

# La urbanización social y privada del ejido

Ensayos sobre la dualidad del desarrollo  
urbano en México

**Guillermo Olivera**  
Coordinador



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Cuernavaca, 2015

La urbanización social y privada del ejido: ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México / Guillermo Olivera, coordinador. --

Primera edición

219 páginas

ISBN: 978-607-02-6795-6

1. Urbanización - México. 2. Tenencia de la tierra - México. 3. Ejidos - México.

I. Olivera, Guillermo, editor de la compilación

HT384.M6.U73 2015

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por pares académicos externos al CRIM, de acuerdo con las normas establecidas en los Lineamientos Generales de Política Editorial del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT IN-311708 “Expansión metropolitana, mercado de suelo y gestión del desarrollo urbano en Cuernavaca, Morelos”.

Diseño de forros: Carlos E. F. Suárez Ayala / Add\_FACES

Primera edición: 4 de junio de 2015

D.R. © 2015 Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán, 04510, México, D.F.

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

Av. Universidad s/n, Circuito 2, colonia Chamilpa

62210, Cuernavaca, Morelos

[www.crim.unam.mx](http://www.crim.unam.mx)

ISBN: 978-607-02-6795-6

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Impreso y hecho en México

## Índice

Introducción	
La urbanización social y de mercado del ejido	
<i>Guillermo Olivera</i>	9
Ciudad informal y precaria:	
la otra cara de la urbanización mexicana	
<i>Alfonso Iracheta Cenecorta</i>	19
Procesos de transformación territorial	
en las periferias urbanas	
<i>Jan Bazant</i>	75
Los ejidos y comunidades indígenas	
ante la expansión de Guadalajara, 1920-2000	
<i>Edith R. Jiménez Huerta y María de la Luz Ayala</i>	103
La incorporación de suelo social al crecimiento urbano	
de Cuernavaca y sus efectos en el desarrollo urbano	
formal e informal del suelo y la vivienda	
<i>Guillermo Olivera</i>	149
Planeamiento, uso del suelo y corrupción	
en el Derecho urbanístico mexicano	
<i>Manuel Jiménez Dorantes</i>	197



# Introducción

*Guillermo Olivera*

## Introducción

### La urbanización social y de mercado del ejido

Los años noventa del siglo xx constituyen un parteaguas en el ámbito del derecho urbanístico y del marco institucional que rige la administración urbana en México porque se realizaron importantes reformas a la Constitución que condujeron a una “liberación” del mercado de “suelo social” de las periferias urbanas, al mismo tiempo que a una descentralización de funciones a los gobiernos locales encargados de la gestión urbana de las ciudades. La privatización del ejido que derivó de la reforma al Artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en 1992, resultó durante la primera decena de años del siglo xxi en una dinámica de expansión territorial de las áreas periurbanas, aparentemente sin control, y avanzó en sentido contrario de los postulados de desarrollo sostenible que las agencias internacionales del sector urbano y que el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012* postulaban.

Otra reforma constitucional, en este caso al Artículo 115 (en 1983 y en 1999), reconoció al municipio su autoridad sobre la planificación y administración del desarrollo urbano, la primera de ellas, y

en la segunda se admite que es un tercer nivel de gobierno con competencias exclusivas. En la mayoría de los casos, no obstante, no pudo cumplir satisfactoriamente las tareas de planificación al enfrentar en la cotidianidad la presión del capital inmobiliario y su poder económico; en tanto que en varios aspectos administrativos se mantuvo subordinado al gobierno federal. Esto, en un ambiente de retraimiento de las acciones de intervención de los poderes gubernamentales en la constitución y desarrollo de reservas de suelo para el desarrollo urbano y su reemplazo por la función de “garantes” para el trabajo de los agentes privados, pero también en un contexto de limitaciones técnicas de muchos de los equipos del sector público a cargo de la planificación urbana.

Además de las reformas mencionadas, en esos años los organismos nacionales de vivienda se transformaron de instituciones productoras de ese bien a entidades que otorgan créditos, dejando la producción a grandes empresas inmobiliarias y el financiamiento a intermediarios financieros como las Sofoles y los bancos.

La enorme oferta de vivienda generada no incluyó a la población de menores ingresos, la cual continuó resolviendo sus necesidades en el mercado de suelo irregular; de esta forma, los pobres de la ciudad siguieron desarrollando la “urbanización social” o popular. A la vez, el marco jurídico que rige la administración urbana se ha rezagado en muchos aspectos frente a la realidad del desarrollo urbano y constituye un escollo para mejores gobiernos de las ciudades. Al mismo tiempo, sin embargo, se ha renunciado al uso de los instrumentos que la legislación ofrece para aprovechar en nombre del “interés general” la disponibilidad de suelo social, del cual los gobiernos locales tienen *derecho de preferencia* para su adquisición, o bien, se ha omitido la

posibilidad de recuperar las plusvalías generadas por el proceso de urbanización.

A final de cuentas, las periferias urbanas experimentaron una evolución dual de los mercados de suelo y vivienda, representada por la presencia de la secular urbanización irregular en la forma de colonias populares (urbanización social), y por el desarrollo de grandes y medianos conjuntos habitacionales alejados del área urbana consolidada, pero sobre todo, sin suficiente equipamiento urbano, buen acceso y conectividad con el resto de la ciudad; es decir, una urbanización difusa, segregada y sin comunidad que no hace ciudad (urbanización de mercado).

En síntesis, a más de veinte años del comienzo de la privatización de los ejidos urbanos y periurbanos con la puesta en marcha del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos (Procede) en 1993, la incorporación de la propiedad ejidal al desarrollo urbano continúa alimentando el crecimiento irregular de las ciudades en ciertas áreas, así como el crecimiento expansivo en otras, supuestamente bajo la tutela de la “planificación urbana”. Esto nos lleva a recordar a varios autores que sostienen que este tipo de urbanización es la “no ciudad”, “anticiudad”, “pseudociudad” o “posciudad”, espacios periurbanos carentes de todo sentido de lo que caracteriza a la “ciudad”, como es: la centralidad, la compactación territorial, la convivencia social, existencia y apropiación de espacios públicos, espacios mixtos. En suma, el desmoronamiento de lo urbano como forma de vida.

Transcurrido este tiempo, es buen momento para realizar un balance concreto sobre los efectos que la reforma al régimen agrario de 1992 trajo consigo en los mecanismos de incorporación del suelo ejidal al desarrollo urbano, pero sobre todo un análisis de las formas

en que los diferentes niveles de gobierno —sobre todo municipales— asumieron las atribuciones y herramientas legales recibidas para, mediante el ejercicio de la planificación, administrar y gobernar las ciudades desde la óptica del “interés común”. Esto hace necesario abordar también la gran importancia que desde el gobierno federal se ha dado al sector vivienda, así como la subordinación a ella de una hipotética política de suelo.

Las ciudades son el escenario en que los ciudadanos comunes buscan satisfacer sus necesidades básicas, muchas de las cuales son, al mismo tiempo, derechos humanos, entre los que sobresalen el derecho la vivienda digna, al trabajo, el derecho a la ciudad y el derecho al medio ambiente sano. La planificación urbana, sin embargo, no ha contribuido a ello, ya que se desarrolla entre las limitaciones económicas y técnicas propias de los gobiernos municipales y las limitaciones que le implican la superposición de la legislación ambiental y el sector agrario.

Próximo a cumplirse un cuarto de siglo del comienzo de la privatización del ejido, ¿cómo han evolucionado las periferias de las ciudades mexicanas?, ¿qué ha pasado con los asentamientos irregulares?, ¿mediante qué mecanismos se incorpora el suelo social al desarrollo urbano regular?, ¿cómo ha impactado la política de vivienda y la transformación de los organismos nacionales de vivienda en el *boom* inmobiliario?, ¿en qué situación se encuentran los pueblos originales?, ¿qué ha pasado con los espacios periurbanos y su función de zona de amortiguamiento y producción agrícola, pecuaria o forestal?, ¿cómo ha cambiado el armazón institucional del sector urbano y de la vivienda?, ¿ha mejorado la capacidad de planeación urbana de los diferentes niveles de gobierno?, ¿se ha reducido el déficit habitacional?, ¿cuál es el suelo social con potencial para incorporarse al desarrollo



urbano?, ¿qué tipos de conflictos urbano ambientales han surgido?, ¿cómo ha evolucionado la morfología de las periferias metropolitanas?, ¿qué cambios a la legislación son necesarios para una mejor gestión de la ciudad?, ¿se ha avanzado en el cumplimiento del derecho de la vivienda y el derecho a la ciudad?, ¿las ciudades son menos desiguales?, ¿hacia dónde avanza la planificación y la gestión del desarrollo urbano? Estas son algunas de las cuestiones que sin duda tendrían que discutirse públicamente para determinar cómo ha avanzado el desarrollo urbano de las ciudades mexicanas, y qué habría que hacer para corregir lo mal hecho y potenciar lo bien hecho.

Con el propósito de discutir en torno de algunos de los cuestionamientos anteriores, en noviembre de 2012 se llevó a cabo un seminario con el título “A veinte años de la privatización del ejido. Cambios y continuidad en el desarrollo urbano en México” en las instalaciones del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, en Cuernavaca, Morelos. Esta actividad formó parte del compromiso de quien suscribe, con la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de nuestra Universidad, la cual apoyó el proyecto “Expansión metropolitana, mercados de suelo y gestión municipal del suelo urbano en Cuernavaca, Morelos” (clave IN311708).

Como resultado de los materiales presentados en el seminario y de otros trabajos solicitados para el libro, se determinó elegir como título el de *La urbanización social y privada del ejido. Ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México*, teniendo en consideración que el tema principal abordado fue precisamente el de la persistencia del crecimiento urbano irregular de las ciudades mexicanas, aun cuando todas las modificaciones al marco legislativo, normativo e institucional de los sectores desarrollo urbano y vivienda estuvieron

encaminadas al impulso del crecimiento legal y ordenado. El subtítulo de ensayos fue una recomendación de uno de los dictaminadores anónimos, con base en el formato más o menos extenso de algunos de los trabajos. El libro consta de cinco ensayos solamente, si bien hubiera sido deseable una mayor cantidad; en todo caso, los que se incluyen son una excelente aportación. En seguida, me refiero brevemente a su contenido.

El primer trabajo lo aporta Alfonso Iracheta, y en él muestra una realidad que está a contrapunto de los logros de la política nacional de vivienda durante los dos periodos presidenciales recientes, en los cuales se tuvo el récord inédito en el país de haber construido el mayor número de viviendas durante un lapso semejante de tiempo. A contracorriente de ello, la forma “normal” de adquisición del suelo para vivienda —para la población más pobre— sigue siendo, como ya era antes de la política de vivienda citada, mediante procesos informales o irregulares o ilegales. Y precisamente una de sus primeras advertencias se refiere a la dificultad que entraña la precisión de esos conceptos: ¿quién define lo “formal” e “informal” y para qué? Es, como bien señala, un asunto resbaladizo con el que hay que tener especial cuidado; lo “informal” cambia constantemente y está mal monitoreado.

Su análisis empírico lo hace con la Zona Metropolitana del Valle de México, de la que analiza la magnitud aproximada de la “informalidad”, sus causas y tendencias, teniendo en consideración su dinámica demográfica y la evolución de las condiciones de pobreza de la población. Vislumbra la continuidad de la urbanización “informal” por la relativa facilidad con la que se despliega, al tomar en cuenta el marco normativo que no permite contener esa forma de urbanización, por lo que será también un proceso poco conflictivo.

En síntesis, para Iracheta, la procuración del acceso al suelo para la población de menores ingresos es un asunto marginal de la política pública.

Jan Bazant colabora con un análisis de la evolución a largo plazo de los patrones de urbanización urbana periférica. Propone un esquema de los procesos de crecimiento de la ciudad a lo largo del tiempo, basado en estudios de caso de colonias del sur y poniente del Distrito Federal que han requerido un seguimiento de más de treinta años. Este esquema le permite definir lo que es la frontera urbano-rural y distinguir los patrones de parcelamiento del suelo. En su experiencia, la periferia urbana de las ciudades experimenta de forma simultánea y permanente un proceso de expansión y de consolidación.

Edith R. Jiménez Huerta y María de la Luz Ayala hacen un análisis histórico sobre la urbanización de los ejidos y comunidades indígenas en cuatro municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, desde 1920 hasta 2000. En su capítulo realizan un estudio minucioso de los procedimientos legales con los que cuenta el marco legal agrario, tanto para la dotación de tierras ejidales o la restitución a comunidades agrarias como para su urbanización en equipamiento urbano e infraestructura. En particular, documentan los procedimientos legales como ilegales a través de los cuales los 58 núcleos agrarios de cuatro municipios metropolitanos de Guadalajara fueron perdiendo sus tierras para transformarse en parte del área urbana de la segunda metrópoli más grande del país. Esto se aceleró a partir de la reforma de 1992 al Artículo 27 constitucional.

Con su estudio cubren un vacío de información sobre la transformación de los ejidos y su desaparición en las ciudades, algo que no conservan las autoridades responsables.

Guillermo Olivera contrasta los resultados nacionales de las políticas federales de suelo y vivienda de 2000 a 2012 con los resultados en un espacio concreto, en este caso, una metrópoli secundaria como Cuernavaca, que tiene la particularidad de experimentar los efectos de la movilidad y la migración procedente del Estado de México y el Distrito Federal. La urbanización de Cuernavaca ha estado influida tradicionalmente por su vecindad con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y esto no fue la excepción durante el periodo de 12 años mencionado.

La capital de Morelos y su zona conurbada fueron impactadas de forma notable por un *boom* inmobiliario en sus áreas periféricas, gracias al aprovechamiento de las facilidades que la nueva legislación agraria provee en cuanto a mecanismos para desincorporar el ejido del régimen agrario y su incorporación al desarrollo urbano formal. Se pone atención en ese sentido en el mecanismo de “adopción de dominio pleno”, que permitió construir prácticamente la totalidad de los grandes desarrollos habitacionales periurbanos. Al mismo tiempo, se contrasta este tipo de desarrollo con la continuación del crecimiento irregular mediante colonias populares, forma de urbanización que infortunadamente no ha dejado de ser dominante. La reducción del rezago habitacional como objetivo central de la política nacional de vivienda encuentra objeciones en el estado de Morelos.

El marco normativo urbano es fundamental para comprender el rumbo de la gestión pública de las ciudades, el suelo y la ubicación de la vivienda. Es por ello que Manuel Jiménez, especialista en derecho urbano, enriquece esta obra con un muy interesante trabajo sobre planeamiento, uso del suelo y corrupción en el derecho urbanístico mexicano.

Destaca del sistema urbanístico mexicano su función pública, a la vez que sus grandes deficiencias en el diseño y sobre todo ejecución; en especial, su flexibilidad ante las exigentes demandas del inversionista inmobiliario que, desde nuestro punto de vista, reducen a su mínima expresión la fuerza jurídica de los planes de desarrollo urbano. Es en la aplicación incorrecta o a discreción de los planes donde la corrupción urbanística encuentra espacios para su desarrollo.

Aborda también el tema de la participación ciudadana y ve en ésta y en el correcto proceder del sistema judicial, vías fundamentales para una mejor administración urbana.



# Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización mexicana

*Alfonso Iracheta Cenecorta\**

## Presentación

El fenómeno de la informalidad/irregularidad/ilegalidad<sup>1</sup> en la ocupación de tierra periurbana en México y particularmente en las

\* Arquitecto, maestro en Planeación Urbana y doctor en Estudios Regionales. Fundó la maestría en Planeación Metropolitana en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y fue Director Fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha publicado 17 libros y más de 70 artículos. Actualmente es coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (Prouriba) de El Colegio Mexiquense, Coordinador Nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad (RMCS), Coordinador del Comité Permanente del Congreso Nacional de Suelo Urbano (CNSU), Presidente Nacional de Foropolis, Miembro del Consejo Global Asesor del Reporte del Estado de las Ciudades en el Mundo de Naciones Unidas-Hábitat e Investigador Nacional Nivel II.

<sup>1</sup> Esta terminología es muy resbaladiza, ya que intenta nombrar un conjunto muy amplio de fenómenos que van desde una falta administrativa (ausencia de licencia de construcción u otra en una edificación), hasta la posesión ilegal de un predio. Lo que se pretende destacar es que en México tiende a predominar un Estado de Derecho muy débil en relación con los derechos y deberes hacia la propiedad inmobiliaria. En el caso de las familias urbanas de muy bajo ingreso, la mayoría se ubica en alguna situación de irregularidad administrativa en la tenencia de su lote o en relación con su vivienda, lo que alcanza en muchos casos condiciones de ilegalidad.

metrópolis, ha adquirido dimensiones masivas y se ha convertido en una forma “normal” de acceso al suelo para urbanización, especialmente por la población más pobre.<sup>2</sup> Las razones principales son dos:

- La primera es el bajo ingreso y capacidad de pago de muchas familias mexicanas que requieren de un lote habitacional para asentarse, y ante la falta de oferta desde el mercado llamado formal y del Estado, tienen que acudir a cualquier solución a la mano destacando la oferta de suelo ilegal y sin servicios, pero adecuado a sus condiciones de pago.

En efecto, el decil más alto que agrupa a 10% de la población, concentró en 2012 el 35.67% del ingreso, mientras que los deciles I y II en los que se ubica el 20% de la población más pobre, se tuvo que conformar con el 4.55% del ingreso.<sup>3</sup> Por ello, se ha reducido el ingreso promedio y la capacidad de pago de las familias que requieren de un lote habitacional para asentarse en las ciudades (Iracheta y Ortiz, 2013, p. 221).

<sup>2</sup> Lamentablemente, este fenómeno se ha extendido y prácticamente cualquier actor social y grupo de ingreso ocupa de manera informal/irregular/ilegal tierra urbana; de ahí que este problema ha dejado de ser sólo de los pobres en las ciudades.

<sup>3</sup> Fuente: estimaciones propias con base en información del Inegi (2013). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012* (ENIGH). Nueva construcción. Tabulados básicos. Cuadro 1.1. Población total por grupos de edad según sexo y tamaño de localidad y cuadro 3.1. Hogares y su ingreso corriente total trimestral por deciles de hogares según tamaño de localidad (archivos de Excel). Nota: la población total registrada por la ENIGH en 2012 fue de 117'449,649 habitantes.



- La segunda es la relajación del Estado de Derecho en México, enfáticamente en todo lo relativo al proceso de urbanización, en el que no sólo es el suelo y la vivienda donde ocurren todo tipo de actos informales, irregulares e ilegales, sino también en otras esferas como la conexión a redes (agua, electricidad, drenaje), el transporte y la creación de empleo informal en el que destaca la ocupación de espacios públicos para la venta callejera de todo tipo de productos. Estos procesos se han convertido en formas de resolver necesidades insatisfechas de la población ante la ineficacia del Estado y también del mercado. Debe aclararse que si bien la masa de procesos informales de tierra en las ciudades corresponde a la población más pobre que busca una solución habitacional, ha crecido de manera importante la informalidad en la tenencia de la tierra por parte de población no pobre y para usos no habitacionales, lo que muestra que, en efecto, el Estado de Derecho está en riesgo.

