



**Algunas consideraciones  
sobre crecimiento urbano  
y dominio pleno de parcelas  
ejidales en la región  
Valle de Cuautitlán,  
Estado de México\***

José Manuel Olvera Hernández\*\*

## Introducción

El presente trabajo tiene el objetivo de realizar una reflexión general respecto al comportamiento de algunos elementos que se presentan en la relación existente entre el crecimiento urbano y la incorporación de suelo de origen ejidal al desarrollo urbano, principalmente en los municipios del estado de México, específicamente en la región Valle de Cuautitlán.

Actualmente el estado de México es uno de los más poblados del país, presenta una gran concen-

\* Este trabajo obtuvo el 2° lugar del V Certamen Investigación Agraria 2002.

\*\* Actualmente se desempeña como jefe de la Residencia de Naucalpan, estado de México, de la Procuraduría Agraria.

tración de la población en el área que rodea el Distrito Federal, en donde se ubican 58 municipios de la entidad, siendo 25 que corresponden a la región que identificamos como Valle de Cuautitlán, de los cuales 19 se consideran como conurbados, y que coincide con la jurisdicción de la Residencia de la Procuraduría Agraria con sede en el Municipio de Tultitlán, en donde se asientan 151 núcleos agrarios que conviven con 5.9 millones de habitantes. Esta situación genera relaciones complejas entre lo agrario y lo urbano.

Por lo anterior, el proceso de ocupación del suelo con fines urbanos ha tenido la característica de ser irregular tanto desde la perspectiva de la tenencia de la tierra como de las decisiones de las autoridades de desarrollo urbano estatal y municipal. Esto es causa, entre otros factores, de la creciente demanda de suelo, que exige de políticas ambiciosas que permitan aumentar la oferta de suelo en condiciones óptimas, desde el punto de vista legal y del equipamiento urbano. En este proceso, la alternativa que ofrece el dominio pleno en algunos casos se está aprovechando, aunque con cierta desventaja para los ejidatarios.

En este contexto, en un primer apartado se presenta una descripción de algunos datos estadísticos, tanto de la población asentada en la región como la de los núcleos agrarios, ubicada en el área considerada como conurbada, con los que se pretende verificar la tendencia del crecimiento urbano. La presión de la expansión urbana alcanza a ejidos y comunidades, que aunque muchas zonas no están habitadas, son áreas hacia donde se prevé el crecimiento futuro de la región.

En el segundo apartado se analiza el proceso de la urbanización en el Valle de Cuautitlán y las características que éste asume, es decir, el que se genera bajo los cauces legales, cumpliendo con la normatividad, y el que se mantiene al margen de la ley; asimismo, se pone especial énfasis en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, sus características y condiciones jurídicas en el marco de la Ley Agraria; se describen los avances del PROCEDE en la zona, diferenciando la situación entre zona conurbada y la que presenta características rurales, ya que este

Programa es la base para que las tierras ejidales se incorporen al crecimiento de la mancha urbana que experimenta la región.

En el tercer apartado se efectúa un análisis de la situación prevaleciente en la actualidad, en cuanto a la desincorporación del régimen ejidal, por la vía del dominio pleno como principal mecanismo que los ejidatarios están utilizando para la incorporación de tierras al desarrollo urbano, a través de la venta directa a los inversionistas inmobiliarios, resaltando algunos aspectos que se observan, en algunos ejidos, en cuanto a la fijación del precio de las tierras, el cual se define sobre la base de su vocación agropecuaria.

Cabe aclarar que en este apartado únicamente se hace referencia al dominio pleno y a la incorporación de las tierras al desarrollo urbano a través de la venta directa de la tierra al inversionista, por lo que no se analizan las alternativas de asociación entre ejidatarios con inversionistas.

Por último, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones, así como la bibliografía consultada y un anexo con la información estadística.

## Región Valle de Cuautitlán

La región del estado de México que circunda el Distrito Federal es conocida como Valle de Cuautitlán-Texcoco, comprende la zona norte y oriente de la ciudad de México. En esta región se asientan 58 municipios, de los cuales 37 están considerados como conurbados,<sup>1</sup> es decir forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). El presente trabajo se centra en la situación prevaleciente en el área del Valle de Cuautitlán, misma que se conforma por 25 municipios; esta zona constituye uno de los ejes de expansión de la ciudad de México (Cuadro 1).

<sup>1</sup> Cruz Rodríguez, Ma. Soledad, *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, UAM-RNIU, México, 2001. La autora establece que la Zona Metropolitana se integra por las 16 delegaciones del D.F. y 37 municipios del estado de México y uno del estado de Hidalgo, p. 112.

Algunas consideraciones sobre crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas ejidales en la región Valle de Cuautitlán, Estado de México

Cuadro 1  
Población total por municipio en la región valle de Cuautitlán- Texcoco 1970-2000

Municipio	Población (miles)				Crecimiento (%)		TCM 90-200
	1970	1980	1990	2000	1980 1970	1990 1980	
Acolman*	20,964	32,316	43,276	61,250	4.42	2.96	3.60
Amecameca	21,945	31,621	36,321	45,255	3.72	1.40	2.20
Apaxco	9,488	15,379	18,500	23,734	4.95	1.86	2.50
Atenco*	10,616	16,418	21,219	34,435	4.46	2.60	5.00
Atizapán de Zaragoza*	44,322	202,248	315,192	467,886	16.39	4.54	4.10
Atlatla	11,831	16,840	18,993	25,950	3.59	1.21	3.20
Axapusco	9,256	12,207	15,803	20,515	2.81	2.62	2.70
Ayapango	2,263	2,986	4,239	5,947	2.81	3.57	3.50
Coacalco de Berriozábal *	13,197	97,353	152,082	252,555	22.12	4.56	5.20
Cocotitlán*	4,996	7,510	8,068	10,205	4.16	0.72	2.40
Coyotepec*	8,882	19,796	24,451	35,358	8.34	2.13	3.80
Cuautitlán*	41,156	39,527	48,858	75,836	-0.40	2.14	4.50
Chalco*	41,450	78,393	282,940	217,972	6.58	13.70	-2.60
Chiautla*	7,266	10,618	14,764	19,620	3.87	3.35	2.90
Chicoloapan*	8,750	27,354	57,306	77,579	12.07	7.68	3.10
Chiconcuac*	8,399	11,371	14,179	17,972	3.08	2.23	2.40
Chimalhuacán*	19,946	61,816	242,317	490,772	11.98	14.64	7.40
Ecatepec*	216,408	784,507	1,218,135	1,622,697	13.75	4.50	2.90
Ecatzingo	3,637	4,414	5,808	7,916	1.96	2.79	3.20
Huehuetoca*	7,958	9,916	25,529	38,458	2.22	9.92	4.20
Hueyoxtla	15,153	19,288	26,189	33,343	2.44	3.11	2.50
Huixquilucan*	33,527	78,149	131,926	193,468	8.83	5.38	3.90
Isidro Fabela	2,598	3,924	5,190	8,168	4.21	2.84	4.70
Itapalapa*	36,722	77,826	137,357	297,570	7.81	5.84	8.10
Jaltenco*	4,738	7,847	22,803	31,629	5.17	11.26	3.40
Jilotzingo	4,240	6,306	9,011	15,086	4.05	3.63	5.30
Juchitepec	8,301	13,040	14,270	18,968	4.62	0.91	2.90
Melchor ocampo*	10,834	17,990	26,154	37,716	5.20	3.81	3.80
Naucalpan*	382,184	730,170	786,551	858,711	6.69	0.75	0.90
Nezahualcóyotl*	508,436	1,341,230	1,256,115	1,225,972	8.74	-0.65	-0.20
Nextlalpan*	4,360	7,380	10,840	19,532	5.40	3.92	6.10
Nicolás Romero*	47,504	112,645	184,134	269,546	9.02	5.04	3.90
Nopaltepec	2,681	3,929	5,234	7,512	3.90	2.91	3.70
Otumba	12,349	14,509	21,834	29,097	1.63	4.17	2.90
Ozumba	11,026	19,258	18,052	23,592	5.74	-0.64	2.70
Papalotla	1,088	1,769	2,387	3,469	4.98	3.04	3.80
La Paz*	32,258	99,436	134,782	212,694	11.92	3.09	4.70
San Martín de las Pirámides*	7,242	10,610	13,563	19,694	3.89	2.49	3.80
Tecamac*	20,882	84,129	123,218	172,813	14.95	3.89	3.50
Temamatla*	2,421	3,663	5,366	8,840	4.23	3.89	5.20
Temascalapa	8,892	12,698	19,099	29,307	3.63	4.17	4.40
Tenango del aire	3,600	8,639	6,207	8,486	9.15	-3.25	3.20
Teoloyucan*	15,477	28,836	41,964	66,556	6.42	3.82	4.80
Teotihuacán*	16,283	30,140	30,486	44,653	6.35	0.11	3.90
Tepetlaoxtoc	7,068	10,019	16,120	22,729	3.55	4.87	3.50
Tepetlixpa	8,216	10,179	12,687	16,863	2.17	2.23	2.90
Tepotztlán*	21,902	27,099	39,647	62,280	2.15	3.88	4.70
Tequixquiac	10,276	15,486	20,784	28,067	4.19	2.99	3.10
Texcoco*	65,628	105,851	140,368	204,102	4.90	2.86	3.80
Tezoyuca*	4,770	7,567	12,416	18,852	4.72	5.08	4.30
Tlamanalco	20,655	34,071	32,984	42,507	5.13	-0.32	2.60
Tlalnepatlá*	366,935	778,173	702,807	721,415	7.81	-1.01	0.30
Tultepec*	11,480	22,910	47,323	93,277	7.15	7.52	7.10
Tultitlán*	52,317	136,829	246,464	432,141	10.09	6.60	5.80
Villa del Carbón	16,155	20,357	27,283	37,993	2.34	2.97	3.40
Zumpango*	36,105	51,393	71,413	99,774	3.59	3.34	3.40
Cuautitlán Izcalli*	N.D.	173,754	326,750	453,298	N.D.	6.52	3.40
Valle de Chalco*				323,461			
Tótal:	2,327,033	5,609,689	7,297,758	9,745,093			
Resto del estado:	1,506,152	1,954,646	2,518,037	3,338,266			
Estatal:	3,833,185	7,564,335	9,815,795	13,083,359			

