	2,025-00-00.00	n/d	72	Gob.Estatal, Municipio y Fonatur.	Inmobiliaria	Ecoturístico
Oax.	Tehuantepec	Sta. C. Tagolaba (com)	1,317-00-00.00	n/d	n/d	Gob. Estatal	Inmobiliaria	Inmobiliario Industrial
Sin.	Navolato	El Tetuan	2,201-46-92.31	1,651	42	Const. Coso	Inmobiliaria	Inmobiliario turístico
Ver.	Veracruz	Delfino Victoria	n/d	n/d	480	Gpo. Gegovi	inmobiliaria	Inmobiliario Industrial
Zac.	Zacatecas	La Escondida	202-91-18,73	n/d	135	No hay	Inmobiliaria ejidal	Inmobiliario

mdp= miles de pesos135

Fuente: PA. Dirección General de Organización Agraria, Aportaciones de tierras ejidales de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias, mayo, 1997

El resto de las sociedades se distribuye de la siguiente manera: tres en Baja California; tres en Jalisco; dos en Guanajuato, y una en cada uno de los estados de Campeche, Oaxaca, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas.

De éstas, sobresale por su superficie y destino la ubicada en Campeche, donde se programan 2 mil 025 hectáreas con un objeto social ecoturístico, siendo los inversionistas el gobierno del estado, el municipio y Fonatur. Se desconoce aún la valuación de los terrenos pero se sabe que serán 72 los beneficiarios.

En el único caso proyectado para el estado de Oaxaca también el gobierno estatal es inversionista y en dos sociedades de Baja California el gobierno municipal. Junto con el caso de Campeche, en el que se proyecta un desarrollo ecoturístico, las tres sociedades de Jalisco se orientan al mismo tipo de objeto. En el caso de Oaxaca y Veracruz se trata de proyectos inmobiliario-industriales, y en Sinaloa y un caso en Baja California de inmobiliario-turísticos. El resto de las sociedades tienen como objeto social el inmobiliario.

Conclusiones

La incorporación de suelo al desarrollo y crecimiento de las ciudades seguirá produciéndose a costa de tierra ejidal y comunal como un hecho irremediable. En ese sentido, la decisión de modificar el régimen agrario con las reformas al Artículo 27 constitucional y las correspondientes legislaciones agraria y urbana, constituye el marco normativo-institucional que permite dar respuesta a estos requerimientos y promover más ordenadamente el desarrollo urbano en condiciones de equidad para los grupos involucrados.

Uno de los grandes propósitos de ambas legislaciones es precisamente el de hacer frente a esta problemática, generando alternativas de asociación entre los sectores público, social y privado con cuya complementariedad se podrán resolver problemas añejos como el del precarismo urbano.

A cinco años de vigencia de la nueva legislación en materia agraria y a juzgar por la experiencia aquí revisada, se puede decir que las sociedades mercantiles inmobiliarias aún no logran constituirse en verdaderas opciones para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano de manera ordenada y con menores costos para la sociedad, toda vez que persisten problemas como el desconocimiento de la ley y de las oportunidades que se abrieron con las modificaciones al Artículo 27 constitucional y la expedición de la Ley Agraria. Esto no es sólo privativo para el caso de los ejidatarios, sino también para los empresarios del sector privado.

Ciertamente, los años recientes no han contado con el escenario macroeconómico propicio para que pudieran generarse flujos de inversión hacia el campo mexicano; al contrario, la inversión privada se ha retraído y las restricciones presupuestales que la crisis impuso a todos los órdenes de gobierno han sido un obstáculo para la consolidación de este tipo de proyectos.

Por lo demás, algunos inversionistas, no muchos por cierto, han realizado negociaciones con los núcleos agrarios y gestiones ante las autoridades competentes para adquirir parcelas con dominio pleno; otros, más que los anteriores, han realizado negociaciones con los núcleos agrarios obteniendo documentos y realizando pagos a ejidatarios sin hacer ninguna gestión ante las autoridades, colocando esas operaciones en condiciones de nulidad.

Por su parte, los núcleos ejidales y comunales con terrenos en la periferia de las ciudades han tenido diferentes conductas: algunos han sido hábiles en las negociaciones y han concretado operaciones por la solución que les brinda la mayor y más rápida contraprestación, sin importarles demasiado la situación jurídica en que queda la operación.

Otros han aceptado sujetarse a los procedimientos para dar validez jurídica a la operación, con una marcada preferencia por la venta de parcelas ya pasadas al dominio pleno, en virtud de que reciben el monto de la operación en un plazo relativamente corto en comparación con el requerido para que se generen utilidades retirables de las sociedades civiles o mercantiles que se constituyan con la aportación de tierra ejidal.

En suma, la experiencia reciente se distingue, en el caso de los campesinos, por su desconfianza, por las dificultades en la relación entre ejidatarios al interior de los núcleos, por la proclividad al cacicazgo y la influencia de agentes externos que pretenden dirigirlos atendiendo a intereses ajenos.

Las tierras de evidente utilidad urbana se convierten en elemento de disputa, por lo que los grupos involucrados buscan por todos los medios —generalmente ilegales— su enajenación y la posibilidad inmediata de recibir el importe en efectivo para hacer frente a sus elementales necesidades.

Los empresarios, por su parte, han buscado también ganancias fáciles y al más corto plazo posible, con un sentido pragmático para las negociaciones, y sus prácticas tampoco son siempre apegadas a derecho.

Bibliografía

- Corett, Programa de Incorporación de Suelo Social, México, 1997. (Consultado en la página de Internet del Sector Agrario.)
- Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, México, marzo, 1996.
- PA, Dirección General de Organización Agraria Básica, Aportaciones de tierras ejidales de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias, México, marzo, 1997.
- PA, Dirección General de Organización Agraria Básica, Constitución de sociedades mercantiles inmobiliarias con participación ejidal, México, junio, 1997.
- PA, Dirección General de Organización Agraria Básica, Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), México, septiembre, 1997.
- PA, Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario, Programa de Incorporación de Terrenos Ejidales y Comunales a Proyectos de Desarrollo Urbano y Vivienda, México, agosto, 1995.
- PA, *Legislación agraria*, México, marzo, 1997. PA, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, Lineamientos para la regularización de ejidos inmersos total o parcialmente en la mancha urbana y los considerados dentro del Programa PISO, México, septiembre, 1997.
- Sedesol, Programa de 100 Ciudades, México, noviembre, 1996.