De no recomponerse la política pública para enfrentar éste como un fenómeno de seguridad nacional, los riesgos de baja gobernabilidad en muchas ciudades de México seguirán creciendo de manera alarmante.

El ensayo, teniendo un enfoque nacional, hace alguna referencia más concreta a los fenómenos de la urbanización informal y precaria que ocurren en la megalópolis del centro de México, que tiene como núcleo a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y se conforma además por otras metrópolis,<sup>4</sup> destacando la Zona Metropolitana

<sup>4</sup> Todas ellas capitales de estados de la Federación: Puebla, Tlaxcala, Toluca, Cuernavaca, Pachuca. En conjunto tienen una población (2010) de 27'725,076 habitantes. Algunos estudios agregan a la ciudad de Querétaro, capital de la

de Toluca (ZMT) (capital del Estado de México) por ser el área con mayor dinámica de conurbación funcional y física en la conformación de esta gran región urbanizada.

Retoma estudios realizados o coordinados por el autor,<sup>5</sup> interpretándolos a la luz de los fenómenos de urbanización que se aprecian en México y los de metropolización-megalopolización que enfrenta la Ciudad de México y su expansión regional.

Conceptualmente, pretende argumentar sobre las causas y condiciones en que ocurren los fenómenos de la urbanización informal/irregular/ilegal y de bajo ingreso en las ciudades de México y ofrecer una discusión abierta sobre el fenómeno de la informalidad y la operación de los mercados (submercados) de tierra habitacional, enfatizando, por una parte, la agudización de los problemas de la urbanización precaria en México y especialmente en la gran concentración megalopolitana y, por el otro, el problema de la baja eficiencia de las políticas

---

entidad del mismo nombre; sin embargo, por su lejanía de la ZMVM (cerca de 200 kilómetros) y sus fuertes lazos económico-sociales con la región del Bajío (estado de Guanajuato), no se la considera como parte de la megalópolis del centro de México.

<sup>5</sup> Destacan: un trabajo realizado para el gobierno federal mexicano en 2003-2004, orientado a una Política Nacional de Suelo Urbano, que fue coordinado por el autor (Iracheta, 2004) y elaborado conjuntamente con Alberto Rébora; un estudio sobre Mercados de Suelo Informal en América Latina (Infomercados) (Iracheta y Pedrotti, 2006), en el que el autor coordinó la investigación sobre la Ciudad de México desde una perspectiva de la Zona Megalopolitana del Centro del País y el documento base para los programas nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda (Iracheta, 2013) que el autor coordinó para la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).

públicas para enfrentar la informalidad urbana, en particular la habitacional de muy bajo ingreso.

## La informalidad/precarismo urbano en México

### *Nota conceptual*

México es un país predominantemente urbano, ya que 71.59%<sup>6</sup> de su población (del orden de 80.4 millones) radica en más de 383 ciudades de 15 mil y más habitantes, aunque en el medio rural se encuentran dispersas más de 190 mil localidades donde viven más de 26 millones de habitantes. El número de localidades de 15 mil y más habitantes en México pasó de 93 en 1950 a 630 en 2010, y la población urbana se incrementó 89.17% (en 1950 había una proporción de 42.6%, mientras que en 2010 era de 78%),<sup>7</sup> en tanto que la rural en 1950 representaba 57.4% y en 2010 sólo concentraba poco más de la quinta parte de la población total nacional (22.2%).

Este proceso expresa en el territorio la difícil transición de una economía agropecuaria (1910-1950) a otra industrial y de servicios que se concentra en las ciudades. El crecimiento de la economía mexicana depende y dependerá cada vez más del desarrollo de las ciudades porque el Producto Interno Bruto (PIB) se genera, concentra y crece fundamentalmente en las áreas urbanas.

<sup>6</sup> Porcentaje referido a población que radica en localidades de 15 mil y más habitantes.

<sup>7</sup> El porcentaje de 78% incluye a la población que radica en localidades de 2,500 hasta 14,999 habitantes.

El suelo es factor estratégico para el desarrollo urbano y para satisfacer las necesidades de vivienda por su calidad de soporte material de las actividades humanas. Como mercancía tiene características peculiares que a menudo le confieren un carácter *cuasi* monopolístico, que permite a sus propietarios y a especuladores apropiarse de las plusvalías que, en gran medida, se generan con recursos de la comunidad por medio de las acciones y obras gubernamentales.

Por ser un bien al que todos deben acceder y por enfrentar México un crecimiento demográfico significativo, esto implica, por un lado, alta demanda de suelo urbano (en especial habitacional de muy bajo ingreso) y, por el otro, la necesidad obligada de intervención del poder público para asegurar que el suelo urbano cumpla con su función social.

El crecimiento urbano en muchas ciudades de México se ha caracterizado por el precarismo y la ilegalidad/irregularidad/informalidad en la tenencia, uso y mercadeo del suelo; es una consecuencia del modelo económico que hace de la propiedad inmobiliaria una mercancía sin función social y aprovecha la falta de políticas adecuadas para orientar y conducir la producción, aprovechamiento y disposición del suelo urbano servido con infraestructura y servicios básicos para que atienda las necesidades habitacionales.

Por ello, podemos asumir que un gobierno que controla el suelo (uso, mercadeo, apropiación), controla los procesos urbanos y puede generar las condiciones para que se produzca suelo servido barato, insumo central de la vivienda de muy bajo ingreso. *Contrario sensu*, cuando el gobierno se desentiende de orientar y controlar los procesos de ocupación del territorio, son otras las fuerzas que determinan la localización de instalaciones y edificaciones de todo tipo, provocando desorden y poniendo en riesgo la funcionalidad y productividad de las ciudades.

No obstante su valor estratégico, el suelo para el desarrollo urbano y la vivienda es un espacio de la política pública y de la acción social mexicana (especialmente privada y empresarial), donde no existen consensos sólidos, conciencia pública ni decisión política y, en consecuencia, no existen políticas eficaces que den respuesta a su problemática. En síntesis, es un fenómeno marginal a la política pública mexicana.<sup>8</sup>

Cada pedazo de suelo tiene localización y características físicas únicas: prácticamente no se puede reproducir y su valor proviene de las facilidades (servicios) y entorno (localización), lo que lo hace finito y, en consecuencia, escaso. Por sus perspectivas de alta duración,<sup>9</sup> sirve de mecanismo patrimonial de ahorro o para acumular riqueza, convirtiéndose en sustituto de otros mecanismos de ahorro más eficaces socialmente y que los rentistas y empresarios lo utilicen como remanso para sus capitales cuando existe incertidumbre económica. Esto ocurre porque se le confiere al suelo urbano un valor desproporcionado frente a otros activos.

El resultado ha sido la exacerbación de la ideología sobre la propiedad privada y el refuerzo de la percepción de que la propiedad es fuente de riqueza intocable. Esto le confiere un alto valor, ya que quien necesita un lote de tierra debe pagar altos precios, proporcionales a su necesidad o deseo. También reduce las posibilidades de una

<sup>8</sup> La administración federal que tomó posesión en diciembre de 2012, ha planteado una política distinta que recupera la intervención del Estado en el desarrollo urbano y en la política habitacional abriendo una posibilidad de enfrentar las contradicciones actuales.

<sup>9</sup> Salvo fenómenos sociales o extraordinarios, los terrenos no pierden su valor, aunque son muy sensibles a perturbaciones y modas económicas que provocan conductas distorsionadas en sus propietarios.

planificación territorial, porque muy pocos ciudadanos aceptan que se apliquen las normas urbanísticas en sus propiedades.<sup>10</sup>

Por estas razones, el mercado inmobiliario es altamente especulativo, convirtiéndose en un problema estructural del modelo económico mexicano que no podrá controlarse sino hasta que se emprenda una reforma urbana integral, de largo plazo y participativa, que establezca los derechos y obligaciones en el aprovechamiento de la propiedad, y en lo particular, la captura por parte del Estado de las plusvalías generadas por sus acciones.

El mercado de suelo en México tiende a fragmentarse en submercados, por la multitud de usos, localizaciones y grupos sociales que atiende. Éstos, en lo general, operan en forma desordenada y con graves distorsiones sobre todo de precios, por lo esporádico de las ventas y la falta de transparencia e información que dificulta apreciar tendencias y/o corrientes, y la desproporcionada capacidad de los agentes económicos, que permite al especulador informado y a muchos propietarios ganar fortunas con la “engorda de tierras”, mientras que el colono pobre no puede acceder a un lote habitacional con servicios.

A estas peculiaridades del suelo se deben agregar las especificidades que han derivado de la Reforma Agraria (iniciada durante la Revolución armada de 1910 a 1917 y agotada formalmente en 1992),

<sup>10</sup> Una evidencia adicional que soporta este argumento es que del orden de ocho de cada 10 asuntos de corrupción público/privada que se ventilan en los medios de comunicación, están vinculados a la tierra; es decir, se puede asegurar que buena parte de los políticos y los funcionarios públicos en México y, con certeza, la mayor parte de los empresarios, tienen intereses inmobiliarios, lo que crea un ambiente propicio a “dejar las cosas como están” y a no promover instrumentos de transparencia de los mercados o de control de los usos del suelo y menos de recaudación por la vía de recuperación de las plusvalías.

cuyo resultado es un conjunto muy complejo de regímenes de propiedad,<sup>11</sup> destacando los agrarios como el ejidal y el comunal. La tenencia en ambos es comunitaria, las decisiones para su mercadeo pasan por asambleas y su control gubernamental lo ejerce el gobierno federal, todo lo cual permitió el desarrollo de mercados de tierra, relaciones políticas y problemas urbanos que tienden a complicarse más cada día en buena parte de las ciudades mexicanas.

En 1992, estos regímenes fueron modificados constitucionalmente y se emitió una nueva Ley Agraria con el propósito de ajustar la propiedad de la tierra —privatizarla— para atender las necesidades de la globalización y la liberalización de la economía.

Dado que dos tercios de la tierra periurbana en México es ejidal<sup>12</sup> y que esta tenencia ha sido por más de cinco décadas la “válvula social” para que los más pobres tengan un lote para vivienda (sólo ellos la compraban de manera ilegal y barata), su tendencia a la privatización abrió un panorama muy riesgoso para el asentamiento de las familias de bajo ingreso en las ciudades que ya empieza a manifestarse.

Se sintetiza en la tendencia a que la tierra ejidal periurbana se privatice (o tenga la expectativa), con lo cual, los ejidatarios especulan con usos y precios del mercado formal, dejando esta tierra fuera del mercado informal de bajo ingreso y agregándola al mercado formal de mediano y alto ingresos. El resultado es la tendencia a menor oferta de tierra para pobres y, por ende, mayores precios, y contraria-

<sup>11</sup> Terrenos nacionales, del dominio público y privado gubernamental; terrenos con régimen de propiedad agrario (ejidal y comunal); colonias agrícolas; terrenos de propiedad particular o individual y terrenos particulares en condominio y particulares en copropiedad.

<sup>12</sup> De acuerdo con el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2000-2006*.

mente, una mayor oferta para medios y altos ingresos y una tendencia a menores precios. Con ello, se contradice uno de los argumentos esenciales de la reforma a la legislación agraria de 1992. Los casos expuestos en el seno del Consejo Nacional de Vivienda desde 2004 para la ZMVM, confirman esta hipótesis.<sup>13</sup>

Como consecuencia de lo anterior, la relación tierra-sociedad en México se ha vuelto más compleja e incluso paradójica, al coexistir principios e instituciones diferentes o incluso contradictorias y que tienen responsabilidades directas sobre el suelo urbano y urbanizable; un marco jurídico de la propiedad de difícil comprensión, y estructuras de organización privadas, comunitarias y gubernamentales que se mezclan y sobreponen, impidiendo un proceso de planificación y gestión urbana adecuado.

A esto se suma un precario Estado de Derecho en la propiedad raíz, por la corrupción, el avasallante crecimiento de la ilegalidad/irregularidad/informalidad y su convalidación por las autoridades, todo lo cual ha tenido graves consecuencias, como: la dificultad para establecer instituciones modernas que impongan a la propiedad derechos y obligaciones para su aprovechamiento socialmente responsable; la generación de graves distorsiones en los mercados de suelo, en especial urbanos, y la exacerbación de conflictos sociales y políticos.

La persistencia de estos fenómenos, la creciente acumulación económica en los mercados de la propiedad raíz y el desinterés de políticos y funcionarios por actuar, plantean la hipótesis de que esta situación sigue siendo funcional al proceso de acumulación econó-

<sup>13</sup> Han sido expuestos por funcionarios de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), agencia federal responsable de toda la regularización de tierras ejidales y comunales.



mica y política en México, por lo que la intervención del Estado, con políticas e instrumentos especializados para atender el precarismo y la informalidad, sólo será efectiva si otras fuerzas sociales ejercen la presión que la magnitud de los problemas exige.<sup>14</sup>

### La ZMVM y su expansión megalopolitana al Valle de Toluca

Oficialmente, la Zona Metropolitana del Valle de México contiene a la Ciudad de México (D. F.), a 59 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo.<sup>15</sup>

Esta delimitación incorpora muchos municipios que no poseen características urbanas, aunque sí mantienen una relación intensa y constante con la Ciudad de México. Su población en 2010 fue de 20'116,842 habitantes, distribuidos de la siguiente manera: 44.00% en

<sup>14</sup> La creación del Instituto Nacional del Suelo Sustentable (Insus) sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y que sustituirá a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), en proceso de instauración (CORETT, 2014) y el proyecto de nueva Ley General de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (LGDUOT), en proceso de aprobación por el Senado de la República (Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, 2014), proponen estrategias para reducir estos problemas recuperando el papel social del suelo, fortaleciendo el Derecho a la Ciudad, reforzando el sistema de planeación, creando nuevos instrumentos de suelo urbano y fortaleciendo la participación ciudadana en el proceso de planeación general de las ciudades y del territorio.

<sup>15</sup> De acuerdo con el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, aprobado por los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México en 1996, aunque se han ido integrando más municipios del estado de Hidalgo y es muy probable que ocurra lo mismo con municipios de Morelos y con los propios del Valle de Toluca.

la Ciudad de México (D. F.), 55.52% en los municipios conurbados del Estado de México y el restante 0.48% en el municipio de Tizayuca del estado de Hidalgo (Sedesol, Conapo e Inegi, 2012). La ZMVM tiene una superficie de 7,866.1 km<sup>2</sup> (Sedesol, Conapo e Inegi, 2012) y una densidad promedio de 2,557.41 hab/kilómetro cuadrado.

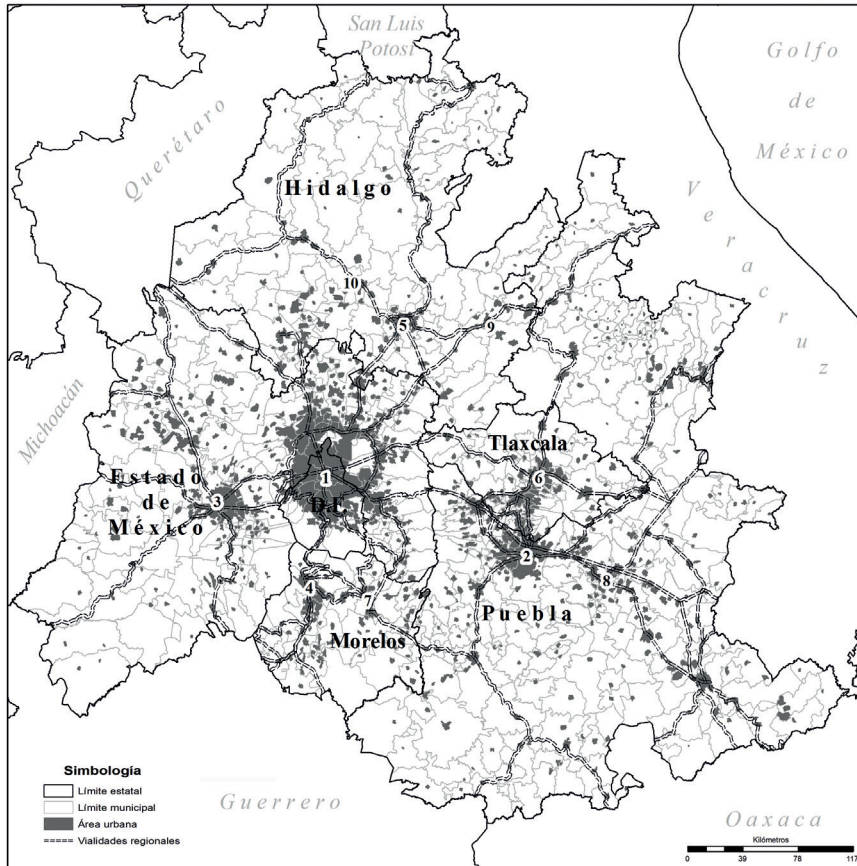
Al tiempo que la ZMVM se expande física y funcionalmente dentro del Valle de México, en su entorno o corona regional se amplía la concentración urbana en diversos puntos, que tienen como núcleo las capitales de las entidades federativas que rodean a la ZMVM; en la mayor parte de ellas se va configurando así su propio espacio metropolitano, en tanto que cada ciudad central de la corona “invade” otros espacios y se conurba físicamente con otras ciudades y pueblos.

Así, la megalópolis del centro del país comprende, además de la Zona Metropolitana del Valle de México, las zonas metropolitanas de Cuernavaca, capital del estado de Morelos (que incluye también a las ciudades de Jiutepec y Cuautla), Pachuca, capital del estado de Hidalgo, Puebla-Tlaxcala, capitales de los estados de Puebla y Tlaxcala (incluye también a las ciudades de San Martín Texmelucan y Santa Ana Chiautempan, entre otros muchos municipios), y Toluca, capital del Estado de México (incluye además un conjunto de 22 municipios), que conforman la corona de ciudades-metrópolis de la Región Centro-País (Iracheta, 2007), que tenía en 2010 una población de 35'418,952 habitantes, una superficie de 17,560.80 km<sup>2</sup> (Sedesol, Conapo e Inegi, 2012) y una densidad promedio de 2,016.93 hab/km<sup>2</sup> (mapa 1 y cuadro del mapa 1).

Este proceso es producto de dos dinámicas:

*La primera* corresponde a la influencia en la concentración que ejerce la Ciudad de México como núcleo que atrae población y actividad económica y social. Al acercarse a un límite o agotamiento

**Mapa 1**  
**Región metropolitana o megalópolis, 2010**



Fuente: elaboración propia con base en el *Censo General de Población y Vivienda 2010* y cartas vectoriales del Inegi.

del modelo acelerado de concentración y crecimiento (1950-1980), la masa poblacional acumulada sigue provocando incrementos absolutos importantes, por un lado, y traslada presiones de crecimiento a nuevas fronteras, por el otro.