Fuente: Gobierno del Estado de México, Secretaría de Planeación y Vivienda 2000.  
\*Municipios considerados como conurbados, según Cruz Rodríguez, No. Solares, Propiedad, Planeación y Periferia rural en la zona metropolitana de la Ciudad de México, UNAM-REDI, México, 2001.

Para fines de este trabajo, esta última área se ha dividido en dos zonas específicas (véase Cuadro 2), que presentan características distintas:

- a) *Zona conurbada*. Está conformada por 19 municipios, mismos que en los últimos años han experimentado un fuerte crecimiento urbano. En esta área se ubican núcleos agrarios inmersos totalmente en la mancha urbana, principalmente en los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla y Cuautitlán Izcalli; en los 12 municipios restantes se localizan aquellos núcleos que reciben la influencia de la expansión urbana, en donde las tierras ejidales y comunales están en permanente proceso de urbanización.
- b) *Zona con características rurales*. La integran seis municipios en donde los núcleos agrarios presentan características rurales, es decir que las actividades agropecuarias son predominantes. En esta zona la problemática urbana no es significativa.

El problema del crecimiento urbano en nuestro país durante décadas ha estado sujeto al incremento de la población, fenómeno que se acentúa en las principales ciudades, es por ello que el trabajo pone énfasis en la zona conurbada, puesto que a partir de los años setenta, ésta presenta un excesivo crecimiento, motivado, en gran medida, por la expansión de la ciudad de México hacia los municipios colindantes con el estado de México, creándose así la zona metropolitana más grande del país, que es un verdadero polo de atracción, pero que ha crecido de manera desordenada.

Este fenómeno de macrocefalia tiene su origen en el modelo de industrialización adoptado por nuestro país a través de la sustitución de importaciones, que privilegió una política de desarrollo basada en la industrialización. Las actividades agropecuarias se subordinaron a este modelo, quedando relegadas y en crisis desde hace más de tres décadas, que hoy se refleja en una escasa productividad y rentabilidad, cuyo efecto inmediato ha sido la emigración de los campesinos a las ciudades.

El crecimiento de la población y su excesiva concentración en el Distrito Federal ha provocado que se saturen los espacios físicos necesarios para la vivienda de los nuevos moradores que a diario ingresan a la gran ciudad en busca de mejores oportunidades. Ante la carencia de espacios y recursos financieros, se ven obligados a buscar terrenos en donde construir sus viviendas, y a adquirir terrenos baratos en la periferia, sin servicios y con inseguridad jurídica, surgiendo así las grandes áreas marginadas, cuyas consecuencias las sufren los municipios del estado de México, colindantes con el Distrito Federal.

En la actualidad, el estado de México es el más poblado de nuestro país con 13,083,359 habitantes, según datos del último Censo de Población y Vivienda levantado por el INEGI. Al igual que el D.F., enfrenta el problema de concentración poblacional; en la región Valle de Cuautitlán-Texcoco vive 74.5% de la población total del estado; mientras que en los 25 municipios del área en estudio, radican casi 6 millones de personas, que representan 45.7% de la población total de la entidad (cuadros 1 y 2).

En el Valle de Cuautitlán, desde los años sesenta y setenta la expansión de la mancha urbana se incentivó con la instalación de empresas industriales en los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan, y por la construcción de importantes vialidades hacia el norte de la ciudad, provocando que municipios como Atizapán de Zaragoza, Ecatepec y Cuautitlán se convirtieran en importantes receptores del crecimiento poblacional, y más recientemente Tultitlán, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Tepetzotlán, Tultepec, Melchor Ocampo y Nextalpan.

Para el año 2000, los 19 municipios conurbados de esta región registran 5.8 millones de personas, con una tasa de crecimiento de cada municipio superior a la estatal (de 1990 a 2000 fue de 3.0%), con excepción de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla, que reflejan tasas decrecientes. Podemos deducir que la tendencia al estancamiento de la población de éstos se refleja en un crecimiento poblacional en los restantes; la expansión de la mancha urbana continúa (Cuadro 2).