**Cuadro del mapa 1**  
**Zonas metropolitanas que integran la Región Centro País**

Zona Metropolitana	Estados	Número de municipios	Población total 2010	% respecto de RC
1. Valle de México	Distrito Federal	16	8'851,080	25.0
	Estado de México	59	11'185,266	31.6
	Hidalgo	1	97,461	0.3
	Total	76	20'133,807	56.8
2. Puebla-Tlaxcala	Puebla	18	2'230,124	6.3
	Tlaxcala	20	338,313	1.0
	Total	38	2'668,437	7.5
3. Toluca	Estado de México	14	1'870,541	5.3
4. Cuernavaca	Morelos	7	876,083	2.5
5. Pachuca	Hidalgo	7	512,196	1.4
6. Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	19	487,575	1.4
7. Cuautla	Morelos	6	434,147	1.2
8. Tehuacán	Puebla	2	296,899	0.8
9. Tulancingo	Hidalgo	3	239,579	0.7
10. Tula	Hidalgo	5	205,812	0.6
Total zonas metropolitanas		177	27'725,076	78.3
Total Región Centro País		535	35'418,952	100.0

Así como la primera frontera se conformó con los municipios del Estado de México, la segunda abarca el Valle de México, del que ya se observa un proceso de “desbordamiento” hacia otros territorios, básicamente hacia los valles de Toluca y de Cuernavaca y algunos municipios de Hidalgo, alcanzando con el primero una conurbación física y funcional, y sólo funcional con el segundo y tercer casos.

*La segunda* dinámica corresponde a las propias tendencias locales a concentrar población y actividad económica y social. Si bien estas tendencias tienen su propia lógica en cuanto que es la base económica local y microrregional la que genera mayor atracción, ésta no puede desligarse de la influencia ejercida por la Zona Metropolitana del Valle de México.

El caso de la Zona Metropolitana de Toluca es relevante, porque prácticamente se ha conurbado de forma física con la ZMVM; refleja un patrón de ocupación del territorio muy similar al de aquélla, en especial con respecto de los problemas de desorden urbanístico y proliferación de asentamientos informales de muy bajo ingreso y de otros estratos sociales.

Hemos adoptado su más reciente delimitación que integra un total de 22 municipios<sup>16</sup> con centro en la ciudad de Toluca. En 2010 asentaba 2'172,035 habitantes en una superficie de 4,203 km<sup>2</sup> (Centro EURE, 2011, p. 218), con una densidad bruta de 517 hab/ha (mapa 2 y cuadro del mapa 2).

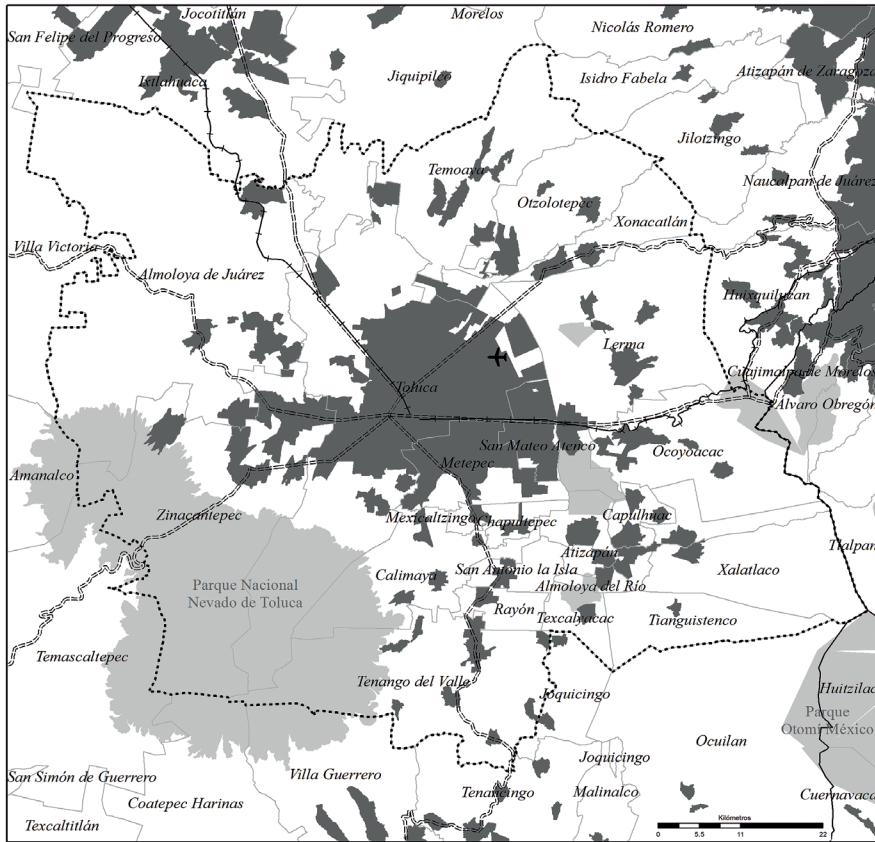
### Dimensión, evolución y perspectivas de la informalidad

Aunque aparentemente es obvio —un lugar común—, en México existen dos conjuntos de mercados inmobiliarios: uno formal y otro informal.

El primero, se asume que es el social y legalmente reconocido, y el segundo surge de la inobservancia de lo que establecen las normas del primero. En consecuencia, uno define al otro. Sin embargo, existen algunas características que plantean cuando menos una razonable duda sobre esto:

<sup>16</sup> La delimitación está fundamentada con base en el Decreto Número 13 de la H. LVII Legislatura del Estado de México por el que se aprobó la Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), publicado el 19 de noviembre de 2009 en el Periódico Oficial *Gaceta de Gobierno*, órgano de difusión del gobierno del Estado de México.

**Mapa 2**  
**Área urbana de la Zona Metropolitana de Toluca, 2009**



Fuente: elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda 2010 y cartas vectoriales del Inegi.

**Simbología**

- Límite estatal
- Límite municipal
- Límite ZM Toluca
- Área urbana
- Áreas Naturales Protegidas
- ✈ Aeropuerto

**Vialidades**

- Vialidades regionales
- Vía Ferrea

**Cuadro del mapa 2**  
**Población Zona Metropolitana de Toluca**

Ámbito territorial	Número de municipios	Población 2010	(%) respecto total estatal
Zona Metropolitana de Toluca	22	2'172,035	14.7
Estado de México	125	15'175,862	100.0

- La primera es que las magnitudes de la informalidad (ilegalidad/irregularidad/informalidad), especialmente habitacional de bajo ingreso, son tales, que existen lugares (municipios, ciudades, entidades federativas) donde ésta es mayoritaria; más aún, se ha convertido en la manera más “formal” para los pobres de acceder a un lote habitacional.
- La segunda es que el concepto mismo de formalidad/informalidad está sujeto a discusión desde la teoría: ¿formal para quién?, ¿quién define qué es formal y qué no? La respuesta obvia es que la informalidad es determinada por la escala de valores y las reglas de convivencia que una sociedad se ha dado y que se ha formalizado en leyes, organizaciones sociales y pautas de comportamiento. El problema es que, en México, las normas y sus estructuras sociopolíticas han sido definidas por “otros” y no por los pobres que “son los informales”. Existe en consecuencia una distancia y diferencia sobre lo que unos definen como informal (los formales) y las prácticas formales de los informales para crear su propio hábitat, que son la consecuencia de la ausencia de soluciones provenientes del mundo formal (o sea, el dominante). En este contexto, es necesario subrayar el carácter resbaladizo del concepto “informal”, ya que desde las reglas establecidas por la formalidad jurídico-social, se puede ser desde ilegal hasta informal, pasando por irregular. Sin intentar profundizar en el tema, es necesario reconocer, por una parte, que son, el formal e informal, dos mundos diferentes y, que desde las propias normas “formales”, existen grandes diferencias entre quien se apropia violentamente del espacio de otro para asentarse y quien no acata normas administrativas en ese proceso. De igual forma, resulta distinto hacerlo para sobrevivir (no existe otra alternativa

de asentamiento que la ilegalidad), que como forma de negocio económico y/o político. Las opciones van desde la ocupación de un predio sin el consentimiento de los propietarios, a la venta irregular y clandestina de lotes por los propietarios de la tierra, hasta la comercialización abierta e ilegal de lotes para vivienda en el mercado, opciones todas que pueden darse de forma individual o colectiva, con operadores, líderes o movimientos organizados y que en la práctica generan múltiples combinaciones (esquema 1).

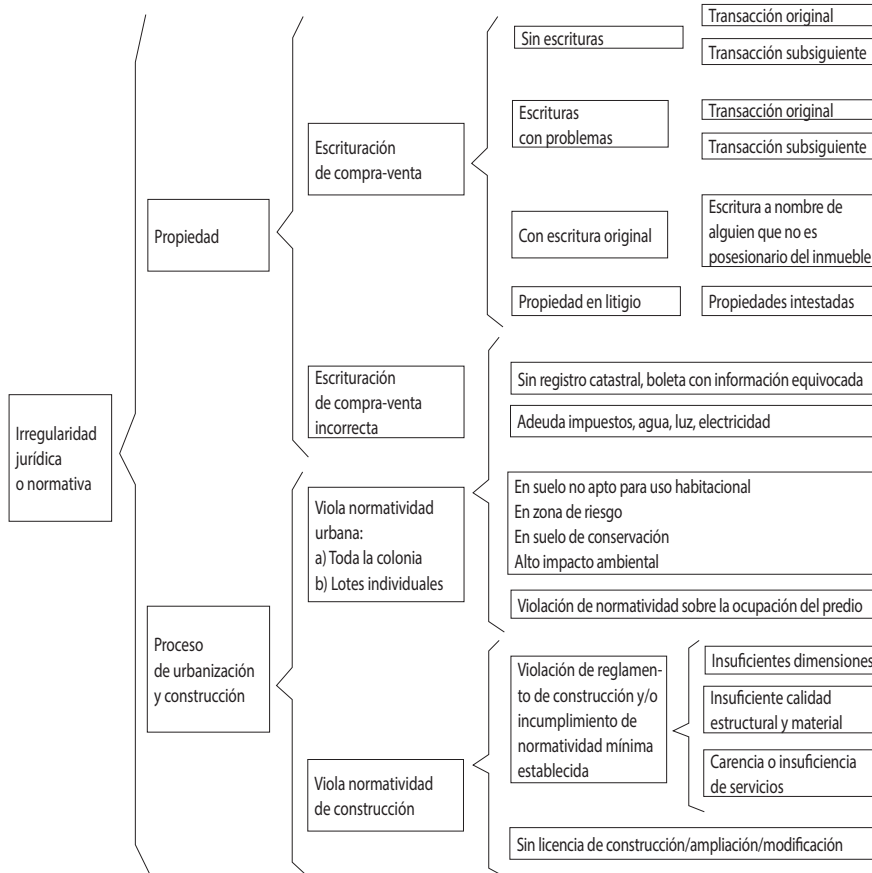
- Por último, debe destacarse que en el ámbito urbano mexicano, la informalidad en el suelo ha dejado de ser exclusiva de los pobres para ampliarse a otras esferas sociales, desde grupos de mediano y alto ingresos, hasta empresas y organizaciones privadas y públicas, como consecuencia de una grave tendencia a debilitar el Estado de Derecho. Éste es un fenómeno poco estudiado, no obstante que corre el riesgo de convertirse en otra forma “natural” de acceder a suelo ante la ineficacia de los arreglos institucionales establecidos.

Lo anterior lleva a reconocer que, desde las normas establecidas, la informalidad de muy bajo ingreso en las ciudades mexicanas es, en términos técnicos, un mercado negro, paralelo y/o subterráneo para la producción de suelo habitacional, que ofrece precios menores, derivados de costos menores —precisamente por no acatar las “regulaciones urbanas” y por ubicarse donde “no hay casi nada” de servicios—, aunque provoca a la larga mayores costos a los colonos pobres<sup>17</sup> y terribles

<sup>17</sup> Porque se ha demostrado que, además de pagar el lote ilegal, pagan después por su regularización y para tener servicios básicos, pagan —con mano de obra, con recursos financieros o con materiales— su introducción. Véase Iracheta y Smolka (2000).



**Esquema 1**  
**Algunas irregularidades asociadas a la tenencia de la tierra**  
**en la ocupación de espacio urbano**



Fuente: elaboración propia a partir de Connolly (2011).

consecuencias sociales, territoriales y ambientales que se manifiestan en riesgos físicos, creciente inseguridad y calidad de vida menor. Las cifras de UN-Habitat muestran que la calidad de vida en asentamientos precarios urbanos no es mejor en todos los casos que en los rurales, de donde proviene buena parte de sus habitantes (UN-Habitat, 2009).

Visto esquemáticamente, el fenómeno, en lo general, inicia con la ocupación ilegal o irregular de un predio por familias pobres, con el propósito de construir su vivienda; continúa con la regularización de la tenencia de la tierra por el gobierno —que sanciona los asentamientos y titula los lotes— y culmina con la introducción de los servicios básicos —por la población y/o el gobierno—, eventos todos que valorizan el suelo.

Esta valorización, que no se corresponde con el incremento del ingreso de los colonos, propicia la expulsión de una parte de las familias que no pueden pagar los costos de la formalidad y venden sus derechos, engrosando a la gran corriente de buscadores de lotes en asentamientos irregulares y reproduciendo la informalidad en nuevos sitios<sup>18</sup> (esquemas 2 y 3).

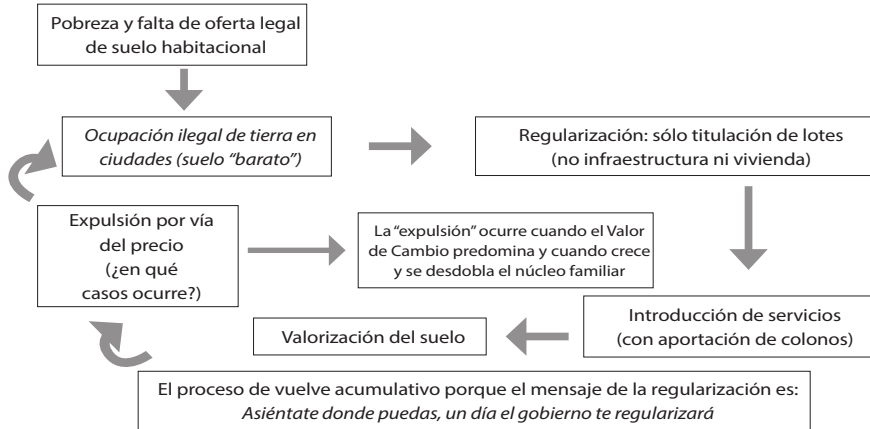
### La magnitud de la informalidad de suelo urbano

La cuantificación de la superficie de suelo habitacional de muy bajo ingreso considerado informal en las ciudades mexicanas es un fenómeno complejo, elusivo y dinámico para el que no existe información sistemática y confiable.<sup>19</sup> La magnitud de este fenómeno en las ciudades de México no se conoce con certeza porque no ha existido interés público por dimensionarlo, debido, entre otras cosas, al hecho de que han sido actores vinculados a la política los que han promovido estos asen-

<sup>18</sup> Proceso al que se denominó, desde los años ochenta, *circular y acumulativo de la irregularidad* (Iracheta, 1984).

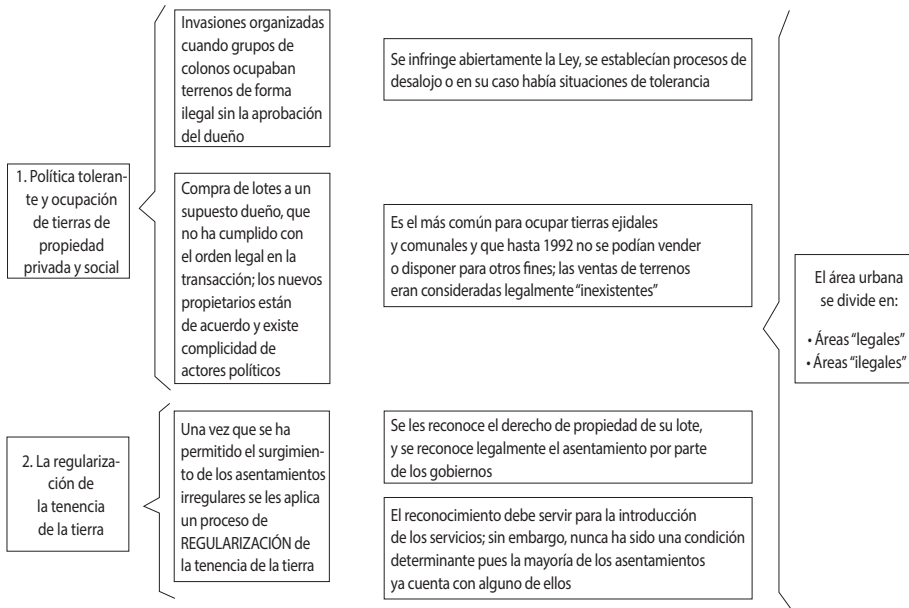
<sup>19</sup> Su medición rigurosa requiere de una definición operativa de los tipos de informalidad, del seguimiento del fenómeno en tiempos reales —incluso mediante la observación satelital, acompañada de trabajo de campo— y de un enorme esfuerzo de coordinación intergubernamental, hasta ahora muy limitado.

### Esquema 2 Proceso circular y acumulativo de la informalidad



Fuente: elaboración propia.

### Esquema 3 Política urbana y los asentamientos irregulares en México



Fuente: elaboración propia con base en el texto de Aguilar y Santos (2011, pp. 285-289).

tamientos con fines electorales y de acumulación económica, principalmente; por ello, hay que acudir a las investigaciones y estudios que se realizan en las instituciones académicas y de consultoría en materia de desarrollo urbano.

En este sentido, Salazar (2012, p. 276) ha estimado, sólo para las 56 zonas metropolitanas del país que concentran cerca de 65% de la población nacional, que podría haber aproximadamente 7.5 millones de predios no regularizados. Asimismo, ha estimado que cerca de 70% del suelo en que han crecido las ciudades mexicanas es informal.<sup>20</sup>

De acuerdo con otro estudio (Iracheta, 2004), una estimación de la magnitud de la irregularidad o informalidad en la tenencia de la tierra habitacional urbana puede hacerse a partir de la cantidad acumulada de viviendas producidas mediante la informalidad, el rezago de lotes por regularizar y el crecimiento anual de la informalidad.

En el primer caso, se estima que aproximadamente 60% de las viviendas urbanas tiene un origen irregular.<sup>21</sup> De manera indirecta es posible confirmar esta hipótesis, ya que de acuerdo con el Banco Mundial,<sup>22</sup> para acceder a la vivienda más barata que se ofrece en el mercado formal urbano mexicano, se requiere un ingreso del orden de 6.26 veces el salario mínimo mensual (vsmm) del que 4.34 vsmm

<sup>20</sup> CRÓNICA.com.mx (2009), “70% de ciudades en México nacieron en asentamientos irregulares”, 1 de septiembre de 2009 <<http://www.cronica.com.mx/notas/2009/455020.html>>.

<sup>21</sup> Porque desde la segunda mitad del siglo pasado, a partir del inicio de los procesos masivos de industrialización y urbanización del país, no más de 40% de las familias ha podido acceder a la vivienda formal, ya sea por su ingreso o por su calidad laboral.