Cuadro 2  
Población total por municipio en la región de Cuautitlán 1970-2000

Municipio	1970	Población (miles)			Crecimiento (%)		TMC 90-2000
		1980	1990	2000	1980-1970	1990-1980	
Atizapán de Zaragoza	44,322	202,248	315,192	467,886	16.39	4.54	4.10
Cocacalco de Berrizotlalbal	13,197	97,353	152,082	252,555	22.12	4.56	5.20
Coyotepec	8,882	19,796	24,451	35,358	8.34	2.13	3.80
Cuautitlán	41,156	39,527	48,858	75,836	-0.40	2.14	4.50
Ecatepec	216,408	784,507	1,218,135	1,622,697	13.75	4.50	2.90
Huehuetoca	7,958	9,916	25,529	38,458	2.22	9.92	4.20
Huixquilucan	33,527	78,149	131,926	193,468	8.83	5.38	3.90
Jaltenco	4,738	7,847	22,803	31,629	5.17	11.26	3.40
Melchor ocampo	10,834	17,990	26,154	37,716	5.20	3.81	3.80
Naucalpan	382,184	730,170	786,551	858,711	6.69	0.75	0.90
Nextlalpan	4,360	7,380	10,840	19,532	5.40	3.92	6.10
Nicolás Romero	47,504	112,645	184,134	269,546	9.02	5.04	3.90
Teoloyucan	15,477	28,836	41,964	66,556	6.42	3.82	4.80
Tepotzotlán	21,902	27,099	39,647	62,280	2.15	3.88	4.70
Tlalnepantla	366,935	778,173	702,807	721,415	7.81	-1.01	0.30
Tultepec	11,480	22,910	47,323	93,277	7.15	7.52	7.10
Tultitlán	52,317	136,829	246,464	432,141	10.09	6.60	5.80
Zumpango	36,105	51,393	71,413	99,774	3.59	3.34	3.40
Cuautitlán Izcalli	N.d.	173,754	326,750	453,298	N.d.	6.52	3.40
<b>Subtotal en ejidos conurbados</b>	<b>1,319,286</b>	<b>3,326,522</b>	<b>4,423,023</b>	<b>5,832,133</b>			
Apaxco	9,488	15,379	18,500	23,734	4.95	1.86	2.50
Hueypoxtla	15,153	19,288	26,189	33,343	2.44	3.11	2.50
Isidroabela	2,598	3,924	5,190	8,168	4.21	2.84	4.70
Jilotzingo	4,240	6,306	9,011	15,086	4.05	3.63	5.30
Tequixquiac	10,276	15,486	20,784	28,067	4.19	2.99	3.10
Villa del Carbón	16,155	20,357	27,283	37,993	2.34	2.97	3.40
<b>Subtotal en ejidos rurales</b>	<b>57,910</b>	<b>80,740</b>	<b>106,957</b>	<b>146,391</b>			
<b>Total:</b>	<b>1,377,196</b>	<b>3,407,262</b>	<b>4,529,980</b>	<b>5,978,524</b>			
<b>Resto del estado:</b>	<b>2,455,989</b>	<b>4,157,073</b>	<b>5,285,815</b>	<b>7,104,835</b>			
<b>Est. d. a.:</b>	<b>3,833,185</b>	<b>7,564,335</b>	<b>9,815,795</b>	<b>13,083,359</b>			

Fuente: Gobierno del Estado de México, Panorámica socioeconómica 1993; XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Algunas consideraciones sobre crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas ejidales en la región Valle de Cuautitlán, Estado de México

El panorama anterior nos conduce a la reflexión respecto al cómo se han cubierto y cubren en la actualidad, las necesidades de suelo apto para la creciente demanda de la población, por una parte, para satisfacer los requerimientos de habitación, servicios, comercio, educación, industria, etc., y por la otra, para crear la infraestructura y equipamiento urbano suficiente para un desarrollo urbano armónico.

La dinámica que presenta el crecimiento poblacional, su influencia en la expansión urbana, y su tendencia actual, hace suponer que la presión en la tenencia de la tierra se orientará a la propiedad ejidal y comunal (propiedad social); se estima que alrededor de 65.0% de esta superficie se requiere para cubrir las necesidades del crecimiento urbano, según datos del Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano. En la región la demanda de suelo es creciente, enfrentando el reto de regularizar la ocupación existente y aprovechar los mecanismos legales para que, de manera planeada, se genere la oferta de suelo necesaria.

### Tenencia de la tierra y asentamientos humanos irregulares

La situación actual de la tenencia de la tierra ejidal y comunal de la región Valle de Cuautitlán-Texcoco, guarda una estrecha relación con los asentamientos humanos irregulares, así como con los problemas que se derivan en cuanto a la ocupación de suelo de este tipo de propiedad —para fines urbanos—. En los últimos años, y a raíz de las reformas al Artículo 27 constitucional realizadas en 1992, se están generando procesos legales de incorporación de suelo social al crecimiento urbano.

En los 25 municipios de la región se asientan 151 núcleos agrarios y se registran 30,371 ejidatarios y comuneros, y aproximadamente 5 mil posesionarios. En específico, en los 19 municipios considerados como conurbados se tienen 117 núcleos y 23,343 sujetos agrarios, y en los 34 restantes se registran 11,682 beneficiados (Cuadro 3).

Cuadro 3  
Superficie municipal y ejidal 2002

Municipio	Sup. Mpa. (a) km	Núcleos agrarios	Sp. ejidal/ comunal ha	Sp. ejidal/ comunal (b) km	% B/a	Beneficiarios	
						Ejid./Res.	Ejidatarios
Atizapán de Zaragoza	89.88	4	263.40	2.64	2.94	287	287
Coacalco	35.50	2	873.20	8.73	24.59	216	126
Coyotepec	45.00	1	3,474.60	34.75	77.22		
Cuautitlán	37.30	6	561.60	5.62	15.07	823	774
Ecatepec	155.49	8	2,766.50	27.67	17.80	1,171	1,118
Huehuetoca	161.98	3	4,246.50	42.47	26.22	2,234	1,775
Huixquilucan	143.52	7	6,865.30	68.65	47.83	2,135	2,135
Jaltenco	38.70	2	1,025.30	10.25	26.49	487	487
Melchor ocampo	15.19	3	894.40	8.94	58.85	444	440
Naucalpan	149.86	17	6,854.20	68.54	1,720	1,720	1,720
Nextlalpan	42.49	3	1,730.70	17.31	40.74	495	494
Nicolás Romero	233.51	8	13,875.50	138.76	59.42	3,497	2,693
Teoloyucan	31.52	7	1,045.10	10.45	33.15	1,242	1,050
Teotzotlán	208.83	6	5,627.50	56.28	26.95	1,853	1,120
Tultepec	19.02	2	957.30	9.57	50.32	526	512
Tlalnepantla	83.48	14	2,279.00	22.79	27.30	1,404	1,404
Tultitlán	71.09	6	2,255.10	22.55	31.72	552	468
Zumpango	244.08	8	5,909.20	59.09	24.21	3,046	1,979
Cuautitlán Izcalli	109.92	10	2,993.80	29.94	27.24	1,211	1,103
<b>Subtotal</b>	<b>1,916.36</b>	<b>117</b>	<b>64,498.20</b>	<b>645.00</b>	<b>33.66</b>	<b>23,343</b>	<b>19,685</b>
Apaxco	80.34	1	5,774.60	57.75	71.88	462	462
Hueypoxtla	246.95	11	21,886.30	218.86	88.63	3,897	3,826
Isidro Fabela	67.15	3	4,524.10	45.24	67.37	437	429
Jilotzingo	117.09	7	6,868.20	68.68	58.66	1,572	1,499
Tequixquiac	96.37	2	5,507.40	55.07	57.14	1,462	1,005
Villa del Carbón	320.51	10	20,822.40	208.22	64.97	3,852	3,465
<b>Subtotal</b>	<b>928.41</b>	<b>34</b>	<b>65,383.00</b>	<b>653.82</b>	<b>70.42</b>	<b>11,682</b>	<b>10,686</b>
<b>Total</b>	<b>2,844.77</b>	<b>151</b>	<b>129,881.20</b>	<b>1,298.82</b>	<b>45.66</b>	<b>35,025</b>	<b>30,371</b>

Fuente: Gobierno del estado de México, Panorámica socioeconómica 1993; XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI.  
Nota: La superficie ejidal y comunal incluye las acciones de dotación y ampliaciones, y se excluyen las expropiaciones según el  
Historial Agrario Nacional 2002, RAN, Delegación Estado de México.

Algunas consideraciones sobre crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas ejidales en la región Valle de Cuautitlán, Estado de México

La superficie total sujeta al régimen de propiedad social es de 129,881.2 ha en los 25 municipios, y considerando los municipios no conurbados se tienen 64,498.2 ha, con el mayor número de propietarios; mientras que en el área rural, los datos arrojan una superficie de 65,383 ha. A nivel individual, en el área rural cada campesino tiene 5.6 ha en promedio, y en la conurbada 2.8 ha lo que muestra un mayor grado de pulverización en esta última zona, situación que se agrava con la presión de la mancha urbana (Cuadro 3).

La importancia de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, adquiere mayor relevancia al tratarse de núcleos ubicados en las inmediaciones de la mancha urbana. En general, del total de superficie de los 25 municipios situados en el área del Valle de Cuautitlán, la ejidal y comunal abarca 1,298.81 km<sup>2</sup>, misma que representa en promedio 45.6% respecto al total de superficie municipal, porcentaje similar al estatal; en cuanto a los núcleos de la zona conurbada, 33.7% es de propiedad social (Cuadro 3).

Los datos señalados son una mera referencia para tratar de explicar, en términos por demás escuetos, el proceso que ha seguido la ocupación del suelo para fines urbanos. En este proceso han participado y participan activamente ejidatarios y comuneros, y se presentan las siguientes características:

- a) Ocupación del suelo urbano de manera desordenada e irregular, en donde proliferan asentamientos en áreas de alto riesgo, en zonas inundables, con restricciones ecológicas y en las faldas de los cerros fuera de los límites establecidos. Este tipo de asentamientos se genera principalmente en tierras de propiedad social.
- b) Ocupación formal del suelo urbano, con asentamientos humanos más o menos planeados, es decir, se cuenta con las autorizaciones respectivas, con cierto apego a las leyes y normatividad existentes en la materia, por lo que su objetivo es la población con cierto poder adquisitivo y que cuenta con un empleo formal, esto es son sujetos de crédito.

En el primer caso, nos referimos a aquellos asentamientos

humanos que se generan al margen de la ley,<sup>2</sup> es decir, son irregulares y lo son en dos aspectos: 1) desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, que para el caso que estamos abordando, la incorporación al crecimiento urbano se hace sin que las tierras se hayan desincorporado del régimen ejidal o comunal, 2) por la carencia de los respectivos permisos en cuanto al cambio del uso del suelo y para la construcción. Se generan sin haber obtenido los permisos de las autoridades estatales y municipales.

Estos asentamientos proliferan en áreas no aptas para la urbanización, normalmente son zonas inundables, que en el pasado se dedicaban a la agricultura; en lugares de alto riesgo, como las faldas de los cerros y barrancos, lo que imposibilita introducir los servicios elementales. Estas zonas se caracterizan por presentar altos índices de marginación en donde son recurrentes los problemas que van desde la salud y alimentación hasta delincuencia e inseguridad, en todos los niveles.

La situación anterior se agudiza ante la falta de programas y políticas de suelo, que se orienten a cubrir las necesidades de la población pobre, que le es imposible acceder a terrenos debidamente legalizados y con servicios; si bien, para los gobiernos estatal y municipal, no les representa un costo el otorgar los apoyos financieros para vivienda, ya que en estas áreas irregulares los colonos paulatinamente autoconstruyen sus viviendas, sí les implica un problema el introducir servicios y acciones para la regularización de la tenencia de la tierra.

Los asentamientos irregulares de la región son difíciles de cuantificar, debido a lo clandestino de éstos y a la falta de estudios sistemáticos sobre el tema; sin embargo, el fiscal especial para Combatir Delitos Cometidos por Fraccionadores y Contra la Propiedad y la Posesión de Inmuebles, en reunión celebrada el 18 de agosto del 2001, con comuneros de Huixquilucan, señaló

<sup>2</sup> John F.C. Turner los denomina asentamiento humano no regulado y se refiere a "la formación de asentamientos en las ciudades (...) donde tiene lugar independientemente de las autoridades encargadas del planeamiento y la construcción de la vivienda local", véase al autor en "Asentamientos Urbanos no Regulados", en *Desarrollo urbano y regional en América Latina*, selección de Luis Unikel y Andrés Necochea V., FCE, núm.15, México, 1975.

que “en la actualidad, aunque no es una cifra definitiva, se estiman alrededor de 7.5 millones de lotes irregulares a nivel nacional, de los cuales aproximadamente 1.5 millones se localizan en el estado de México, siendo la mayoría de la zona conurbada, y que se encuentran ubicados principalmente en las tierras ejidales y comunales y en menor medida en la propiedad particular”.<sup>3</sup>

Respecto a la ocupación formal del suelo, se refiere a la creación e incorporación de suelo por medios legales, es decir, desde la seguridad en la tenencia de la tierra y los permisos correspondientes en la materia, por lo que su incorporación responde a la lógica del mercado de tierras existente en la región. Los agentes que intervienen cuentan con el capital financiero suficiente, que les permite generar desarrollos urbanos importantes, se rigen por el criterio de rentabilidad y cuentan con el apoyo de los gobiernos estatal y municipal para los cambios en el uso del suelo, fraccionamiento y subdivisión, y consecuentemente la comercialización.

Es sobre estos mecanismos que se ha orientado el crecimiento urbano en la región. Los grandes conjuntos habitacionales impulsan la proliferación de los asentamientos irregulares en tierras ejidales, ya que crean infraestructura aledaña a las tierras de los ejidos y comunidades, como accesos y vialidades, se introduce el transporte y otros servicios. Los inversionistas se orientan a cubrir la demanda de la población que cuenta con un empleo formal y seguro, sobre todo a aquellos que su ingreso es superior a 2.5 veces el salario mínimo.

De lo anterior se puede señalar que, a los grandes consorcios inmobiliarios no les interesa la población de escasos recursos, que son la mayoría. En términos de la oferta y demanda de suelo urbano, se aprecia que por las condiciones de la región y en general en el estado, no se está generando la oferta suficiente de suelo para cubrir la creciente demanda de la población de escasos recursos, lo cual requiere de una política vigente para la

<sup>3</sup> La Procuraduría General de Justicia estatal creó, en enero del 2001, esta Fiscalía.

creación de suelo apto para el desarrollo urbano, que, como es de suponerse, la tierra disponible es la de ejidos y comunidades.

Por otra parte, es importante mencionar que hasta antes de las reformas de 1992 y la promulgación de la Ley Agraria, las tierras ejidales y comunales eran inalienables, imprescriptibles e inembargables, no obstante ello los campesinos fraccionaban y vendían sus tierras de manera ilegal; podemos identificar que existían diferentes modalidades para la desincorporación e incorporación de tierras ejidales y comunales al crecimiento urbano.

La primera se refiere a la expropiación por causa de utilidad pública, que continúa funcionando en la actualidad. Esta vía está encaminada para que a través de un acto de gobierno, se regularicen a favor de sus poseedores las tierras ejidales y comunales ocupadas irregularmente, como resultado de la venta de lotes que los propios ejidatarios y comuneros realizaron, normalmente a personas de escasos recursos. En la región, ejidos completos han sido expropiados, tal es el caso de San Esteban Huitzilacazco en Naucalpan y Santa Cecilia en Tlanepantla, entre otros; en ambos municipios las expropiaciones son significativas, en el primer caso del total de superficie ejidal y comunal se ha expropiado 29.8%, mientras que en Tlanepantla fue 41.5% del total del municipio.

En segundo lugar, a través de la creación de la “zona urbana ejidal” que se efectuaba mediante una acción de segregación y por decreto presidencial; cada ejidatario tenía derecho a un solar urbano, si había sobrantes, éstos se podían vender a los vecinos; se obligaba a que en un término de cuatro años se construyera la vivienda, de no hacerlo se les podía privar del derecho al solar urbano, transcurrido este tiempo, se establecía la entrega de un título de propiedad del solar; también se formalizaba a través de decreto presidencial.<sup>4</sup> Es de señalarse que probablemente este procedimiento generó condiciones para la venta generalizada de lotes a lo largo del tiempo, los núcleos ejidales utilizaron este

<sup>4</sup> Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, DOF, 25 marzo de 1956.

mecanismo como “justificación” para la venta de tierras ejidales para uso urbano.

Por último, mencionaremos a la permuta de tierras que se efectuaba entre ejidos y particulares. Los núcleos ejidales al estar inmersos en la mancha urbana, que desincentiva la siembra de parcelas y ante las necesidades de suelo para fines urbanísticos y la visión especulativa de los agentes inmobiliarios, recurrieron a esta modalidad de desincorporación. En la región existen núcleos con tierras en otros municipios e incluso en otros estados, principalmente los que se registran en Tlalnepantla y Naucalpan.