<sup>22</sup> Iracheta y Medina (2001). Este estudio fue realizado en el año 2000; de entonces a la fecha, las condiciones generales del ingreso de la población han variado a la baja, por lo que es probable que todavía sea menor la población con capacidad para acceder a un crédito hipotecario habitacional.

se aplicarían para satisfacer necesidades básicas y 1.92 vsmm es el mínimo ingreso exigido para acceder a un crédito hipotecario para vivienda. Frente a esto, aproximadamente 85% de la población ocupada mexicana tiene ingresos iguales o menores a 6 vsmm, por lo que no podrían acceder a una solución formal de vivienda teniendo que acudir al hacinamiento o a los asentamientos informales. En este sentido, el monto promedio de financiamiento de los organismos nacionales para adquisición de vivienda (2012) fue de casi 331 mil pesos,<sup>23</sup> lo que equivale a cerca de 184 veces el salario mínimo mensual. Si bien el gobierno mexicano informó que 73% del financiamiento público a vivienda (2012) se destinó a la población con ingreso de hasta 2.6 vsmm, también informó que sólo le correspondió 34% del monto de financiamiento,<sup>24</sup> lo que indica que la mayor parte de estos recursos se dirigió a mejoramiento habitacional (57.57% del total de financiamientos)<sup>25</sup> y no a vivienda nueva.

En el segundo, de acuerdo con estimaciones gubernamentales y estudios indirectos, se considera que el número de lotes pendientes de regularizar, de acuerdo con la Comisión de Regularización de Tenencia de la Tierra (CORETT), se ha mantenido a grandes rasgos estable a nivel nacional porque la acción regularizadora (generalmente limitada a lo jurídico) es neutralizada por los incrementos en la informalidad,

<sup>23</sup> Gobierno de la República. *Primer Informe de Gobierno*. Anexo Estadístico: Cuadro PL124. Número de financiamientos para viviendas por organismo y destino del financiamiento (Capítulo: México Incluyente). Cuadro PL125. Montos de inversión en financiamiento para viviendas por organismo y destino (Capítulo: México Incluyente). Nota: La fuente primaria según el anexo estadístico de Informe de Gobierno es la Conavi.

<sup>24</sup> Conavi (2012), Coordinación General de Prospectiva, mimeo.

<sup>25</sup> Conavi (2012), Coordinación General de Prospectiva, mimeo.

con variaciones cíclicas asociadas a los periodos electorales y de gestión gubernamental, como ha mostrado Huamán (2004) para el caso de la ZMVM. Se debe considerar, además, que una superficie que ronda dos tercios de la tierra periférica con presiones de urbanización en las ciudades que conforman la megalópolis del centro de México, es ejidal. En este sentido, como mostró Cruz (1999), en el momento más alto de la reforma agraria, de la superficie total del Distrito Federal y de los municipios conurbados (5,100 km<sup>2</sup>), más de 55% del suelo en el Distrito Federal y 35% del de los municipios conurbados correspondían a ejidos; es decir, 2,825 km<sup>2</sup>, de los cuales 705.6 km<sup>2</sup> (70,600 ha) fueron expropiados hasta la mitad de la década de 1990. Si a esto se agrega que la ZMVM, al igual que las metrópolis que conforman la megalópolis, se han expandido físicamente de manera desproporcionada en relación con su crecimiento demográfico y que no ha existido oferta de suelo habitacional que sea legal y que se ubique dentro de sus áreas urbanas consolidadas, resultaría claro que buena parte de la tierra sobre la que han seguido creciendo estas metrópolis corresponde a suelo ejidal y, en gran medida, a asentamientos informales porque predomina la población de menor ingreso.

Se estima, dado que no existe información pública en la materia,<sup>26</sup> que a nivel nacional se fraccionan de manera irregular aproximadamente 90 mil lotes al año;<sup>27</sup> en el mismo orden de ideas, se estima que cada año se instalan 90 mil viviendas en forma irre-

<sup>26</sup> En el año 1983, las autoridades agrarias estimaron la magnitud de la irregularidad entre 10 y 15 millones de habitantes en terrenos ejidales; en el año 1989, al anunciarse el Programa CORETT-Solidaridad, el nivel del rezago existente se fijó en casi 2 millones de lotes (del orden de 10 millones de habitantes).

<sup>27</sup> Sedesol (2010, p. 29).

gular en áreas sin servicios ni infraestructura e incluso en áreas con riesgos o que están protegidas por ley<sup>28</sup> (lo que equivale a 28.3% del total de hogares promedio que se crean anualmente considerando un promedio de 318 mil/año); es probable que ambas fuentes se refieran al mismo fenómeno. Otro dato interesante refiere que 15 millones de inmuebles en el país carecen de escrituras,<sup>29</sup> lo que representaría 42.1% del total de viviendas particulares registradas por el Censo de 2010 (35'617,724).

Esta información dispersa nos proporciona apenas una pista sobre este fenómeno; sin embargo, si se considera que anualmente se crean alrededor de 318 mil nuevos hogares (cuadro 2) y, como se expuso antes, aproximadamente 85% de la población (por su bajo ingreso) no podría acceder a soluciones habitacionales formales, es de suponer que una cantidad muy grande de estos nuevos hogares se asentarán en la informalidad. Esto se confirma ya que la pobreza en México involucra a cuando menos 46.3% de la población,<sup>30</sup> información oficial que es fuertemente cuestionada por académicos, que la ubican hasta en 82.76%<sup>31</sup> (cuadro 1).

<sup>28</sup> UN-Habitat, Conavi, UNAM, 2012, México. Perfil del Sector Vivienda.

<sup>29</sup> Sedesol (2010, p. 29).

<sup>30</sup> Coneval (2012, p. 24).

<sup>31</sup> Cifra estimada por Julio Boltvinik, y que está registrada en su columna "Economía Moral", para mayor referencia consúltese <<http://www.jornada.unam.mx/2012/04/20/opinion/032o1eco>>.

**Cuadro 1**  
**México: estimación de pobres y pobres extremos desde la perspectiva**  
**gubernamental y académica 1992-2010 (porcentajes)**

Año	Pobres		Pobres extremos	
	Gobierno	Académicos	Gobierno	Académicos
1992	44.1 (INEGI-CEPAL)	75.1 (Boltvinik)	16.1 (INEGI-CEPAL)	50.7 (Boltvinik)
1996	---	79.5 (Hdez. Laos)	---	37.9 (Hdez. Laos)
2001	53.4* (Cálculo oficial)	72.0 (Boltvinik)	---	55.0 (Boltvinik)
2010	46.3 <sup>1</sup> (Coneval)	82.7 <sup>2</sup> (Boltvinik)	11.4 <sup>1</sup> (Coneval)	53.6 <sup>3</sup> (Boltvinik)

Notas:

\* Corresponde al cálculo oficial de Sedesol en 2001. Ese total equivale a 26.8 millones de pobres en el medio rural (26.8% del total de la población nacional y cerca de 95% de la población rural, equivalente a 28.2 millones) y 26.6 millones de pobres en las ciudades (37% de la población urbana nacional, equivalente a 71.8 millones de habitantes).

<sup>1</sup> Coneval. Informe de Pobreza en México, el país, los estados y los municipios 2010.

<sup>2</sup> Para calcular el porcentaje de población en pobreza se consideró la población total en pobreza que según la fuente era de 93'241,000 habitantes a nivel nacional y se dividió entre la población total que fue de 112.601 millones de habitantes de acuerdo con la misma fuente:  $93'241\,000/112'601\,000 = 82.76\%$  de la población total en calidad de pobreza.

<sup>3</sup> En el caso de la población en extrema pobreza se realizó la misma operación que en el inciso anterior, pero se tomó en cuenta el estrato de pobreza extrema, que según la fuente era de 60'386,000 habitantes entre la población total, que fue de 112'601,000 personas, entonces:  $60'386\,000/112'601\,000 = 53.63\%$  de la población total está en pobreza extrema.

Fuente: elaboración propia con base en Boltvinik y Hernández (1999, p. 91) y Boltvinik (2012; 2001, p. 17); *La Jornada*, <<http://www.jornada.unam.mx/2012/04/20/opinion/032o1eco>>; Hernández Laos (2000, pp. 27, 30 y 41), y *La Jornada* (2001, p. 18); Coneval (2012, p. 23).

Por otra parte, los datos más precisos para la ZMVM —del orden de 2.5 millones de lotes habitacionales irregulares—<sup>32</sup> permiten asumir que el dato nacional es mayor al estimado porque esta metrópoli concentra un quinto de la población nacional y el proceso de urbanización en muchas ciudades del país es similar, salvo casos excepcionales.

<sup>32</sup> Connolly (2008, p. 13).



**Cuadro 2**  
**Crecimiento demográfico, cambio poblacional e índice de urbanización**  
**para México, megalópolis de la Ciudad de México y ZMMV estimado para 2030<sup>33</sup>**

Indicador	Población total (habitantes)	Nuevos hogares	Promedio anual de nuevos hogares	Índice de urbanización
<b>Caso de estudio</b>				
México	127'336,358 <sup>1</sup>	6'366,827 <sup>2</sup>	318,341 <sup>3</sup>	83.7% <sup>4</sup>
Megalópolis centro de México	41'046,359 <sup>5</sup>	2'052,318 <sup>2</sup>	102,616 <sup>3</sup>	82.8% <sup>6</sup>
Zona Metropolitana del Valle de México	23'332,691 <sup>5</sup>	1'166,635 <sup>2</sup>	58,332 <sup>3</sup>	82.8% <sup>6</sup>

Nota: se consideró el índice de urbanización proyectado para 2030 por la Celade-División Población, pues se carece hasta el momento de proyecciones en el rubro emitidas por dependencias mexicanas.

Fuente: elaboración propia con base en las siguientes fuentes de información:

- <sup>1</sup> Infonavit (2013a), que considera que para 2030 la población se incrementará en 15 millones más.
- <sup>2</sup> Para los 3 ámbitos territoriales: nacional, megalópolis del centro de México y Zona Metropolitana del Valle de México, se dividió la población total entre los años transcurridos (2010-2030 = 20 años), lo que dio como resultado el número de hogares proyectados en veinte años; ejemplo: 127'336,538/20 = 318,341 hogares/año.
- <sup>3</sup> Considerando que de 2010 a 2030 habrá 6'366,827 millones de nuevos hogares, entonces: 6'366,827/20 = 318,341 nuevos hogares al año.
- <sup>4</sup> CEPAL (2011, p. 33).
- <sup>5</sup> Considerando una tasa de crecimiento media anual para el año 2030 de 0.74%.<sup>34</sup>
- <sup>6</sup> CEPAL, Celade-División de Población (2012). América Latina; Estimaciones y Proyecciones de Población a Largo Plazo 1950-2100. Revisión 2012. México. Indicadores demográficos de la población urbana y rural (Periodo 1950-2050).<sup>35</sup>

<sup>33</sup> La fuente oficial de las proyecciones de población es la Conapo, sin embargo, en la última versión (elaborada con base en los resultados del *Censo de Población 2005*) y que comprende el periodo 2006-2050, ya está desfasada; en teoría, se mantendrá esta versión hasta mediados de 2013, cuando aparecerá una nueva estimación con los datos resultantes del censo 2010; sin embargo, no se consideró porque se subestimaría el incremento de población en los tres ámbitos territoriales en cuestión, pues los resultados del *Censo de Población y Vivienda 2010* arrojaron una cifra superior a lo proyectado en 2005, que fue de 108.4 millones de habitantes, y los datos censales de 2010 contabilizaron 112.33, es decir, una diferencia de 3.93 millones de habitantes.

<sup>34</sup> Fuente: Conapo (s/f). Proyecciones de la población de México 2010-2050. República mexicana, Indicadores Demográficos, 2010-2050. Se estimó un promedio de tasas de crecimiento media anual del periodo 2010-2030, cuya suma fue de 14.88%, la cual se dividió entre 20 (que son los años transcurridos), lo que dio como resultado 0.74%, ello considerando que la población seguirá concentrándose en zonas urbanas.

<sup>35</sup> En la base de datos citada por la fuente mencionada, se consideró el rubro "Indicadores urbano-rurales", de donde se retomó el relacionado con "Porcentaje de Población Urbana: Ambos sexos".

Finalmente, si consideramos como medida de la informalidad su crecimiento anual<sup>36</sup> a partir de la evolución demográfica, donde destaca el “bono demográfico” que provoca cifras récord de generación de hogares como producto del *baby boom* de la década de 1970 y de la evolución de la economía nacional, que se ha caracterizado por la baja generación de empleo “formal” y la creación de entre cuatro y seis empleos informales de cada 10,<sup>37</sup> puede aventurarse que, durante los últimos años, el crecimiento anual de la informalidad se situó en un promedio de entre 118 mil y 275 mil familias.<sup>38</sup>

### Las razones de la informalidad y el precarismo urbanos

El desarrollo urbano mexicano, en particular en las zonas periurbanas, se caracteriza por ser predominantemente informal, anárquico, disperso, fracturado, descapitalizado y segregado.

<sup>36</sup> En términos del número de familias que se asientan por año irregularmente en las ciudades mexicanas.

<sup>37</sup> De acuerdo con Márquez Ayala (2014, p. 26), 59.8% de la ocupación total nacional corresponde a la informalidad, aunque su productividad promedio es casi 3.5 veces menor a la de la ocupación formal.

<sup>38</sup> La diferencia proviene de las fuentes. De acuerdo con el cuadro 2, estimamos una generación anual promedio de 318 mil nuevos hogares; sin embargo, para 2010, la Sedesol estimó que este dato corresponde a 550 mil. Asimismo, estimó que la mitad de estos nuevos hogares carecerá de crédito habitacional, por lo que es probable que se asienten informalmente (El Universal.mx, jueves 25 de noviembre de 2010); a esta cifra debieran sumarse las necesidades anuales de reposición de viviendas por ser inadecuadas o encontrarse en mal estado. Más recientemente, el Infonavit (2013b, p. 6) calculó que de la demanda nacional de vivienda urbana (2013-2018), 1.85 millones (41.5% del total) corresponderían a familias sin acceso al crédito y, por ello, propensas a asentarse de manera informal.

*Informal* porque predomina en la población de más bajo ingreso (y crecientemente en otros estratos de ingreso) la ocupación del suelo al margen de la legislación y las normas urbanísticas; *anárquico*, porque cada vez más personas, grupos e inclusive organizaciones, públicas y privadas, se asientan en el territorio sin orden, atendiendo a sus intereses particulares; *disperso* porque predomina el carácter mercantil del suelo, lo cual obliga a localizar usos en los lugares donde se puede pagar el precio de este bien, ello ocurre cada vez de manera más alejada de los núcleos urbanos consolidados; *fracturado* porque se ha consolidado un patrón de ocupación territorial desigual, en el que los pobres son “expulsados” por la vía de los precios del suelo a zonas claramente separadas de las residencias de mediano y alto ingresos; *descapitalizado* porque los pobres carecen de los recursos esenciales para dotar de servicios y equipamientos a sus áreas habitacionales y el gobierno prácticamente no invierte en éstas, y *segregado* porque social y territorialmente se niega a los grupos de bajo ingreso el acceso a muchos de los beneficios del desarrollo urbano.

Obedece a muchas causas sobre las que no existen consensos y menos aún propuestas aceptadas por los diversos actores sociales. Esta falta de consenso se debe a dos razones principales: la primera es la gran carga ideológica y política que tiene el tema del suelo y que se ha agudizado conforme se implantó y consolidó el modelo económico-político fundado en el mercado como guía de la acción pública, lo que hace sumamente difícil una planeación territorial moderna. La segunda es la mínima importancia que el gobierno mexicano ha otorgado al desarrollo urbano y particularmente al suelo. Sólo en los últimos años, en especial desde los gobiernos locales, se aprecian políticas serias para enfrentar estos problemas.

Existen “explicaciones” sobre las causas de los problemas urbanos y del suelo que se encuentran en el centro de la discusión<sup>39</sup> y que provienen en la mayoría de espacios gubernamentales y empresariales, entre las que destacan:

- La falta de recursos públicos, en particular municipales para atender las necesidades de crecimiento urbano y sobre todo de la urbanización pobre e informal. Si bien existen fuertes carencias de recursos financieros, el dinero público para obras se aplica en mayor proporción en las áreas urbanizadas ya consolidadas y para los grupos sociales con menores problemas, siendo muy baja la inversión en los asentamientos informales de muy bajo ingreso.
- La baja capacidad institucional municipal para dar respuesta a las necesidades generales de la urbanización y enfáticamente para atender las de los asentamientos informales; como contraparte está el centralismo fiscal y financiero del gobierno federal que, por un lado, concentra cerca de 80% de los recursos de inversión, haciendo dependientes de las transferencias federales a los municipios, con lo cual se reduce el interés de éstos por cobrar impuestos territoriales y, por la otra, utiliza su poder económico y político para desarrollar programas que debieran ser locales.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Ya sea en el seno del Consejo Nacional de Vivienda, en las reuniones nacionales promovidas por éste (2002-2004) o en el Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano (2005).

<sup>40</sup> Es el caso de los llamados Programas Sociales establecidos desde la década de 1980, que no han resuelto ninguno de los problemas de los pobres (educación, salud, abasto, suelo, vivienda, entre otros), son administrados de manera central (con la participación de los otros ámbitos de gobierno), son claramente asistencialistas y tienen usos electorales. Plantean una paradoja sobre qué le

- La mínima coordinación entre dependencias públicas responsables de “lo urbano” y entre ámbitos de gobierno; la prácticamente inexistente concertación entre gobierno y los agentes privados y sociales del desarrollo urbano, más allá de obras de interés particular y en los programas de vivienda institucional.
- La muy baja efectividad de planes y programas, la ausencia de consecuencias por su incumplimiento y la falta e inaplicabilidad de instrumentos de suelo, ya que no existen las instituciones ni las herramientas que equilibren los derechos y las obligaciones del aprovechamiento de la propiedad, que es, finalmente, el centro del problema de la informalidad y, en general, de los problemas urbanos. Mientras que en muchos países estos instrumentos son normales, en México resulta (todavía) casi imposible regular la especulación con tierra urbana y periurbana.
- Las peculiaridades de los regímenes de propiedad inmobiliaria en México, en particular el ejido, y las estructuras gubernamentales y sociales asociadas a éste, como es el llamado “corporativismo agrario”;<sup>41</sup> también el poder creciente para decidir sobre cuestiones urbanas, que de forma indirecta ha adquirido el Comisariado

---

toca a cada ámbito de gobierno; ¿corresponde al gobierno federal entregar becas a cada niño y poner el piso a una vivienda, mientras no existe una política nacional de suelo para las metrópolis?

<sup>41</sup> Esta idea alude al conjunto de instituciones, actores sociales y prácticas que se originan en la política de Reforma Agraria, desarrollada entre la década de 1920 y la de 1980, y que tienen como gran propósito “defender” los derechos agrarios adquiridos por ejidatarios y comuneros. Dado que la legislación agraria le otorga facultades territoriales al Comisariado Ejidal y a la Asamblea Ejidal, han entrado en competencia con las autoridades municipales responsables de la planeación urbana en las áreas periurbanas de buena parte de las ciudades.

Ejidal (líder del ejido) y la Asamblea Ejidal, como resultado de la nueva legislación agraria de 1992.

- Por último, los problemas urbanos, y en particular del suelo, no se resuelven por la falta de decisión política de las autoridades o por el desconocimiento que tienen sobre las causas y consecuencias del patrón de ocupación territorial vigente en el país y en cada una de sus ciudades.

Siendo todas las anteriores en principio correctas, existe una causa estructural no considerada por lo general, que es la incapacidad del sistema económico para incorporar a los más pobres en el proceso de desarrollo moderno y globalizado. Cada vez de manera más clara, la economía mexicana amplía la brecha entre los circuitos económicos modernos y los tradicionales (Milton Santos *dixit*), alejando a masas de pobladores de la posibilidad de acceder a los mercados formales urbanos y a una vivienda de tamaño, calidad y localización adecuados. Esto se materializa en procesos que, por una parte, mantienen insolventes a masas de demandantes y por otra, hacen muy costosa la formalidad y la vivienda.

En el primer caso, son la injusta distribución del ingreso y la riqueza en México, así como la persistente pobreza, los elementos que explican la permanente incapacidad económica de las mayorías urbanas para acceder a un lote habitacional con los servicios básicos o a una vivienda, cayendo buena parte de ellos en la informalidad.

Siendo esto una verdad, la irregularidad en las ciudades mexicanas no se explica sólo por la pobreza, ya que, como se argumentó antes, no todos los habitantes de asentamientos informales son pobres y

el crecimiento de la ocupación ilegal de suelo es mayor que el de las familias pobres.<sup>42</sup>

Por su ingreso, 24.7% de las familias entrevistadas en 2006<sup>43</sup> en las zonas metropolitanas de México y Toluca tenía un ingreso familiar mensual superior a 3 vsmm, lo que los ubica fuera del estrato considerado como muy pobre, y que sólo tiene a la informalidad (además del hacimiento habitacional) como opción de asentamiento en las ciudades.

Finalmente, por su nivel educativo, 8% de los entrevistados manifestó tener un nivel educativo superior a la escuela secundaria, lo cual deja claro que no sólo la población menos educada se ubica en la informalidad urbana.

Las razones principales de este fenómeno son:

- La aceptación creciente de la informalidad como vía “legítima” para acceder a un sitio donde asentarse y, eventualmente, a una tenencia segura que después será una propiedad legalizada.
- La tendencia a una calidad habitacional y urbana baja en la oferta de vivienda institucional, por la lejanía de los conjuntos habitacionales —con el consecuente incremento del costo de transporte familiar al centro urbano—, la baja oferta de funciones urbanas y equipamientos (educación, salud, abasto, entretenimiento, entre otros) y la escasa vida comunitaria y cultural que ofrecen dichos

<sup>42</sup> Esta realidad se extiende a otras ciudades de América Latina. En Brasil, en los años recientes, el número de residentes de favelas ha crecido cinco veces más rápido que el de los pobres (Smolka, 2003).

<sup>43</sup> Como parte del proyecto latinoamericano Infomercados, en el que participan especialistas de las ciudades de Río de Janeiro, Buenos Aires, Lima, Bogotá, Caracas y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

conjuntos. Esto se confirma en las encuestas de apreciación de calidad habitacional que aplican los organismos habitacionales, en las que cerca de la mitad de los “beneficiarios” con crédito y/o vivienda en conjuntos habitacionales manifiestan inconformidad con su vivienda y su comunidad.

- En paralelo, el diseño mismo de los programas habitacionales gubernamentales y las estructuras hipotecarias privadas que no consideran ni incluyen a los más pobres, es lo que les impide acceder a una vivienda formal. Así, la insuficiencia de crédito hipotecario para el suelo y la vivienda de los pobres —producto del incipiente desarrollo de los sistemas financieros y del alto costo del dinero en México— es otra causa de la informalidad. En los últimos años, prácticamente no ha sido otorgado crédito hipotecario alguno para vivienda de muy bajo ingreso en México, con la excepción de un monto muy reducido, promovido por los organismos de vivienda (Fonhapo, SHF, Infonavit), que no impacta de manera sustantiva la magnitud del déficit.
- Por último, se debe considerar que la magnitud de la informalidad urbana de muy bajo ingreso se asocia también a los ciclos macroeconómicos. En general, cuando la economía crece y existe inversión y crédito, la población puede acceder a vivienda formal, ampliando la demanda de tierra periurbana y su precio, lo que presumiblemente produce ciudades más consolidadas y densas. Cuando la economía se encuentra en recesión, con poco crédito, la oferta de bienes inmobiliarios, en particular vivienda formal, tiende a reducirse, cayendo también los precios de la tierra y favoreciendo, por una parte, la vivienda informal de muy bajo ingreso y, por la otra, la vivienda formal subsidiada.



La experiencia en México durante el periodo gubernamental 2000-2006 coincide sólo parcialmente con esta idea. En dicho periodo se amplió de manera importante el crédito y se construyó más vivienda institucional que nunca, alcanzando alrededor de 1.8 millones de unidades —sólo con Infonavit, una de las principales entidades dedicadas a la vivienda—, lográndose satisfacer buena parte de la demanda de ingresos bajo y medio (arriba de 3 vsmm).

Al tiempo que se expandía la oferta de crédito y vivienda y se atendía a más demanda, los precios de la tierra periurbana crecieron. La adquisición de reserva de tierra por parte de los desarrolladores asumió dos condiciones:

- La primera, una tendencia a adquirir suelo cada vez más alejado de los centros urbanos, a fin de obtener precios menores, adecuados al “cajón” de crédito del instituto de vivienda respectivo.
- La segunda, compras de tierra ejidal con dudosa legalidad, ya que se ha aprovechado la obtención del “dominio pleno” de los ejidatarios sobre sus parcelas, lo que los faculta para venderlas, para adquirirlas aunque carecen de uso del suelo aprobado (y por ello, tienen un precio menor), haciéndose cargo los abogados de los desarrolladores de culminar los procedimientos de “privatización” de las parcelas y de “promover” los usos del suelo que requieren.

El resultado, claramente, no ha sido una ciudad más compacta, sino mucho más dispersa y fracturada.

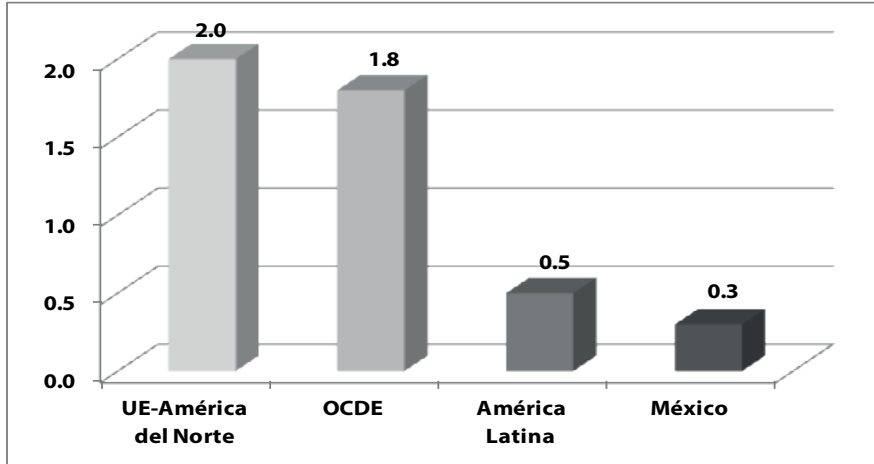
En el segundo caso, el elevado costo de la vivienda formal se asocia de manera directa con el precio excesivo del suelo urbanizado, debido a la insuficiencia de tierra con servicios, porque el gobierno

no invierte y porque es inyectada y/o segregada del mercado, a voluntad de propietarios, especuladores e inversionistas para mantener niveles altos de precios, sin que el gobierno actúe para reducirlos. Un reclamo sistemático de los desarrolladores de vivienda institucional, e inclusive del gobierno cuando adquiere reserva territorial, es que los precios de suelo rústico son tan altos que han obligado a integrar dichas reservas territoriales en localizaciones cada vez más alejadas de los centros urbanos, lo que explica por qué la mayor parte de los conjuntos habitacionales de bajo ingreso, promovidos y apoyados por los organismos de vivienda federales, se localizaron con estas condiciones (Eibenschutz y Goya, 2009; Iracheta y Pedrotti, 2013).

En dicho contexto destaca el bajo valor estratégico que tiene la política fiscal inmobiliaria en la mayoría de las ciudades de México, que no considera la necesidad de capturar las plusvalías (o la parte de ellas) y que es generada por la acción pública —por medio de la obra pública y las decisiones de planificación/localización— con recursos de la comunidad. Una evidencia de esto es que la recaudación en México por impuesto predial representa una parte muy pequeña del PIB, ubicando al país en los últimos lugares en este aspecto<sup>44</sup> (gráfica 1).

<sup>44</sup> Una confirmación de ello es que, según datos de 1996, el cobro del predial en el país representó tan sólo 0.44% del PIB, y asimismo corresponde a 55% de los ingresos totales de los gobiernos locales; la totalidad de los ingresos de todos los municipios representa no más de 10% de los ingresos públicos del país. En comparación con otros países, ya en 1992, en sociedades desarrolladas el impuesto predial representaba hasta 4% del PIB, mientras que el impuesto a la propiedad como proporción de los ingresos totales del gobierno local (estatal o provincial y municipal), en países más desarrollados como Australia, Canadá y Estados Unidos, por ejemplo, representaba 97, 81 y 74.5%, respectivamente. Datos extraídos de Ordoño, Azpeitia y González (1997), y Zarzosa (1997).

**Gráfica 1**  
**Ingresos municipales por concepto de impuesto predial, 2011 (% del PIB)**



Fuente: elaboración propia con base en BID (2014).

Con ello, se acepta desde el gobierno que las plusvalías creadas de manera colectiva sean apropiadas en el ámbito privado por los propietarios, desarrolladores, especuladores e inversionistas, al imponer los precios en las transacciones inmobiliarias que mejor convienen a sus intereses.

Es necesario analizar con mayor profundidad las razones de estas prácticas, considerando entre otras hipótesis ya conocidas, que es políticamente incorrecto en la política local el cobro de impuestos a la propiedad y que buena parte de los políticos mexicanos reconoce a la propiedad privada como “sagrada”, por lo que no interfieren en los mercados, aunque sean evidentemente inadecuados para las necesidades de las comunidades urbanas. Por ello, la tolerancia a la especulación inmobiliaria en México ha llegado al extremo de aceptar como “normales” precios de suelo urbano y periurbano permanente y sistemáticamente inflados, que llegan a ser, en el extremo de la

contradicción, utilizados por las agencias de gobierno como referentes para determinar los niveles de indemnización en las expropiaciones de suelo por utilidad pública.

Por último, el alto costo de la formalidad en los asentamientos humanos también se asocia con las normas y regulaciones urbanísticas y habitacionales que han sido diseñadas para el mercado solvente y, en consecuencia, dejan fuera a la mayoría de los pobladores urbanos que carecen de solvencia económica. Existe un conjunto de normas de uso del suelo, de integración de servicios públicos y sus infraestructuras, y de construcción de vivienda que deja poco espacio para que quienes no acceden a vivienda formal industrializada e institucional puedan construir su vivienda a bajo costo.

Un tema central es que no se reconoce en la política habitacional mexicana la producción social y la autoconstrucción de vivienda, no obstante que es la forma mayoritaria de acceso a ésta por los sectores de ingresos bajo y muy bajo.

## Perspectivas

Un análisis conceptual de las perspectivas de la informalidad y el precarismo en ciudades mexicanas, y en particular en la ZMVM y su espacio megalopolitano, tiene varios enfoques y fuentes:

- El primero se asocia con el crecimiento demográfico, el cambio poblacional y el índice de urbanización. De acuerdo con el cuadro 2, la población total del país en 2030 será de 127'336,358 habitantes; se generarán en el periodo 2010-2030 alrededor de 6'366,827

nuevos hogares (Infonavit, 2013a) (318,341 hogares en promedio anual) y el índice de urbanización será de 83.7% (CEPAL, 2012).

En la megalópolis del centro de México, la población total será de 41'046,359 habitantes; se generarán 2'052,318 hogares en el periodo (con un promedio de 102,616 por año) y la población urbana será de 33'986,385 habitantes.

Por su parte, la ZMVM concentrará 23'332,691 habitantes; se crearán 1'166,635 hogares (a razón de 58,332 por año) y la población urbana ascenderá a 19'319,468 habitantes.

- El segundo se asocia con los niveles de pobreza de la población. El escenario probable es que las condiciones de ingreso y pobreza no variarán de manera significativa, es decir, no se aprecia en el horizonte político un cambio en la estructura de distribución del ingreso y la riqueza y en la reducción relevante de los niveles de pobreza.

De ahí que podríamos estimar que lo que los programas sociales lograrán, es mantener la situación en proporciones muy cercanas a las actuales.

El gobierno mexicano estimaba que en 2010, cerca de 46.3% de la población total del país era pobre (cuadro 1), habiéndose logrado una reducción de aproximadamente 7.1 puntos porcentuales en diez años (2001-2010), según información oficial.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> La información que ofrece la academia es muy distinta, al grado de que las diferencias son del orden de 36 puntos porcentuales (cuadro 1), por lo que la estimación oficial sobre la pobreza urbana y, consecuentemente, sobre la informalidad y el precarismo, debe considerarse apenas como un indicio de la magnitud de estos fenómenos.

Si se asume entonces que la población pobre en México equivale a 46.3% de la población total y que esta proporción se mantendrá, y si se asume además que este promedio se aplique a la megalópolis del centro del país y a la ZMVM en 2030, la primera tendría poco más de 19 millones de personas pobres, y la segunda, aproximadamente 10.80 millones.

Si se mantiene la estimación sobre 60.7% de viviendas cuyo origen es informal, en 2030 habría en la megalópolis alrededor de 2.88 millones de viviendas informales (11.53 millones de habitantes) y en la ZMVM, aproximadamente 1.64 millones de hogares (6.56 millones de habitantes, considerando que el número de miembros por hogar será de aproximadamente 4).<sup>46</sup>

Si se considera que la magnitud de la informalidad habitacional de bajo ingreso en la ZMVM (no existe estimación para la megalópolis) fue estimada (en 2001) en 5.3 millones de habitantes, equivalentes a 1.33 millones de lotes (Huamán, 2004), la proyección a 2030 anotada se aprecia lógica según las estimaciones oficiales, que implícitamente asumen que son muy limitadas las acciones públicas de regularización y, sobre todo, que es casi nula la oferta de suelo legal y urbanizado para las familias más pobres.

Cuando la investigación sobre estos fenómenos nos confirma una y otra vez que la informalidad habitacional de bajo ingreso en la mayor parte de las ciudades de México y de manera más aguda en la megalópolis del centro del país y en la ZMVM no cede, sino que sigue avanzando, y que las políticas públicas siguen siendo mínimas, poco

<sup>46</sup> Considerando la cifra registrada del tamaño promedio de hogares en el *Censo de Población y Vivienda* en 2010, que fue de 3.9 personas.

efectivas y no tocan las causas de los problemas, queda claro que el futuro urbano de México es grave.

En este sentido, la informalidad continuará en mayor medida en tierras ejidales (aunque también crece de forma muy dinámica en tenencia privada), porque por el lado de la demanda no es factible vender tierras ejidales de manera formal a familias de muy bajo ingreso y, por el lado de la oferta, mucha tierra ejidal periurbana carece de las condiciones adecuadas para ser urbanizada.

En consecuencia, es probable que la informalidad habitacional de bajo ingreso continúe en áreas ya informales no consolidadas o en lugares no aptos para la urbanización (y en general con diverso nivel de riesgo físico para sus pobladores) y, por ello, no apetecidos por segmentos del mercado formal inmobiliario. Las tierras ejidales periurbanas con condiciones aceptables para ser urbanizadas serán destinadas al mercado formal, segregándose del informal.

Este poblamiento precario e informal podrá tener algunas características distintas del observado durante la segunda mitad del siglo xx, en cuando menos dos sentidos:

- Será menos conflictivo, porque este tipo de asentamiento se ha conformado como una forma normal de urbanización, por lo que tiende a ser aceptado por todos (incluyendo las autoridades locales en muchas ciudades).
- Predominará la compra de tierra y no la invasión u otra forma de acceso a suelo habitacional, confirmando la consolidación de los mercados de tierra informal de bajo ingreso para uso habitacional.

En otras palabras, no se aprecian inflexiones en las tendencias, a no ser para empeorar, lo que exige afirmar que es imperativo politizar el desarrollo urbano y el suelo; es decir, elevarlos a las más altas tribunas de la política nacional de desarrollo, lo que implica que, desde el Estado y la sociedad, se reconozca al suelo como soporte del desarrollo urbano, como factor estratégico del que depende el ordenamiento y acondicionamiento del territorio, pues “quien controla el suelo, controla los procesos urbanos” (Iracheta, 1997).

El papel del gobierno:

¿políticas públicas para la informalidad/precarismo urbano?

El fenómeno de la informalidad en la tenencia de la tierra, al igual que el de los asentamientos humanos precarios, no han sido asuntos prioritarios para la política mexicana, no obstante la dinámica que han adquirido y sobre todo sus graves consecuencias económicas, sociales, territoriales y ambientales. Dos hechos relevantes conforman la estrategia mexicana hacia el suelo urbano en la época más reciente, a partir de la década de 1990:

- El primero es la promulgación de la nueva Ley Agraria en 1992, que abre la puerta para que la tierra ejidal (que todavía representa cerca de dos tercios de la tierra urbanizable en el entorno de las ciudades) se privatice y, en consecuencia, se faciliten los procesos de incorporación de suelo social al desarrollo urbano.
- La segunda es la casi desaparición del enfoque urbano de la política nacional, al transformar la Secretaría de Desarrollo Urbano y



Ecología (Sedue) en Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con una orientación casi exclusiva a programas sociales asistencialistas (Oportunidades, Hábitat, otros), y la reducción de la política urbana nacional a una subsecretaría (Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio). Esta subsecretaría fue dedicada principalmente, al igual que la secretaría, a programas sociales asentados en barrios y colonias de bajo ingreso en las ciudades del país, con lo que perdió en buena medida su carácter orientador de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. La creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) podría cambiar esta perspectiva de manera relevante.

En 2001 se cercenó la vivienda a la Sedesol, creándose una comisión independiente, la Conafovi (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda), que cambió a Conavi (Comisión Nacional de Vivienda) en 2007, cuyo enfoque ha sido exclusivamente de producción de casas y otorgamiento de créditos, sin preocuparse por los impactos territoriales y ambientales de las acciones habitacionales. No obstante la creación de la Sedatu, no se aprecian todavía (2014) cambios relevantes en la política habitacional que permitan avisorar un apoyo a los más necesitados y un compromiso real con la reordenación de las ciudades. Las acciones descritas definen el enfoque de la política mexicana hacia el territorio urbano, que se podría sintetizar en los siguientes argumentos:

1. La tendencia al abandono federal de las políticas de desarrollo urbano y ordenación territorial, dejándolas en manos de los gobiernos estatales y sobre todo municipales, en lo que han influido de manera decisiva los cambios constitucionales al Artículo 115, que otorga al

municipio la facultad de planificar el desarrollo urbano. El problema ha sido la falta de acuerdos o reglas del juego nacionales que permitan generar políticas más homogéneas y aceptadas por todos los actores sociales.