De lo anterior se puede concluir que el proceso de urbanización precario o irregular (informal) se gestó, principalmente al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria. En la actualidad el crecimiento urbano continúa generándose de manera irregular en tierras ejidales, aun cuando la legislación agraria permite la incorporación de las tierras al desarrollo urbano, pero se requiere cumplir ciertos requisitos que se generan en el marco del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

Este Programa ha tenido avances significativos, a pesar de las dificultades que representa la regularización en el área conurbada, ya que existen factores asociados al proceso de urbanización que impiden agilizar las actividades; por una parte, la escasez de documentación de las expropiaciones o la falta de ejecución de éstas, se registra una superficie expropiada de 15,259 ha, que ha tenido como fin la regularización de los asentamientos humanos y, por la otra, la superficie que le queda a los núcleos agrarios está inmersa en la mancha urbana y ocupada por asentamientos humanos.

En ese contexto se han regularizado un total de 80 núcleos, que significan 53.0% del total existentes en la región. A nivel de municipios observamos que, en algunos casos, como Hueyponxtla, se ha certificado la totalidad de sus núcleos, situación contraria presenta Tlalnepantla, que de un total de 14 núcleos sólo uno se ha certificado, y en Naucalpan, de 17 que lo conforman, solamente dos culminaron con el Programa.

En términos de la superficie regularizada, la de los 80 núcleos

representa 53.2% del total del área, es decir, se han certificado 69,123.7 ha de un total de 129,881.2. En la zona conurbada, de los 117 núcleos se han regularizado 60, con una superficie de 34,586.7 ha, mientras que en la zona considerada con características rurales 20 núcleos culminaron el Programa con una superficie de 34,537.0 ha (Cuadro 4).

Respecto al destino de las tierras, observamos en el Cuadro 4 que del total certificado 63.9% corresponde a la parcelada, 30.9% a uso común y 5.2% a asentamientos humanos. En los ejidos considerados como conurbados, se tiene que 69.5% de la superficie se delimitó y asignó como parcelada; en cifras absolutas, 24,053.9 hectáreas parceladas, 8,031.2 para uso común y 2,501.6 para el asentamiento humano.

Cabe aclarar que en el estado de México las zonas urbanas no se regularizaron con el Programa, únicamente se delimitaron las grandes áreas, quedando pendiente la titulación de los solares urbanos. La razón de esto se debe, entre otras cosas, a la estricta normatividad en materia de asentamientos humanos existente en la entidad; sin embargo, la falta de seguridad jurídica en estas zonas es motivo de una diversidad de conflictos entre colonos y ejidatarios o comuneros. En estos casos lo más conveniente es que la CORETT intervenga para la regularización de las tierras.

El PROCEDE al constituir un importante instrumento del gobierno federal y al ser gratuito, permite a ejidos y comunidades, así como a ejidatarios y comuneros en lo individual, obtener beneficios tanto desde el punto de vista económico como en la seguridad jurídica, y también les posibilita que sus tierras se incorporen al mercado, bajo mecanismos legales que, a grandes rasgos, son los siguientes:

- a) La venta de parcelas al interior de los núcleos, es decir, la enajenación de los derechos parcelarios conforme lo establece el artículo 80 de la Ley Agraria; transacciones que se efectúan entre ejidatarios y vecindados reconocidos por la asamblea de ejidatarios en términos del artículo 13 de dicha Ley. La comercialización de la tierra se hace al interior del núcleo.
- b) La aportación de tierras de uso común para la constitución

Algunas consideraciones sobre crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas ejidales en la región Valle de Cuautitlán, Estado de México

Cuadro 4  
Superficie total certificada por municipio y núcleo agrario 2002

Municipio	Núcleos agrarios		Superficie certificada				Beneficiarios			
	Totál	N.c C.	Totál	Parcelada	Uso comen	Asent. Hum.	Totál	Ejidatarios	Poseedores	Avecindados
Atizapán de Zaragoza	4	2	203.80	66.30	127.30	10.20	146	146		
Coacalco	2	2	802.10	301.90	500.20		216	126	90	
Coyotepec	1	0	0.00				0			
Cuautitlán	6	4	531.10	460.20		70.90	341	292	49	
Cuautitlán Izcalli	10	2	3,044.30	2,154.20	293.20	596.90	1,127	1019	108	
Ecatepec	8	3	2,043.60	1,693.60	299.60	50.40	770	717	53	
Huehuetoca	3	1	1,683.70	924.20	664.20	95.30	993	534	459	
Huixquilucan	7	3	1,909.70	755.40	942.30	212.00	754	754		
Jaltenco	2	0	945.20	921.10	4.10	20.00	487	487		
Melchor Ocampo	3	0	910.50	892.20	13.50	4.80	444	440	4	
Naucalpan	17	15	420.40	350.00	49.40	21.00	122	122		
Nextlalpan	3	0	1,783.30	1,783.30			495	494	1	
Nicolás Romero	8	4	7,106.80	5,438.00	1,667.40	1.40	2,589	1785	804	
Teoloyucan	7	4	1,131.80	730.60	352.00	49.20	624	432	192	
Tepotzotlán	6	1	4,478.80	2,662.10	1,454.40	362.30	1,413	680	733	
Tlalhepatilla	14	13	53.80		49.00	4.80	32	32		
Tultepec	2	0	966.90	918.50		48.40	526	512	14	
Tultitlán	6	1	2,259.90	490.60	901.60	867.70	460	376	84	
Zumpango	8	3	4,311.00	3,511.70	713.00	86.30	2,502	1435	1067	
Subtotal en ejidos apropiados en su totalidad	117	57	34,586.70	24,053.90	8,031.20	2,501.60	14,041	10,383	3,658	0
Apaxco	1	0	0.00				0			
Hueypoxtla	11	11	22,477.30	13,123.80	8,750.20	603.30	3,897	3826	71	
Isidro Fabela	3	2	349.10	109.70	239.40		437	429	8	
Jilotepec	7	5	2,408.40	309.00	2,077.50	21.90	428	428		
Tequixquiac	2	0	5,990.60	4,619.40	890.80	480.40	1,462	1005	457	
Villa del Carbón	10	6	3,311.60	1,973.50	1,337.60	0.50	845	458	387	
Subtotal	34	14	34,537.00	20,135.40	13,295.50	1,106.10	7,069	6,146	923	0
Totál	151	71	69,123.70	44,189.30	21,326.70	3,607.70	21,110	16,529	4,581	0

Fuente: Registro Agrario Nacional, Delegación en Estado de México, Historial Agrario Nacional 2002.  
N.c.: No Certificado  
C.: Certificado

- de sociedades civiles y mercantiles, de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 75 de la Ley Agraria, y
- c) La adopción del dominio pleno, siguiendo el procedimiento de los artículos 81, 82 y 83 de la Ley.

Las condiciones que se requieren para que los ejidatarios puedan ejercer el derecho en las tres situaciones señaladas, necesariamente deben ser generadas por el PROCEDE, que como producto fundamental tiene la expedición del certificado de derechos parcelarios que se proporciona a cada ejidatario o poseedor de una parcela, sin el cual los campesinos no pueden efectuar ninguna transacción con su tierra.

Podemos observar que es competencia de la asamblea el determinar, por una parte, la regularización de la tierra a través del PROCEDE, y una vez realizada ésta, los ejidatarios pueden enajenar sus parcelas; por la otra, la asamblea puede acordar autorizar a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno o bien aportar tierras de uso común a una sociedad mercantil. Estos dos últimos actos permiten la desincorporación de las tierras del régimen de propiedad ejidal y posibilitan que la tierra entre al juego del mercado.

En suma, los ejidatarios del área Valle de Cuautitlán se encuentran en el centro de la dinámica que genera el mercado de suelo urbano, que, como hemos señalado, participan bajo los mecanismos irregulares vendiendo y fraccionando su parcela e incluso en los ejidos en donde concluyó el PROCEDE, en éstos se está generando irregularidad. Pero también se está observando que los ejidatarios están aprovechando las posibilidades que la Ley Agraria les ofrece por la vía del dominio pleno, permitiendo que las tierras de origen ejidal se incorporen legalmente al crecimiento urbano, a través de la venta directa a los consorcios inmobiliarios. Los ejidatarios no han mostrado interés por la creación de asociaciones, ya sea entre ellos mismos o con inversionistas.