2. El predominio del principio de “dejar hacer, dejar pasar” en el proceso de urbanización informal, así como la posterior intervención para la introducción de servicios e infraestructura, aunque también de manera defectuosa, intermitente e inconclusa.

3. La separación de los procesos de manejo de la tierra urbana y urbanizable, dejando al “sector agrario” las facultades de regularización de la tenencia de la tierra y de generación de reserva territorial (incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano),<sup>47</sup> y al “sector urbano” las facultades de planeación urbana. El resultado fue —y sigue siendo— un desencuentro e incluso enfrentamiento entre ambos, en el que todas las ciudades de México han perdido porque se ha carecido de un proyecto de largo plazo para su crecimiento y de fórmulas e instituciones que provean con certeza de la tierra necesaria en las localizaciones, magnitudes y precios adecuados a los diferentes usos y estratos de ingreso de la población.

De igual forma, el surgimiento de nuevas vertientes de informalidad en la tenencia de la tierra, derivadas de la nueva legislación agraria

<sup>47</sup> Aunque la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), responsable federal de regularizar e incorporar suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano, pasó a formar parte formal del llamado sector urbano al sectorizarse gubernamentalmente con la Sedesol, en muchas de sus prácticas sigue siendo del sector agrario. Su transformación en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (Insus) plantea una posibilidad real de cambiar estos procesos a favor de una ciudad más ordenada.

y las instituciones creadas por ella, involucran no sólo a colonos de muy bajo ingreso que siguen —y seguirán— acudiendo a la informalidad y el precarismo como fórmulas más a la mano para acceder a suelo habitacional barato, sino a grupos sociales de mediano y alto ingresos e inclusive a organizaciones públicas y privadas que, ante la escasez de suelo servido, las dificultades y costos de todo tipo de formalidad, tuercen o interpretan la legislación a fin de atender sus intereses. El desinterés gubernamental en la materia, la complejidad de la legislación, la profunda corrupción relacionada con la tierra, entre otras causas, alimentan estos nuevos procesos.

4. La reducción de la política de suelo a “atención de rezagos” —regularización— y “atención a incrementos” —reserva territorial— (Rébora, 2003), dejando de lado los problemas de ordenamiento del territorio, y, en especial, los que derivan de mercados inmobiliarios descontrolados y carentes de normas y políticas fiscales claras y rigurosas.

5. La limitación de la política habitacional a construir casas directamente (primera etapa de la década de 1970 a la de 1990), ofrecer créditos y dejar en manos del mercado la construcción (segunda etapa, de la década de 1990 a la fecha), sin que en ninguna se consideren adecuadamente los impactos urbanos (ordenamiento del territorio) y ambientales de la producción habitacional.

6. Un abandono generalizado de las necesidades de suelo y vivienda de los más pobres, ya que el enfoque mercantil/empresarial del suelo y la vivienda deja fuera a todos aquellos que carecen de solvencia económica (capacidad de pago y acceso a crédito hipotecario) para acceder a las reglas de los programas públicos y privados.

## Reflexión final

Paradójicamente, mientras se anuncia desde el gobierno federal mexicano que el número de pobres tiende a reducirse, aunque sea de manera modesta, la informalidad habitacional y precaria en el suelo urbano es un fenómeno que no se atenúa, sino que crece bajo diversas modalidades y patrones territoriales, si bien ya conocidos, cada vez más agudos y con consecuencias más graves en todos los ámbitos del desarrollo urbano, económico y social.

Los mercados de tierra informal urbana se han ido ampliando, integrando a estratos de ingreso no pobres—inclusive de alto ingreso—y otros usos del suelo no habitacionales y diversificando, al incorporar también a desarrolladores de vivienda social que adquieren tierra ejidal, principalmente, al margen de la legalidad. Las razones aparentes y declaradas de estos actores sociales son el alto costo del suelo periurbano y los problemas de incorporación de tierra al desarrollo urbano de manera legal y adecuada en tiempos y formas.

Es necesario reconocer que entre las explicaciones a este fenómeno destaca, en primer lugar, la creciente erosión del Estado de Derecho, que se confirma con cifras en otros ámbitos de la vida urbana, que van siendo ganados por actividades ilegales/irregulares/informales como el comercio y la generación de empleos o la conexión de viviendas de muy bajo ingreso a redes de servicios públicos.

En segundo lugar, la lejanía del gobierno, en particular en los ámbitos federal y estatal, en el control, orientación y conducción del proceso de urbanización y la preeminencia del enfoque mercantil en la política habitacional, que se caracteriza por asumir que el mercado

inmobiliario resolverá, en lo general, tanto la provisión de tierra para usos urbanos como su adecuada localización.

Los resultados en las últimas dos décadas muestran que éstos no son los resultados esperados y que se requiere de una intervención del Estado para replantear la política habitacional, desde la regularización de la tenencia de la tierra hasta la provisión de suelo para usos urbanos y la producción de vivienda.

### Nota aclaratoria

La primera versión de este trabajo se realizó como ensayo para el Lincoln Institute of Land Policy (LILP) y fue el primer producto del proyecto de investigación denominado Infomercados, que se realizó durante 2007 en seis países latinoamericanos, con la coordinación general de Pedro Abramo, del IPPUR, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRI) y la participación de un grupo latinoamericano de investigadores que analizaron la urbanización de bajo ingreso en grandes metrópolis de América Latina: Río de Janeiro, Buenos Aires, Lima, Bogotá, Caracas y Ciudad de México. Correspondió a quien esto escribe coordinar el capítulo mexicano.

El proyecto contó con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy y especialmente de Martim Smolka y de Pedro Abramo. Participaron los integrantes de Prouriba: como investigadora, Carolina Pedrotti y como asistente académica Sofía Espinoza del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (Prouriba) de El Colegio Mexiquense; igualmente participaron José Primo García, Marco

Polo Olivares e Isaías Martínez en la supervisión de tareas en campo, y Sofía Espinoza como asistente académica, además de un grupo de alumnos de Planeación Territorial y Arquitectura en el levantamiento de encuestas; el doctor Elías Huamán apoyó en el armado de información y selección de colonias a ser encuestadas en el municipio de Chimalhuacán, conurbado a la Ciudad de México. En esta segunda investigación, se aplicaron más de 800 encuestas en un conjunto de asentamientos informales y de muy bajo ingreso en las periferias de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) (en los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli y Nicolás Romero, Estado de México) y de la Zona Metropolitana de Toluca (en San Cristóbal Huichochitlán y en colonias del centro del municipio de Toluca); la metodología base fue diseñada por Pedro Abramo (coordinador del proyecto Infomercados) en el IPPUR de la Universidad Federal de Río de Janeiro, como instrumento de acercamiento al análisis de la conformación y operación de los diversos submercados inmobiliarios informales y de muy bajo ingreso que se han creado en las grandes metrópolis latinoamericanas.

## Bibliografía

Aguilar, Adrián G. y Clemencia Santos C. (2011), *El manejo de asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación del Distrito Federal. Una política urbana ineficaz*, <[http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/periur\\_sust\\_grand.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/periur_sust_grand.pdf)>, consultado en junio de 2014.

- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2014), *El potencial oculto. Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*, Washington, D. C.
- Boltvinik, Julio (2012), “La pobreza en México: Magnitud, evolución y estructura/III”, en Economía Moral, *La Jornada*, 20 de abril, <<http://www.jornada.unam.mx/2012/04/20/opinion/032o1eco>>, consultado en junio de 2014.
- Boltvinik, Julio (2001), “Criterios de pobreza para México”, en Economía Moral, *La Jornada*, 18 de mayo, <[www.jornada.unam.mx/2001/05/18](http://www.jornada.unam.mx/2001/05/18)>, consultado en junio de 2014.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI.
- Centro EURE. Estudios Territoriales y Políticas Públicas (2011), “Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, 2011”, Lerma, México, documento mimeografiado.
- Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Senado de la República (2014), Propuesta de Ley General de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], Celade-División de Población (2012), *América Latina. Estimaciones y Proyecciones de Población a Largo Plazo 1950-2100 (Revisión 2012)*, <[http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)>, consultado en junio de 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], Celade-División de Población (2011), *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe 2011*, p. 33.
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra [CORETT] (2014), Proyecto de Decreto del Ejecutivo Federal para la creación

- del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, documento mimeografiado (abril).
- Connolly, Priscilla (2011), “La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México (1990 a 2005)”, en Emilio Duhau (coord.), *Ciudad de México*, Quito, Ciudades.
- Connolly, Priscilla (2008), “Nuevos Paradigmas en el Desarrollo Habitacional y los Retos para la Producción Estadística. Lo que dice y lo que no dice el censo”, *VII Reunión Nacional de Estadística. Mesa 1: Estadísticas Sociodemográfica-Vivienda*, <<http://www.inegi.gob.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa1/19/PriscillaConnolly.pdf>>, consultado en junio de 2014.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] (2012), *Informe de Pobreza en México, los estados y sus municipios, 2010*, <[http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Informe\\_de\\_Pobreza\\_en\\_Mexico\\_2010.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf)>, consultado en junio de 2014.
- Consejo Nacional de Población [Conapo] (s/f), *Proyecciones de la población de México 2000-2050*, <<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm>>, consultado en junio de 2014.
- Cruz, María Soledad (1999), “Propiedad, poblamiento y la periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco (UAM-A), documento mimeografiado.
- Eibenschutz, Roberto y Carlos Goya (coords.) (2009), *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006. Dimensión, características y soluciones*, México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Secretaría de



- Desarrollo Social (Sedesol), Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco (UAM-X), Miguel Ángel Porrúa.
- Garcés, César (2011), *Estrategias de impulso al Sistema Urbano Nacional y su impacto en la pobreza y la marginación en México, 1950-2010*, Reunión de Expertos sobre “Población y Desarrollo Sostenible”, <[http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/5/44305/Cesar\\_Garces\\_ppt.pdf](http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/5/44305/Cesar_Garces_ppt.pdf)>, consultado en junio de 2014.
- Garza, Gustavo (1996), *20 años de Planeación Urbana en México*, México, El Colegio de México.
- Hernández Laos, Enrique (2000), *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, Serie Documentos Técnicos, México, Conapo.
- Huamán, Elías (2004), “Entre la irregularidad y la regularización de suelo urbano”, tesis doctoral, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco (UAM-X).
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores [Infonavit] (2013a), *Plan Financiero 2012-2016*. I. Diagnóstico, 1. Necesidades de vivienda, <<http://www.infonavitpublica.org.mx/?q=node/768>>, consultado en junio de 2014.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores [Infonavit] (2013b), “Comparación entre los niveles de oferta y demanda de vivienda a nivel industria. ¿Los inicios de obra presentan algún alertamiento en relación a la oferta de vivienda?”, <[http://canadevi.com.mx/Fondeos\\_de\\_Vivienda/INFONAVIT/CNM/2013/3Comparativo\\_oferta\\_demanda.pdf](http://canadevi.com.mx/Fondeos_de_Vivienda/INFONAVIT/CNM/2013/3Comparativo_oferta_demanda.pdf)>, consultado en junio de 2014.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi] (2013), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2012*. Nueva

*construcción*, <<http://www.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2012/ncv/default.aspx>>, consultado en junio de 2014.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi] (2011), *Censo de Población y Vivienda, 2010*. Cuestionario Básico. Localidades y su población por entidad federativa según tamaño de localidad, <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>>, consultado en junio de 2014.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI] (2006), *II Censo de Población y Vivienda, 2005*, <[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)>, consultado en junio de 2014.

Iracheta, Alfonso (coord.) (2013), “Documento ampliado de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda 2013-2018” (elaborado para la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Sedatu), México, Centro EURE, Estudios Territoriales y Políticas Públicas, documento mimeografiado.

Iracheta, Alfonso (2007), “Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo sustentable”, en J. L. Calva (coord.), *Políticas de desarrollo regional*, vol. 13, México, Miguel Ángel Porrúa.

Iracheta, Alfonso (2005), *Ensayos sobre pobreza urbana y habitacional en México*, México, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.

Iracheta, Alfonso (coord.) (2004), *Hacia una política nacional de suelo urbano*, México, El Colegio Mexiquense, Sedesol.

Iracheta, Alfonso (1997), *Hacia una planeación urbana crítica*, México, Plaza y Valdés.

Iracheta, Alfonso (coord.) (1984), *El suelo: recurso estratégico para el desarrollo urbano*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Gobierno del Estado de México (GEM).

- Iracheta, Alfonso y Susana Medina (2001), “Limitaciones en la oferta de vivienda”, en Banco Mundial, *México: estudios sobre vivienda de bajo ingreso*, México.
- Iracheta, Alfonso y Enrique Ortiz (2013), “El suelo social como alternativa a la segregación urbana”, *La vivienda, entre el derecho y la mercancía: Las formas de propiedad en América Latina*, Montevideo, Trilce y We Wffect (Centro Cooperativo Sueco), pp. 215-230.
- Iracheta, Alfonso y Carolina Pedrotti (2013), “Expansión metropolitana y producción habitacional en la zona metropolitana de Toluca”, en Susana Medina (coord.), *Contribuciones al estudio de las ciudades, el Estado de México y el suelo urbano*, México, El Colegio Mexiquense, A. C., pp. 253-305.
- Iracheta, Alfonso y Carolina Pedrotti (2006), “Mercados de suelo informal en América Latina (Infomercados)”, Lincoln Institute of Land Policy y El Colegio Mexiquense, documento mimeografiado.
- Iracheta, Alfonso y Martim Smolka (coords.) (2000), *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, El Colegio Mexiquense, A. C., Lincoln Institute of Land Policy.
- La Jornada* (2001), Economía, 23 de junio, p. 18.
- Márquez Ayala, David (2014), “Inegi. Medición de la economía informal. Reporte Económico”, *La Jornada*, 11 de agosto, p. 26.
- Metrópolis 2025 (2006), *Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, Metrópoli 2025.
- Ordoño, Alejandro, Fernando Azpeitia y Antonio González (1997), “Características y evolución del impuesto predial en México”, *Revista Hacienda Municipal*, Indetec, núm. 58, marzo, pp. 47-59, México.

- Ramírez Favela, Eduardo (2004), “Necesidades de suelo urbano para México”, en Alfonso Iracheta (coord), *Hacia una política nacional de suelo urbano*, México, El Colegio Mexiquense, Sedesol.
- Rébora, Alberto (2003), “Reseña de la actuación gubernamental en materia de Suelo Urbano de 1970 a 1988”, en Alfonso Iracheta (coord.), *Diseño de política e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda de interés social*, México, El Colegio Mexiquense, A. C., Sedesol.
- Salazar, Clara (2012), “Los ejidatarios en el control de la regularización”, en Clara Salazar (coord.), *I-Regular: suelo y mercado en América Latina*, México, CEDUA/El Colegio de México.
- Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol] (2010), *Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares*, <[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/2/images/D\\_PASPRAH\\_2011.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/2/images/D_PASPRAH_2011.pdf)>, consultado en junio de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol], Consejo Nacional de Población [Conapo] e Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi] (2012), *Delimitación de zonas metropolitanas de México 2010*, <[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010)>, consultado en junio de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol], Consejo Nacional de Población [Conapo] e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI] (2004a), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*, México.
- Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol], Consejo Nacional de Población [Conapo] e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e

- Informática [INEGI] (2004b), *Las zonas metropolitanas de México*, Aguascalientes.
- Smolka, Martim O. (2003), “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra”, *Revista Land Lines*, vol. 15, núm. 1, Lincoln Institute of Land Policy, enero.
- Sosa, Miguel Ángel (2010), “Hay 80 mil asentamientos irregulares al año: Sedesol”, en periódico *El Universalmx*, Sección México, 25 de noviembre, <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/182064.html>>, consultado en junio de 2014.
- UN-Habitat (2012), *México, perfil del sector vivienda*, México.
- UN-Habitat (2009), *2011 General Report on Human Settlements: Cities and Climate Change, Chapter Outline*.
- Zarzosa, José Antonio (1997), “Importancia de la modernización catastral”, *Revista Federalismo y Desarrollo*, año 10, abril-junio, pp. 3-20, México.



## Procesos de transformación territorial en las periferias urbanas

*Jan Bazant\**

Las ciudades se expanden de forma incesante alrededor de todo su perímetro. Se expanden masivamente de manera atomizada a muy baja densidad. La expansión no es perceptible a simple vista, sino que con los años se va densificando y los asentamientos de la periferia van gradualmente anexándose a la mancha urbana de la ciudad. Pero no son grandes extensiones territoriales las que de forma repentina se incorporan a la ciudad, sino pequeñas porciones de terreno —unas cuantas manzanas semipobladas— las que día a día a lo largo de todo el año se van aglutinando a la ciudad.

Este fenómeno de expansión incontrolada de las ciudades está, por supuesto, fuera de toda normatividad urbana y no obedece a los planes y programas legalmente vigentes que han sido aprobados por las asambleas de representantes locales o los cabildos municipales. Es común que enormes extensiones de terreno que han sido legalmente decretados en los planes y programas como usos agropecuarios o de conservación ecológica, vitales para la recarga de acuíferos de la ciudad, sean lotificados y vendidos por ejidatarios o comuneros de manera ilegal. La magnitud y complejidad del fenómeno de conversión

\* Doctor en Urbanismo y profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X), México.

de usos del suelo rurales a urbanos dentro del territorio “periurbano” es tal, que los gobiernos locales de ciudades lo acaban aceptando como un hecho ineludible e irreversible.

La subdivisión atomizada del territorio se hace posible porque un sinnúmero de pequeños promotores ejidales, comunales o particulares van lotificando sus parcelas y venden lotes según van pulsando la demanda. Como cada zona de la periferia tiene condicionantes territoriales diferentes en lomeríos y cañadas, en áreas de pendiente o planas, predios cultivables o erosionados, con bosque o con matorral, entonces cada uno subdivide su parcela a su mejor criterio tratando de acomodar el mayor número posible de lotes. Las periferias no se expanden con la misma tasa de ocupación del territorio, como tampoco se expanden con las mismas modalidades de subdivisión de la tierra (Bazant, 2001). El territorio, con su variada fisiografía, condiciona en gran medida el tipo de lotificación y la proximidad o lejanía a equipamiento, servicios, transporte o fuentes de empleo que la ciudad ofrece, serán *valores agregados* que influyan en la demanda y costo del lote, haciendo que unos lotes sean más baratos que otros, que unos se vendan más rápido que otros, todo lo cual determina que una zona de la ciudad se expanda o se consolide a mayor tasa que otra. De aquí que cada zona de la periferia se expande y densifique a tasas diferentes, las cuales también van cambiando con el tiempo, lo que le imprime gran dinamismo a los procesos de crecimiento de la ciudad.

Pero ¿cómo puede ser posible que las ciudades se hayan expandido y lo sigan haciendo prácticamente sin límites sobre un territorio que en apariencia tampoco ofrece límites? Hasta ahora no ha habido barreras territoriales que obstaculicen o disminuyan la presión de expansión de las ciudades, ni las pendientes pronunciadas ni los deslaves



de barrancas ni las zonas inundables ni terrenos con suelos colapsables, salitrosos o volcánicos, ni áreas agrícolas ni aquellas de conservación ecológica.

### Esquematización del proceso de crecimiento de una ciudad

Cuando las ciudades son pequeñas muestran una tendencia hacia una expansión urbana relativamente concéntrica en la medida en que la población busca mantener una proximidad con el centro, que es en donde están concentrados las principales actividades y servicios de la localidad (figura 1). Sin embargo, a mediados del siglo pasado, el país empieza a experimentar un brutal crecimiento demográfico y un gradual cambio de modelo de desarrollo de aquel basado en el sector primario al basado en los sectores secundario y terciario que tienen su ubicación espacial en las ciudades, todo lo cual ha tenido como efecto inmediato un intenso proceso de urbanización, es decir, de concentración poblacional en las ciudades. Éstas empiezan a ser receptoras de un elevado influjo demográfico que ya no puede ser absorbido alrededor de sus centros, sino que la expansión urbana empieza a desbordarse hacia las periferias, hacia aquel territorio rural semi-abandonado, tierras de cultivo de temporal o zonas de conservación ecológica, las cuales van sucumbiendo ante la presión de ser ocupadas. La transformación rural a urbano del territorio empieza a darse en un inicio a lo largo de las carreteras que unen funcionalmente a las ciudades con otros poblados de la región (figura 2). Por estas carreteras circula la población que habita en los poblados circunvecinos a la ciudad y se traslada a diario al centro urbano, convirtiendo estas carreteras

en “corredores urbanos”, ya que con el tiempo se empiezan a ubicar sobre ellas equipamiento, comercios y servicios que buscan satisfacer la demanda de la nueva población de la zona (figura 3) (Terrazas, 2005). Al convertirse en corredores urbanos, ofrecen a los pobladores de la zona un abanico de servicios, lo que induce su gradual consolidación urbana. Las carreteras regionales, a la vez, se intersectan con una red de caminos de terracería rurales que abren vastas porciones del territorio para que sean ocupadas masivamente por nuevos pobladores (figura 4). En todo este proceso de expansión hacia la periferia, por lo general los “centros históricos” de las ciudades empiezan a decaer y a despoblarse. Dependiendo de la ciudad, el proceso descrito puede desarrollarse en un lapso de 50 años en el que ésta puede llegar a triplicar o cuadruplicar su población. Este fenómeno de expansión urbana incontrolada se da en el nivel nacional, con variaciones de intensidad dependiendo del tamaño de cada ciudad.

#### Figuras 1 a 4



Figura 1  
Crecimiento  
concéntrico  
de la ciudad



Figura 2  
Expansión ciudad  
hacia pueblos  
circunvecinos por  
carreteras  
de acceso



Figura 3  
Formación  
corredores  
urbanos y  
conurbación  
pueblos



Figura 4  
Absorción  
de pueblos  
y ocupación de  
intersticios baldíos  
intermedios

## Objetivo básico

Como este fenómeno de expansión urbana incontrolada se manifiesta en prácticamente todas las ciudades del país, el objetivo central de este texto es el de ilustrar la intensidad de este proceso de conversión del territorio y de las consecuencias urbanas y ambientales que genera. Por ende, no interesa tanto profundizar sobre sus variables, sino más bien mantener esa visión de conjunto de la dinámica de estos procesos.

## Reseña sobre el enfoque de investigación

Gran parte de las investigaciones urbanas versan sobre el análisis de una o diversas variables que se analizan en un lapso determinado de tiempo (un año, quinquenio o década) y arrojan resultados sobre su comportamiento dentro de este periodo “estático”. En esta ocasión, lo que llevé a cabo fue un análisis “a lo largo del tiempo”, es decir, el análisis del comportamiento dinámico básicamente de una variable: la físico-espacial o el territorio. La zona de estudio fue la periferia sur de la Ciudad de México (por ser la más próxima a mi universidad), que tiene aproximadamente 34,000 hectáreas, de las cuales se identificaron tres “patrones” de expansión y consolidación urbana que son representativos de la dinámica en como se subdivide y atomiza el territorio. Se seleccionó un periodo de análisis de casi 40 años, de 1967 a 2005. Con esta perspectiva se pudieron identificar con mayor claridad los distintos procesos que se llevan a cabo dentro de la expansión y consolidación urbana en diferentes zonas de la periferia de una ciudad y los cuales fueron publicados en *Periferias Urbanas* (Bazant, 2001).

### *¿Cuál es la frontera urbano-rural?*

La frontera que divide el campo de la ciudad es una línea virtual que sólo existe en teoría en los planes de desarrollo urbano oficiales. En la realidad, lo que sucede es que las parcelas ejidales o comunales ubicadas en la periferia urbana están continuamente ofertando lotes e induciendo con ello el asentamiento de nuevos pobladores. Al inicio, los asentamientos dentro de la periferia son muy dispersos, digamos de 1 a 10 viviendas por hectárea, pero conforme transcurre el tiempo se van consolidando hasta tener 20, 30, 40 y 50 viviendas por hectárea (viv/ha). Ésta es la máxima densidad urbana con viviendas plurifamiliares ubicadas en asentamientos irregulares de bajos ingresos dentro de cuyos lotes habitan varias familias consanguíneas o emparentadas. De aquí que se considere como *área rural* a aquel territorio que no tiene viviendas y *área urbana* al territorio que tiene más de 10 viv/ha, pues a partir de entonces la proximidad de las viviendas empieza a configurar las calles dentro de los asentamientos de bajos ingresos. Entonces la *frontera urbano-rural* es aquella dinámica franja territorial que tiene de 1 a 10 viv/ha con asentamientos muy dispersos alrededor de las ciudades y que se caracteriza porque cambia constantemente de ancho y se va desfasando en el tiempo hacia una periferia aún más extrema.

### Patrones de parcelación del territorio

Pero ¿cómo es posible que las periferias sean “lotificadas” masivamente para dar cabida a la creciente demanda de pobladores de ingresos

bajos y medios? ¿Y cómo puede suceder en todo su perímetro? De manera informal y no planeada, los ejidatarios o comuneros de cada parcela la van subdividiendo para acomodar la demanda que reciben. De este modo, las periferias no muestran una unidad urbana en la que hay coherencia formal y funcional en el crecimiento de la ciudad. Todo lo contrario, las periferias muestran una gran fragmentación espacial y funcional, tipo “plato roto”, en el que cada parte del territorio tiene una modalidad diferente de lotificación que con frecuencia contrastan con los criterios funcionales y formales de las parcelaciones colindantes, lo cual, con el tiempo, provoca un gran conflicto de circulación entre las parcelas y dentro de sectores urbanos por la discontinuidad de las calles, problema que es agravado porque los ejidatarios o comuneros no dejan terreno para equipamiento social y éste tiene que ser ubicado posteriormente en zonas distantes. Como se explicó en las primeras figuras, las periferias están vinculadas de manera funcional a la ciudad central a través de carreteras regionales que con el tiempo se convierten en corredores urbanos. Estas vías de acceso son con frecuencia las vías principales de circulación que tienen las periferias con la ciudad y sus fuentes de empleo. A menudo, a lo largo de estas vialidades primarias se ubica parte del equipamiento social y servicios, y se van convirtiendo en “subcentros urbanos informales” de las periferias y se vuelven los catalizadores que le imprimen un mayor impulso de expansión urbana hacia periferias aún más distantes. Pero ¿cómo se logra esta ocupación territorial en tan breve lapso de tiempo? De la observación de la expansión urbana en la ciudad de México, se encontró que hay diversos “patrones de subdivisión” de la tierra, que se aplican indistintamente en cualquier parcela de la periferia urbana dependiendo de su ubicación territorial. De manera que

*todas* las parcelas de la periferia están disponibles en espera de algún “comprador”, lo que hace que la oferta de lotes sea muy elástica y siempre satisfaga a la demanda. Los patrones más relevantes en la expansión de la ciudad son los siguientes:

1. *Pueblos aislados en la periferia*. Se refiere a los poblados que aún están 10 o 15 km alejados de la ciudad. Son poblados que cuentan con una población estable y tienen todo el equipamiento de educación, salud y abasto, además de una gama de servicios que atiende las necesidades de la población. De aquí que, en general, los residentes permanezcan básicamente en el pueblo y con frecuencia se dedican aún a actividades agropecuarias y comerciales. Es decir, son relativamente autónomos. El caso estudio fue el poblado rural de Milpa Alta sobre la carretera escénica a Oaxtepec y Cuautla en la periferia sur de la Ciudad de México.

El esquema urbano es el tradicional: un sistema reticular en cuyo centro se encuentra el mercado, la iglesia y el ayuntamiento entremezclados

**Figura 5**  
**Esquema de pueblo aislado con bajo crecimiento demográfico (a tasa natural)**



con los principales comercios y servicios del poblado. Nótese además que las calles del poblado en 1967 eran de terracería (figura 6). De aquí que el crecimiento demográfico que ha tenido el poblado a lo largo de los años sea bajo, al ritmo del crecimiento natural de la población residente. A lo largo del periodo de estudio las parcelas en torno al poblado mantuvieron su traza urbana independientemente de la configuración de las parcelas y fueron dando cabida al asentamiento de nuevas familias, predominantemente a los descendientes de los propietarios originales.

Es interesante observar que los lotes dentro del pueblo van siendo subdivididos para acomodar descendientes y cubrir la demanda que llega de nuevos residentes. Obsérvese cómo en los lotes originalmente grandes sus propietarios trazan un callejón para ir acomodando más lotes en su interior. Es una expansión y consolidación hacia el *interior*,

**Figura 6**  
**Milpa Alta en 1967**

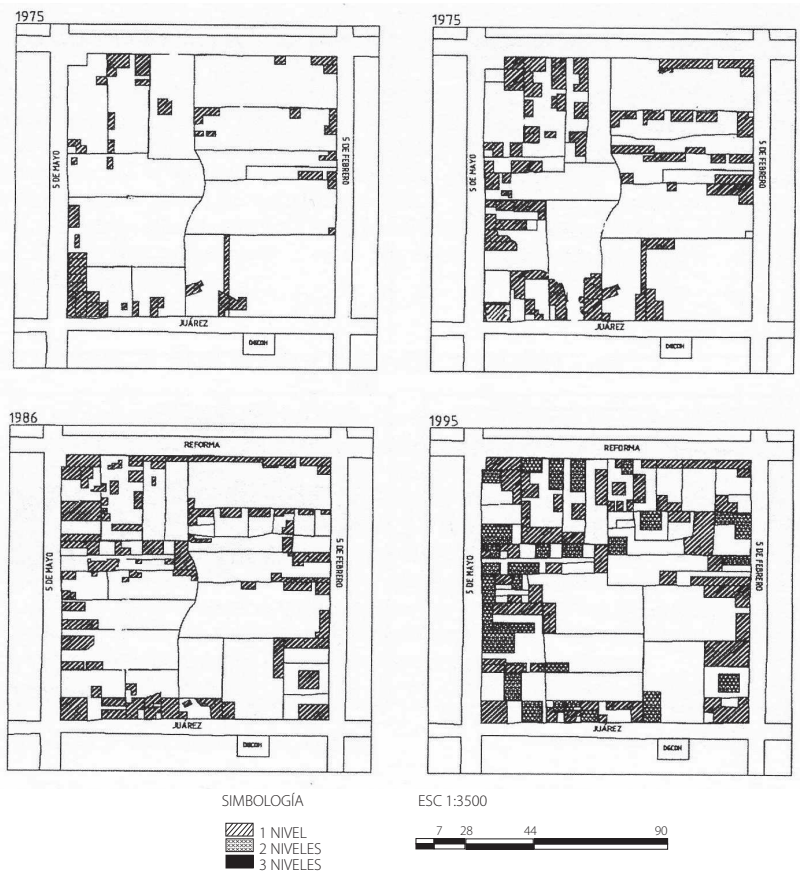


Fuente: archivo de Jan Bazant.

sin alterar la estructura urbana del poblado. De este modo, con frecuencia lo que se ve del exterior es la casona vieja original y al abrir la puerta se puede apreciar un conglomerado de nuevas casas en proceso de ampliación (figura 7).

2. *Pueblos en proceso de absorción.* Estos pueblos son de similar estructura urbana al caso estudio anterior, pero la diferencia es que

**Figura 7**  
**Proceso de expansión del "patrón urbano" de pueblos aislados**



Fuente: elaboración propia.



ahora muchos de los habitantes de estos poblados se trasladan a la ciudad a vender sus mercancías, van a trabajar o recurren a servicios que no tienen en su localidad, como educación superior o atención especializada de la salud. Ya hay una dependencia funcional y económica directa con la ciudad, lo cual hace que las carreteras que unen las periferias con el centro de la ciudad empiecen a aumentar de tránsito con el tiempo y den origen a que en los baldíos se establezcan comercios informales y formales, así como nuevos pobladores. Esto empieza a unir física y espacialmente a estos pueblos con la ciudad. El caso estudio es San Andrés Totoltepec en la carretera a la salida de Cuernavaca, en la periferia sur de la Ciudad de México (figura 8).

**Figura 8**  
**San Andrés Totoltepec**



Fuente: archivo de Jan Bazant.

La importancia de este “patrón” radica en que *explosivamente* se convierten en “polos” de atracción de grupos de menores ingresos, que encuentran en estos poblados equipamiento y servicios, aunque distantes de sus lugares de asentamiento (figura 9). A diferencia de otras periferias distantes y despobladas (como el caso estudio 3), aquí los niños por lo menos tienen acceso a la escuela primaria, las madres tienen el mercado y, sobre todo, hay redes de infraestructura, que si bien al principio dan servicio satisfactorio a los residentes, con el influjo masivo y disperso de nuevos inmigrantes éstos empiezan a ser insuficientes.

En 1967 el único acceso al pueblo era la carretera federal a Cuernavaca y puede observarse en la figura 10 la configuración de traza reticular del poblado, los cauces de temporal arbolados, los caminos rurales en terracería que les daban acceso a las parcelas de cultivo, así como la gran variedad de formas y superficies que tiene cada parcela.

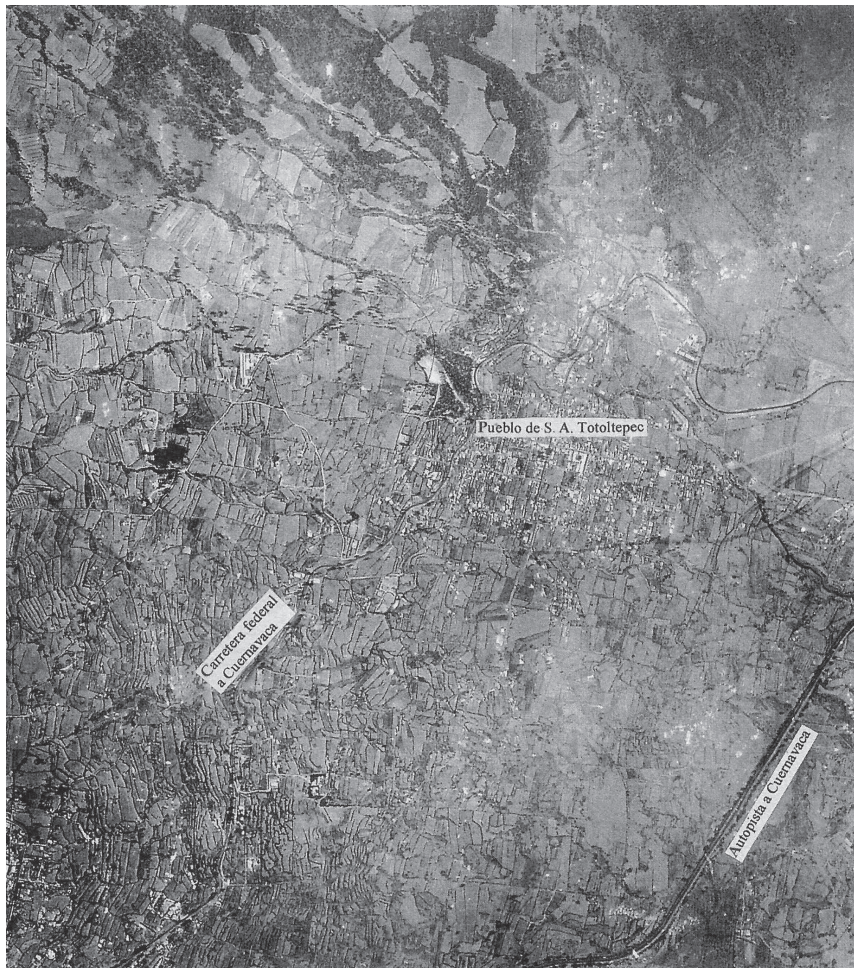
**Figura 9**  
**Esquema del “patrón urbano”. Pueblos en proceso de absorción**



Fuente: elaboración propia.

En esa época todas las parcelas se cultivaban predominantemente con maíz —en un cultivo de subsistencia para almacenar grano para el consumo anual de cada familia.

**Figura 10**  
**San Andres Totoltepec en 1967**



→ Norte

Escala aproximada 1:20 000

Fuente: archivo de Jan Bazant.

Esta zona boscosa en que se ubica San Andrés Totoltepec —al igual que toda la periferia sur de la Ciudad de México— era una de las zonas de conservación ecológica decretadas en el plan maestro de la década de 1970. Pero con el paso de los años y la creciente demanda demográfica de la ciudad, los ejidatarios y comuneros fueron vendiendo lotes dentro de cada una de sus parcelas, a modo que generarse algunos ingresos adicionales, pero manteniendo su actividad de sustento alimenticio básico. Por ser éste un proceso tan atomizado dentro del territorio, los ejidatarios y comuneros evitaban que sus compradores fueran desalojados por estas ventas “irregulares” de sus lotes, lo cual indujo una ocupación anárquica y dispersa del territorio que posteriormente fue imposible de estructurar en cuanto a nuevas vialidades, secciones de calles, terrenos para equipamiento básico, entre otros.

Nótese en este proceso de expansión cómo cada parcela de cultivo es dividida con diferente criterio por sus propietarios (figura 11). Lo único que tienen en común es el camino de terracería que les da acceso y que las comunican con el centro del pueblo. Cada parcela tiene en su interior pequeños callejones que sirven para acceder a los lotes. Inicialmente las familias que se asienta edifican una modesta “casita”, generalmente de uno o dos cuartos. Conforme pasa el tiempo, las familias van agregando cuartos a su casa y al mismo tiempo empiezan a llegar nuevas familias a la parcela.

3. *Lotificaciones*. Este es el “patrón urbano” más conocido y consiste en subdividir una parcela con el sistema tipo parrilla de calles paralelas y lotes de igual tamaño. En comparación con los “patrones” anteriores que muestran calles angostas y con frecuencia sinuosas dependiendo de la topografía, las lotificaciones tienen amplias calles de 12 a 14 metros y en ocasiones mayores, con lotes uniformes de 200 m<sup>2</sup>

**Figura 11**  
**Proceso de lotificación de una parcela ejidal**



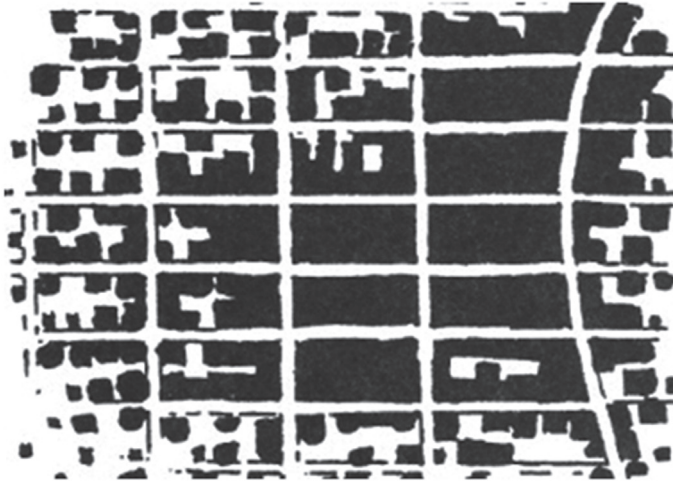
Fuente: elaboración propia.

típicamente de 10 x 20 m (figura 12). El caso estudio seleccionado es una amplia zona de la periferia sur de la Ciudad de México conocida como Héroes de Padierna (figura 13).