En el siguiente apartado se hace una descripción sobre la

situación prevaleciente, en cuanto al dominio pleno, que algunos ejidos han emprendido como mecanismo para vender sus parcelas, en el contexto del permanente proceso de urbanización.

## El dominio pleno sobre parcelas ejidales

En la región, este mecanismo es el que mayormente se utiliza para la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano. El acto jurídico de desincorporación de las tierras del régimen de propiedad ejidal, conlleva inmediatamente a su incorporación al desarrollo urbano; el ejidatario no tiene más opción que vender su tierra, que le genera en forma inmediata un mayor beneficio que si la continuara trabajando.

Las relaciones del mercado de suelo urbano se imponen a las actividades agropecuarias, es más rentable vender la tierra una vez que los ejidatarios tienen poder sobre ella y libertad para decidir. Este dominio sobre su parcela es relativo, ya que el ejidatario se enfrenta a una diversidad de condiciones económicas impuestas por el crecimiento urbano y por los agentes que intervienen en el mercado, que en la mayoría de las veces no le es favorable.

Estas nuevas relaciones entre lo agrario y lo urbano, que se generan con las reformas al marco legal agrario, están fortaleciendo un proceso de cambio en los campesinos, que paulatinamente están dejando de serlo: "...podemos identificar la confrontación de dos procesos con determinaciones sociales diferentes: el agrario y el urbano. Ambos han convivido en un espacio concreto que concentra tanto a los agentes sociales rurales como a los urbanos..."<sup>5</sup>

En efecto, se puede considerar que en el Valle de Cuautitlán, los núcleos ejidales inician una fase de transición, considerando que algunos ejidos han sido expropiados en su totalidad, y en

<sup>5</sup> Cruz Rodríguez, Ma. Soledad, "La urbanización ejidal. El encuentro de dos procesos: el rural y el urbano", en *La sociedad rural mexicana en el nuevo milenio, vol II, La nueva relación campo-ciudad y la pobreza rural*, INAH-UAM-UNAM y PyV, México, 1996, p. 123.

otros las tierras están ocupadas con asentamientos humanos, o bien están en proceso de asumir el dominio pleno para ser incorporadas al desarrollo urbano. Una vez que el ejido no tenga razón de existir, el siguiente paso será culminar con el régimen de propiedad, facultades que la Ley Agraria le confiere a la asamblea de ejidatarios; en tanto esto no sucede, jurídicamente continuarán siendo ejidatarios, pero no campesinos.

Es precisamente en este contexto que los ejidos de la región están optando por cambiar de régimen de propiedad, la regularización de las tierras a través del PROCEDE constituye la antesala para ello, ya que al certificar las tierras se les reconoce la propiedad que ostentan, tanto al ejido en general como al ejidatario en lo individual; sin embargo, aún no puede disponer plenamente de dicha propiedad, se sigue regulando por lo que dispone la Ley Agraria y el Reglamento Interno del ejido.

El dominio pleno o absoluto “es el poder que uno tiene en alguna cosa para enajenarla sin dependencia de otro, percibir todos sus frutos y excluir de su uso a los demás”.<sup>6</sup> Para mayor claridad también el dominio absoluto se define como: “Dominio, plenitud de los atributos reconocidos por las leyes al propietario de una cosa para que pueda disponer de ella”.<sup>7</sup> Estas apretadas definiciones son con el fin de comentar que los ejidatarios tienen muy claro el significado del dominio pleno, señalan que una vez que su parcela deja de pertenecer al régimen ejidal, pueden disponer plenamente de ella, sin la intervención de la asamblea.

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

<sup>6</sup> *Diccionario razonado de legislación civil, penal y forense*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-PORRÚA-Instituto Parlamentario Eduardo Neri.

<sup>7</sup> Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*, Mayo Ediciones, México, 1981.

pase inmediatamente al inversionista.

Los ejidatarios no disfrutaban de otros beneficios de su tierra una vez que es propiedad particular, ni siquiera del que puede generarle con la sola venta; al respecto surgen algunas interrogantes: ¿el ejidatario al establecer el precio de la parcela, consideró el valor que se le agregó con la certificación y luego con el cambio de régimen?, ¿a quién subsidió realmente el PROCEDE?, ¿consideró como un costo o renta el que las tierras estén contempladas de uso urbano?, consideramos que, en ningún caso, se tomaron en cuenta estos elementos para la definición del precio de la parcela, éste lo establece el inversionista; el ejidatario muchas veces desconoce las disposiciones en materia de desarrollo que señalan los planes municipales.

A pesar de que el dominio pleno se está convirtiendo en el principal instrumento para que, por medios legales, las tierras de origen ejidal se incorporen al desarrollo urbano, los avances en este rubro aún no son significativos; sin embargo, en el área de Valle de Cuautitlán se presenta con mayor intensidad, por el grado de urbanización existente. En el estado, 41 ejidos han realizado su asamblea para adoptar el dominio pleno, de los cuales 14 corresponden al área que estamos haciendo referencia, 12 son considerados entre los 102 núcleos ejidales del universo del Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano.

Haré referencia a los 12 ejidos señalados, por ser los más representativos. El núcleo de San Lorenzo Río Tenco, del municipio de Cuautitlán Izcalli, fue el primero que realizó su asamblea de dominio pleno en 1994 y el más reciente en 2001 correspondiente a Santa Clara Coatitla, perteneciente al municipio de Ecatepec. En conjunto, los 12 núcleos autorizaron 3,156.0 ha, esto es 84.2% del total de superficie parcelada que ostentan y la superficie desincorporada a la fecha es de 1,595.4 ha, que representan 43.7% de la parcelada, quedando 1,632.1 ha por desincorporar. El proceso es lento y conforme los ejidatarios en lo individual van haciendo el trámite ante el Registro Agrario Nacional (Cuadro 5).

La tendencia que se observa es que dichos núcleos se ubican

Cuadro 5  
Asambleas de dominio pleno y superficie desincorporada

Municipio	Núcleo	Fecha de dominio pleno	Nm. ejid.	Superficie parcelada	Sup. susceptible para adoptar d.p.	Superficie desincorp.	Totál parcelas	Parcelas desincorp.	Superficie por desincorporar
Coacalco	Coacalco	8/23/98	124	707.10	704.80	203.60	116.00	124.00	501.20
Quautitlán	San Mateo Ixtacalco	8/23/00	182	334.20	184.60	34.10	206.00	31.00	218.70
Quautitlán Izcalli	La Piedad	2/21/98	32	20.80	20.80	18.80	21.00	19.00	2.00
Quautitlán Izcalli	San José Huilango	11/27/99	67	144.60	109.20	1.70	85.00		107.50
Quautitlán Izcalli	San Lorenzo R o Tenco	4/15/94	109	118.00	70.30	65.00	75.00	70.00	5.30
Ecatepec	Santa Clara Coatlila	2/25/01	51	42.40	30.60		89.00		30.60
Ecatepec	Santa María Chiconautla	8/4/97	156	432.70	298.10	84.40	915.00	168.00	213.60
Ecatepec	Santa María Tulpetlac	5/23/99	78	167.40	143.10	76.90	159.00	83.00	66.30
Ecatepec	Santo Tomás Chiconautla	8/26/95	291	1,026.10	911.50	468.50	503.00	265.00	443.10
Huixquilucan	San Bartolo Coatepec	2/10/96	209	302.50	283.20	268.00	212.00	199.00	15.20
Huixquilucan	San Cristóbal Texcalucan	6/16/96	178	289.00	269.50	272.70	178.00	185.00	
Tultitlán	Tultitlán y sus Barrios	8/8/99	289	163.30	130.30	101.70	125.00	99.00	28.60
Totál	12		1,766	3,748.10	3,156.00	1,595.40	2,684.00	1,243.00	1,632.10

Fuente: Registro Agrario Nacional, Delegación Estado de México, 2002.

Algunas consideraciones sobre crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas ejidales en la región Valle de Cuautitlán, Estado de México

en los municipios que, en los últimos años, han resentido un crecimiento considerable de la urbanización, en donde proliferan los desarrollos urbanos masivos de diferentes niveles, predominando los de tipo social, así como amplias zonas irregulares. Las tierras ejidales desincorporadas, que normalmente se localizan en las inmediaciones de las zonas urbanas, son propicias para los desarrollos urbanísticos, con agua para riego y con un promedio de rentabilidad agrícola aceptable, es decir, son en la mayoría de los casos las mejores tierras de estos ejidos.<sup>8</sup> Para los inversionistas este tipo de tierras les es atractivo porque cuentan con agua susceptible de usarse para consumo humano, que es un requisito indispensable para obtener concesiones de las autoridades respectivas para el fraccionamiento.

Para ilustrar un poco lo anterior, mencionaremos dos casos que actualmente enfrentan un proceso intenso de desincorporación. El primero es Santo Tomás Chiconautla en el municipio de Ecatepec; este núcleo se ubica en las inmediaciones de las carreteras libre y autopista México-Pachuca, la mayor parte de sus tierras son de riego, pero en cierto modo tienen la desventaja de estar en los límites de la zona urbana de Ecatepec, que en otro sentido sería una ventaja, pero que no ha sido aprovechada por los ejidatarios.

En 1995 efectuaron su asamblea de dominio pleno, pero fue hasta 1997 que el acta quedó inscrita en el RAN y desde esa fecha iniciaron los trámites para la cancelación de sus certificados de derechos agrarios y la obtención del título de propiedad; para entonces ya habían iniciado negociaciones con la empresa que les compró la tierra. En una primera etapa, en dichas tierras los inversionistas construyeron un conjunto habitacional de tipo social.

La negociación se hizo prácticamente de manera individual,

<sup>8</sup> Palacios Muñoz, Víctor H., "Las tierras agrícolas de alta productividad frente al mercado urbano", ponencia presentada en el primer Seminario Internacional de Mercado de Suelo celebrado en junio del 2001, UNAM-PUEC. El autor concluye, sobre un estudio efectuado en algunas ciudades de la República, que las tierras agrícolas altamente productivas bien ubicadas y con niveles aceptables de rentabilidad, tienden a desaparecer en la medida en que el mercado urbano ofrece mayores opciones de ganancia a los dueños y/o inversionistas.

no existió interés tanto del inversionista como de los ejidatarios, para establecer algún tipo de sociedad, aunque de manera global negociaron el precio de la tierra, que ascendió en promedio a \$140.0 por metro cuadrado. Al inversionista le interesaba adquirir áreas compactas sin ningún tipo de asentamiento, que de hecho no existe en todas las tierras de labor. El ejido tiene bien delimitada su área urbana, es de los pocos ejidos que titularon su zona urbana a través del PROCEDE en todo el estado.

Este ejido cuenta con un total de 1,026.1 ha parceladas, de las cuales 911.5 fueron autorizadas para que los ejidatarios adopten el dominio pleno. A la fecha se tienen desincorporadas 468.5 ha que corresponden a 265 parcelas, las restantes están en proceso, con trámites en el RAN; según los ejidatarios, pretenden vender al mismo inversionista la totalidad de estas tierras durante lo que resta del presente año.

El segundo caso es San Cristóbal Texcalucan en el municipio de Huixquilucan, se localiza en el área de influencia del conjunto urbano de "Interlomas" en las inmediaciones de los límites entre el Distrito Federal y este municipio, lo cruza la autopista la Venta-Chamapa, se ubica en un lugar estratégico desde el punto de vista del crecimiento urbano. En 1924 fue dotado con 630.0 ha, con el PROCEDE quedaron delimitadas sus tierras con 288.9 ha parceladas, 234.4 de uso común y 92.6 como de reserva de crecimiento, mismas que a la fecha están en proceso de urbanización.

Respecto a las acciones de desincorporación, en 1996 realizó la asamblea de adopción del dominio pleno, autorizándose 269.5 ha; al igual que en Santo Tomás Chiconuatla, las tierras se vendieron a inversionistas inmobiliarios a un precio que oscila entre \$130.0 y \$140.0 por metro cuadrado; curiosamente, el precio de la tierra en ambos ejidos es similar, lo que hace suponer que el inversionista, que es quien define el precio, se basó para su fijación considerando a las tierras como de vocación agropecuaria.

La diferencia de este ejido respecto a Santo Tomás es el hecho de encontrarse bajo la influencia y expansión urbana de uno de los fraccionamientos más modernos de la región y del área metropolitana. Este conjunto, por sus características y loca-

lización, juega un papel importante en el proceso de globalización que enfrenta la ZMCM, en cuanto a los espacios habitacionales para altos ejecutivos y otros funcionarios de grupos financieros e industriales, así como de zonas comerciales y de servicios de alto nivel.

San Cristóbal Texcalucan se puede considerar como un núcleo "próspero", con relación a otros ejidos de la zona; cuenta con minas de arena, de cantera y una gasolinera propiedad de los ejidatarios. El día en que las instituciones entregaron sus certificados parcelarios, el futuro parecía prometedor, en su intervención el Comisariado ejidal señaló: "hemos pasado de ser jornaleros, para convertirnos en empresarios (...) hemos dado un gran salto."<sup>9</sup> A la fecha, considero que no se dio ese salto, pues no se logró plantear opciones tendentes a la asociación entre los propios ejidatarios o en su caso con el inversionista; optaron por la venta directa de la tierra a un precio en el que no se consideró el valor comercial desde la perspectiva urbana.

La creciente demanda de suelo urbano en esta zona, llevó a los ejidatarios a que en el año 2002, cambiaran el destino de las tierras de uso común a parceladas, para ello contrataron los servicios de una empresa particular, quien realizó los trabajos de medición y parcelamiento y, en términos del artículo 23 y 56 de la Ley Agraria, realizaron las respectivas asambleas. La finalidad de este cambio es la de asumir el dominio pleno y vender sus tierras, que hasta donde se tiene conocimiento, el precio que se negocia es el mismo (\$140.0 por metro cuadrado), ya que las tierras, al ser en su origen de uso común, tienen la particularidad de ser cerriles y de mala calidad, pero ideales para el desarrollo urbano de alto nivel, que incluye, entre otras cosas, campos de golf.

Estos dos casos reflejan la tendencia que los núcleos ejidales están siguiendo en el proceso de desincorporación y que se ven condicionados a los criterios de rentabilidad que asumen los inversionistas, quienes tienen la ventaja de contar con la información suficiente para determinar en dónde es conveniente invertir. Los ejidatarios tienen como único interés el vender sus

<sup>9</sup> *Criterio*, revista de circulación local, edición especial, abril de 1996.

tierras, ya que en términos de ingreso les significa, en el corto plazo, tener una importante suma de dinero, que no la podrían obtener con las actividades agrícolas de su parcela; en la mayoría de los casos, los ejidatarios no invierten adecuadamente su dinero, ya que no existen alternativas claras que permitan la generación de otro tipo de proyectos que pudieran estar ligados al proceso de urbanización, en lo que fueron sus tierras.

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

La presión del crecimiento urbano ha incidido considerablemente en los ejidatarios para vender y en muchos casos fraccionar su parcela en lotes o a través de fraccionadores clandestinos, que proliferan en la zona. El dominio pleno constituye una alternativa para regularizar los asentamientos, es decir, se requiere que las tierras dejen de pertenecer al régimen ejidal, para posteriormente iniciar con los trámites ante las autoridades municipales para la obtención de la autorización del uso del suelo y el fraccionamiento; sin embargo, estos trámites son muy complicados y costosos, que en la mayoría de los casos, los ejidatarios en lo individual, les es difícil realizar. La CRESEM puede ser una alternativa, y corresponderá a los gobiernos estatal y municipal establecer programas amplios de regularización.

El problema que enfrentan los ejidatarios de la región, es el hecho de que dichas ventas y fraccionamientos se hacen al margen de las disposiciones tanto en materia agraria como en la referente al desarrollo urbano. Las autoridades estatales, desde hace aproximadamente tres años, han intensificado las acciones preventivas para controlar los asentamientos humanos irregulares; el fraccionamiento clandestino se considera un delito

grave, lo que implica que al involucrarse los ejidatarios están en permanente riesgo de ir a la cárcel; para evitar esto, algunos municipios están optando por regularizar la situación conjuntamente con ejidatarios y colonos, evitando con ello posibles conflictos sociales.

El dominio pleno ofrece una diversidad de alternativas a los núcleos ejidales, en un contexto de permanente urbanización. El mercado de suelo urbano de la región puede posibilitar, por una parte, que los ejidatarios obtengan un mayor beneficio sobre sus tierras, que de hecho algunos núcleos lo están obteniendo, a pesar de que las negociaciones con los inversionistas no les resultan un tanto favorables; sin embargo, la venta clandestina de lotes en parcelas certificadas con PROCEDE, y que se hace sin ningún orden, imposibilita que exista interés de los inversionistas inmobiliarios, quienes requieren grandes áreas compactas para sus proyectos.

El crecimiento poblacional en Valle de Cuautitlán permanentemente condiciona el mercado de suelo, los núcleos ejidales forman parte de éste, al ser los dueños de una buena proporción de las tierras en cada municipio. Los mecanismos del mercado y los agentes que los controlan, absorben a los ejidatarios, los introducen en su dinámica, que se rige por la lógica de la rentabilidad. Esta dinámica es apabullante, de la cual es difícil estar al margen de ella, que se ve acrecentada por la permanente demanda de suelo urbano. Esto explica la incorporación de suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano bajo dos modalidades que el propio mercado establece: formal e informal.

El gran reto institucional de los tres órdenes de gobierno será, en el futuro, el de perfeccionar los mecanismos para que la incorporación de suelo de origen ejidal sea en el marco legal y con beneficios para los ejidatarios; el dominio pleno ofrece esta alternativa. Asimismo, se requiere intensificar los programas para la regularización de los asentamientos humanos, actualmente existentes en las tierras ejidales, tanto los que no se regularizaron a través del PROCEDE como los que se están generando después de la certificación.

## Conclusiones y recomendaciones

La excesiva concentración de la población en el Valle de Cuautitlán (6 millones de habitantes) y su tendencia al crecimiento en el futuro, ejercen una fuerte y permanente presión sobre la propiedad social, ya que ésta es representativa en relación con el total de superficie municipal. Esta situación explica la existencia de un mercado de suelo urbano formal y otro al margen de la Ley.

Por lo antes mencionado, se requiere que los gobiernos estatales y municipales establezcan políticas orientadas a incidir en el mercado de suelo, no únicamente para inducir y orientar el crecimiento urbano, sino fomentar la participación activa de los agentes que participan en el mercado de suelo urbano, tanto la de los dueños de la tierra como de los posibles inversionistas.

En el establecimiento de los precios de las tierras, sobre las que los ejidatarios han asumido el dominio pleno, se basan en criterios de rentabilidad del inversionista, quien compra barato y vende caro; los ejidatarios se encuentran en la disyuntiva entre continuar trabajando su tierra o venderla; optan por esto último.

Es conveniente que se efectúe un análisis por las instituciones del Sector Agrario para, en su caso, establecer la posibilidad de efectuar reformas a la Ley Agraria en materia de dominio pleno, que permita establecer algunos criterios específicos, cuando las tierras pretendan incorporarse al desarrollo urbano mediante la venta directa, pudiéndose contemplar el establecimiento de proyectos integrales y ligados al proceso urbano como condición fundamental del proceso, con lo que se garantizaría la seguridad de los ejidatarios desde el punto de vista jurídico y económico: asegurar que la negociación será justa para las partes.

Estas adecuaciones legales también podrían contemplar criterios para la fijación del precio de la tierra, de conformidad a su vocación y grado de rentabilidad, y sobre todo el uso que se le pretenda dar en función del proyecto; como ejemplo, se pueden señalar los casos de San Cristóbal Texcalucan y Santo Tomás, en donde el precio de la tierra es similar, pero con condiciones urbanas diferentes, aspectos que creemos no se consideraron al momento de fijar los precios.

Respecto al fenómeno de los asentamientos humanos irregu-

lares, se observan condiciones diferenciadas:

- Los núcleos que certificaron sus tierras con el PROCEDE, pero no tituló la zona urbana, requieren de acciones y apoyos para tal efecto, que el INEGI culmine con la titulación de las zonas urbanas o bien que determinen criterios para que los ejidos, en términos de las facultades que les confiere la Ley Agraria, contraten los servicios de un tercero para la medición. La asamblea en ambos casos tendría la facultad para regularizar.
- La presión de la expansión urbana está ocasionando que las parcelas en núcleos certificados estén en proceso de fraccionamiento al margen de la Ley, donde los ejidatarios optan por asumir el dominio pleno con el fin de regularizar; sin embargo, los trámites que tienen que realizar son muy costosos. En estos casos, el gobierno del estado, con la participación de los municipios, puede intervenir para que, con apego a la normatividad, se regularice la tenencia de la tierra.
- En cualquier caso, la CORETT tiene facultades para intervenir vía la expropiación y regularizar estas zonas irregulares; sin embargo, la demanda en esta materia supera con mucho la capacidad de este organismo, se observa que ejidatarios y comuneros ven con buenos ojos esta posibilidad, ya que les evita una diversidad de problemas.

Finalmente, comentaremos que en el área conurbada la convivencia entre lo urbano y lo agrario, se manifiesta en cambios importantes en la vida de los sujetos agrarios, en donde lo urbano está ganando terreno; la tendencia de su crecimiento, en un corto y mediano plazos será hacia esta zona; algunos ejidos ya no cuentan con tierras, por lo que su existencia se sustenta únicamente en el papel, su destino será la extinción del régimen, pero habrá que enfrentar el aspecto cultural. Los ejidatarios se resisten a dejar de serlo, aunque en sentido estricto ya no son campesinos, pues no trabajan la tierra, sus actividades están ligadas a la urbanización.

### **Bibliografía**

- Cruz Rodríguez, Ma. Soledad, *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, UAM-RNIU, México, 2001.
- \_\_\_\_\_, “La urbanización ejidal. El encuentro de dos procesos: el rural y el urbano”, en *La sociedad rural mexicana en el nuevo milenio, vol. II, La nueva relación campo-ciudad y la pobreza rural*, INAH-UAM-UNAM y PYV, México, 1996.
- F.C. Turner, John, “Asentamientos urbanos no regulados”, en *Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*, selección de Luis Unikel y Andrés Necochea núm. V. FCE, 15, México 1975.
- Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para juristas*, Edith. Mayo Ediciones, México, 1981.
- Palacios Muñoz, Víctor H., “Las tierras agrícolas de alta productividad frente al mercado urbano”, ponencia presentada en el Primer Seminario Internacional de Mercado de Suelo, celebrado en junio del 2001, UNAM-PUEC, México, 2001.
- Diccionario razonado de legislación civil, penal y forense*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Instituto Parlamentario Eduardo Henri.
- Reglamento de la Zonas de Urbanización de los Ejidos, DOF, 25 de marzo de 1956.
- Revista *Criterio*, circulación local en Huixquilucan, estado de México, abril de 1996.
- Gobierno del estado de México, *Panorámica socioeconómica*, 1993.
- INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, estado de México*, 2002.
- Registro Agrario Nacional, delegación Estado de México, *Historial Agrario 2002*.

Algunas consideraciones sobre crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas ejidales en la región Valle de Cuautitlán, Estado de México