Este “patrón urbano” es el más comercial de todos, puesto que esta regularidad permite que se pueda vender cualquier lote y facilita a los residentes la construcción de sus viviendas, ya que las colindancias están a escuadra (figura 12). Este “patrón” tiene gran versatilidad, ya que

**Figura 12**

**Esquema del "patrón urbano". Lotificación o fraccionamiento**



Fuente: elaboración propia.

**Figura 13**

**Vista de la colonia Héroes de Padierna**



Fuente: archivo de Jan Bazant.

se puede implementar en un terreno pequeño de un par de hectáreas, al igual que en otro grande de docenas de hectáreas, como en el caso de los exejidos de Padierna. La regularidad de su trazo permite que las calles se puedan seguir extendiendo indefinidamente hacia las cuatro orientaciones, además de que facilita la posterior incorporación de redes de infraestructura y la circulación de transporte público.

Una de las vertientes de la política agraria del pasado consistió en la repartición de tierras, con el propósito de otorgarles un patrimonio y posibilidades de sustento a las familias de menores ingresos, con un sentido de equidad social. Pero cuando las tierras cultivables alrededor de las ciudades se acabaron, empezaron a repartir terrenos inservibles con suelos de: roca volcánica de topografía abrupta que dificulta y encarece la construcción (como las colonias de Padierna), otros sobre arenas salitrosas que corroen tuberías y varillas de acero (como aquellos de las colonias de Nezahualcóyotl y Chimalhuacán), otros sobre terrenos inundables (como aquellos de Chalco), en arcillas expansivas que se expanden cuando llueven y se contraen cuando se secan (como en el Bajío), algunos sobre terrenos arenosos de baja capacidad de carga (como en la zona de Ecatepec); o sobre terrenos de alta pendiente (como las colonias de Cerro del Judío), todos ellos inadecuados para usos habitacionales y urbanos. De esta manera, cuando la mancha urbana de la ciudad se aproxima, los ejidatarios de estas parcelas ven la oportunidad de lucrar con sus tierras inservibles y empiezan a lotificar. Obviamente, al carecer de servicios y estar sobre suelos poco aptos para la construcción, los terrenos fueron los más baratos del mercado de bajos ingresos y, por tanto, se vendieron en pocos años y se construyeron con la misma intensidad. La estrategia de los ejidatarios era vender algunos lotes

de cada manzana hasta cubrir toda la lotificación, es decir, para que todas las manzanas estuvieran ocupadas por algunas viviendas. La razón es sencilla: evitar que el gobierno local pudiera “expropiarles” lotes para la posterior ubicación de escuelas, clínicas y demás equipamiento para la comunidad.

Por ser tan baratos los lotes, el proceso de expansión fue muy explosivo y por tal motivo esta enorme extensión de territorio fue ocupada en poco más de una década. Pero al continuar la demanda, ésta se fue desplazando hacia ejidos colindantes, en tanto que aquellas lotificaciones ya ocupadas continuaron con su acelerado proceso de consolidación. A diferencia de los demás “patrones” cuya consolidación es lenta y va a un ritmo menor que la expansión, en este caso la densificación empieza a ocurrir antes de que acaben de ocuparse todos los lotes del fraccionamiento. Es decir, la ampliación de las viviendas dentro de cada lote llega a su más alta densidad aunque hayan quedado lotes baldíos (figura 14).

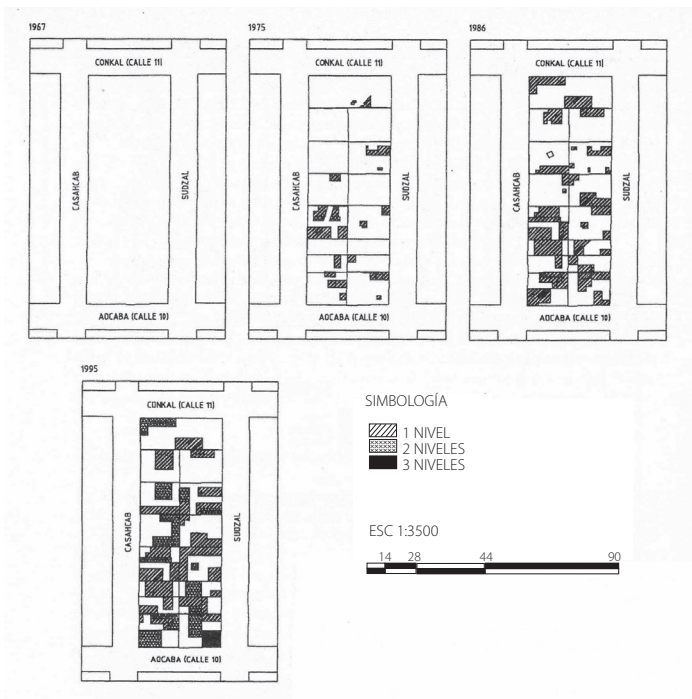
### Reflexiones finales

Los procesos de expansión y consolidación urbana de una periferia no son diferentes, sino que en realidad los “patrones” representan *el mismo proceso* con diferentes modalidades de parcelación y en diversas dimensiones del tiempo. Estos “patrones” con los que se lotificó el sinfín de parcelas ejidales y comunales de las periferias, tienen las siguientes características:

1. El proceso de conversión de uso del suelo rural a urbano sitúa a cada asentamiento de la periferia en un *espacio* y en *tiempo*. Es decir,



**Figura 14**  
**Proceso de expansión y consolidación de "patrón urbano" denominado por lotificaciones**



Fuente: elaboración propia.

dependiendo de la densidad y configuración urbana sabemos en qué etapa del proceso se encuentra el asentamiento y es posible estimar cuánto le falta para concluir, es decir, para saturar el territorio y llegar a la densidad máxima.

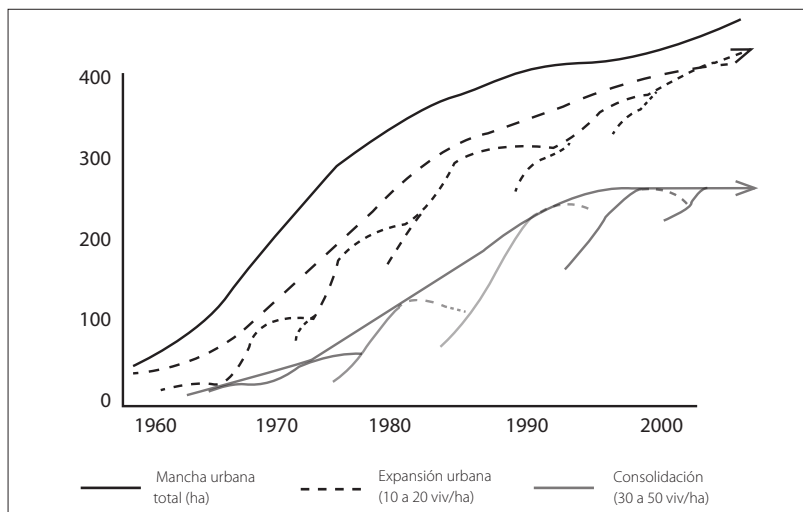
2. En situaciones normales de crecimiento urbano, como las analizadas, el proceso de expansión y consolidación urbana es *lineal e irreversible*, una vez que inicia no concluye hasta que se satura el territorio. Por ejemplo, el proceso dentro de un lote podría ejemplificarse como que llega la familia y erige un cuarto sin servicios, pero conforme pasa el tiempo y la familia hace mejoras económicas (con hijos que

trabajan), la vivienda continúa ampliándose para ocupar cada vez más terreno del lote hasta que se expande hacia un segundo o tercer nivel, según sean las necesidades familiares (Bazant, 2003). Esto ocurre sucesivamente una y otra vez, en todos los lotes, de cada manzana, de cada colonia de la periferia.

3. La expansión y consolidación urbana dentro de una colonia o zona de la periferia ocurren *paralelamente como proceso*. Es decir, la colonia no se expande y luego se densifica; sino conforme se expande se densifica, tal como se aprecia en la figura 15 y conforme se densifica se expande aún más.

4. El proceso siempre *inicia con una ocupación dispersa* en el territorio que es la expansión y siempre termina con la consolidación al llegar a su máxima densidad.

**Figura 15**  
**Visión de conjunto de procesos de expansión y consolidación urbana**  
**en la periferia sur de la Ciudad de México**



Fuente: elaboración propia.

5. El proceso de expansión *ocurre indistintamente sobre cualquier tipo de terreno*: lomerío, plano, de cultivo, erosionado, con problemas geológicos, de mala calidad de suelos y con frecuencia sobre zonas de conservación ecológica.

6. Una barranca profunda, una montaña empinada, un lago o río son límites naturales de la expansión urbana. También lo pueden ser las diseconomías de escala que se presentan cuando los asentamientos se ubican en zonas muy alejadas, pues los usuarios deberán gastar más dinero en transporte y tiempo de traslado, lo cual, para una economía familiar de bajos ingresos, es una limitante importante.

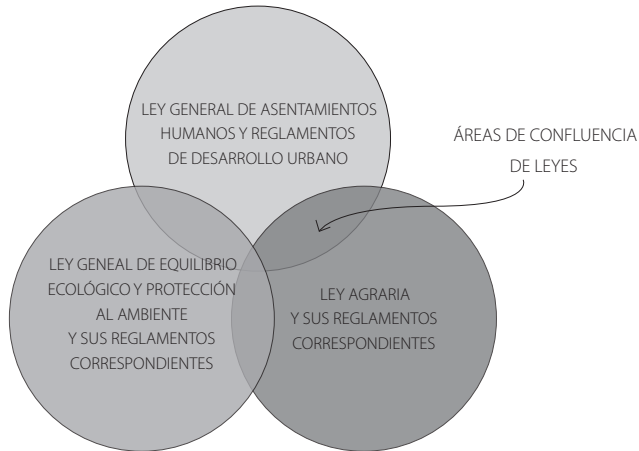
Lo descrito como procesos de expansión y consolidación urbana se reproduce de manera similar o con variantes, en *todas* las periferias de *todas* las ciudades pequeñas, medianas y grandes del país. Por lo general, estos procesos representan aproximadamente de 60 a 65% de la *expansión urbana* de nuestras ciudades, o sea, que cubre un extenso territorio en el contorno de nuestras ciudades al que se le agregan año con año nuevos asentamientos.

Esta expansión masiva de las periferias en este vasto territorio de procedencia ejidal o comunal, es vendido especulativamente con un procedimiento “irregular” (sin protocolización legal o notarial) aprovechando la intensa demanda que ejercieron los pobladores de bajos ingresos en décadas pasadas. Esta transacción “irregular” contravino la normatividad de usos del suelo que decretaban los planes de desarrollo urbano que asignaban a las periferias de aquel entonces un uso agrícola o de conservación ecológica. Tampoco los ejidatarios y comuneros cumplieron en la lotificación de sus parcelas con los reglamentos de fraccionamiento que estipulan los tamaños de lotes, anchos

de vialidades, porcentajes de áreas para equipamiento, dotación de infraestructura básica, entre otros.

De aquí que se haga evidente la inconsistencia que tienen entre sí las legislaciones que rigen el territorio. Cada ley está conceptualizada como un cuerpo normativo y operativo propio que es independiente de otros. Por ejemplo, la Ley General de Equilibrio Ecológico es un excelente cuerpo legal que define los conceptos ecológicos y ambientales, establece sus normas y precisa las sanciones en caso de que sean violadas, todo esto dentro de un territorio acotado como de reserva o conservación ecológica. Pero ¿qué sucede cuando la mancha urbana se aproxima y empieza a invadir territorios decretados como de conservación ecológica? Pues simplemente esta Ley los refiere a la Ley de Asentamientos Humanos y sus reglamentos para que norme esta ocupación urbana; y éstos *no tienen la capacidad de normar sobre terrenos que no están dentro del fondo legal de la ciudad*, es decir, que *no están registrados* en el Registro Público de la Propiedad, pues no pueden ser sancionados. Es decir, que la tenencia ejidal o comunal está fuera del fondo legal de la ciudad, pero está sujeta a sus propias normas ejidales y comunales que difícilmente son aplicadas cuando contravienen los intereses de los propios ejidatarios y comuneros. Por eso mismo, cuando la mancha urbana se expande sobre usos del suelo decretados como agrícolas (de tenencia ejidal), la Ley Agraria simplemente la refiere a la Ley de Asentamientos Humanos o sus reglamentos para que normen esta irregularidad, la que, como se mencionó, resulta improcedente regular (figura 16). Así, cuando dentro de un territorio hay inconsistencias en la regulación de sus usos del suelo —como la ha habido en la expansión urbana de todas las ciudades—, simplemente no existe un mecanismo legal para arbitrar y hacer valer ambas legislaciones.

**Figura 16**  
**Inconsistencia de legislaciones que inciden en el territorio**



Fuente: elaboración propia.

Evidentemente, los beneficiados de esta inconsistencia legal han sido los ejidatarios y comuneros que han hecho lo que han querido con la parcelación del territorio.

No obstante el desastre urbano derivado de la expansión urbana incontrolada de nuestras ciudades, que presentan periferias fragmentadas, discontinuas y sin estructura urbana, con equipamiento disperso, con escasos servicios, hay que reconocer que hay un lado positivo: el social. México cuatruplicó su población en 60 años: de 25 millones en 1950 a 108 millones en 2010, de los cuales 25% era urbano en 1950 y cerca de 75% lo era en 2010, lo cual produjo una tremenda concentración poblacional en torno de las ciudades en un periodo relativamente corto. Con una economía en auge, pero aún en formación, resultaba a todas luces imposible dotar a la nueva población de espacios habitables adecuados con su respectivo equipamiento dentro

de las ciudades. De aquí que esta ocupación anárquica del territorio haya servido y siga sirviendo como válvula de escape para mitigar la presión social que se acumuló y se sigue acumulando en las ciudades, abriendo la posibilidad de que cada habitante pudiera tener un lote en donde establecerse con su familia, para que luego los gobiernos locales fueran extendiéndoles gradualmente los servicios.

### Corolario

Y ya que el crecimiento demográfico del país empezó a declinar a partir de la década de 1990 con la consecuente disminución de la expansión incontrolada de las periferias urbanas; a partir del año 2000 surge otro fenómeno de desarrollo urbano, y éste es el desarrollo inmobiliario a escala masiva de conjuntos de vivienda de interés social —ahora para *trabajadores asalariados* que cotizan en el Infonavit (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).

El Infonavit ha otorgado desde el año 2000, créditos puente a desarrolladores inmobiliarios para la construcción de viviendas —que suman más de 6.5 millones de acciones— en forma de conjuntos habitacionales de todos tamaños (algunos de más de 1,000 viviendas), de variados diseños y ubicados arbitrariamente en las distantes periferias de la mayoría de las ciudades medias y grandes del país.

A diferencia de los casos estudio mencionados anteriormente en que las ventas de parcelas ejidales fueron lote por lote e “irregulares”, a partir de la reforma a la Constitución Política de 1992 surgió la oportunidad para que los ejidatarios empezaran a vender legalmente sus parcelas completas. Al encontrarse distantes de las periferias de las ciudades,

estando las parcelas improductivas y abandonadas, su precio era muy bajo y, por tanto, los promotores inmobiliarios ampliaban el margen de sus utilidades. Los ejidatarios accedían a vender sus parcelas a bajos precios a sabiendas de que el resto de las parcelas colindantes se beneficiaría con la *plusvalía* que produciría una inversión grande de un desarrollo inmobiliario.

No obstante la magnitud de estos desarrollos habitacionales, la mayoría “obtuvo” los permisos requeridos a pesar de que la normatividad vigente de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio en torno a *todas* las ciudades estipula usos agrícolas o de conservación ecológica. Y claro, no sólo se trataba del desarrollo de un nuevo conjunto habitacional en territorio despoblado, sino que las autoridades municipales y estatales que otorgaron los permisos difícilmente consideraron los impactos urbanos que éstos desencadenarían, como la proliferación de nuevos asentamientos de bajos ingresos alrededor de los conjuntos habitacionales y a lo largo de las carreteras que les dan acceso. Además, el impacto ambiental de estos conjuntos ha sido desastroso, ya que los nuevos desarrollos y los asentamientos populares aledaños no tienen suministro de agua asegurado para la futura demanda ni tienen plantas de tratamiento de aguas negras, por lo que su vertido es a cielo abierto sobre cauces de temporal y no hay recolección municipal de basura que está siendo tirada en algún baldío de la proximidad.

Pero lo más dramático es la ausencia de directrices sociales por parte del Infonavit. La voracidad de los desarrolladores inmobiliarios al ubicar sus conjuntos de vivienda en terrenos baldíos distantes de bajo costo, a muchos kilómetros de las periferias actuales de la ciudad, conllevó enormes consecuencias sociales. Ni al Infonavit ni a los desarrolladores les importó que los nuevos residentes tuvieran que gastar

dinero adicional y tiempo en traslados de sus viviendas a sus empleos actuales, los niños desplazarse a sus escuelas primarias, los adolescentes a sus secundarias o preparatorias, las madres al mercado, y algún enfermo a la clínica de salud, ya que los conjuntos carecen de este equipamiento. Dependiendo del tamaño del conjunto, los promotores respetaron terrenos destinados al equipamiento y en los más grandes hasta construyeron pequeñas escuelas, pero en la mayoría de los casos éstas no están operando porque la SEP o su filial estatal no contaron con presupuesto adicional para cubrir estas plazas nuevas de maestros y personal administrativo. El resultado final es que para 2012, más de 26% de las viviendas construidas ya habían sido abandonadas por sus residentes, los cuales aceptaron inicialmente el crédito para hacerse de un patrimonio familiar, pero luego debido a su mala ubicación y los consecuentes sobrecostos de transporte, se han visto obligados a abandonarlas. Y la tendencia es que este abandono aumente de forma gradual con el tiempo, lo cual muestra el fracaso social de esta política habitacional.

Los distantes municipios en donde se ubican estos desarrollos habitacionales carecen de recursos propios para dotarlos de infraestructura y proporcionarles los servicios públicos como aquellos de infraestructura, seguridad pública, recolección de basura, entre otros, y aprobaron estos conjuntos habitacionales con el único propósito de hacerse de recursos a través del pago de los permisos de fraccionamiento y de construcción que les hicieron los desarrolladores, recursos que duraron durante la administración en turno, pero que no prosiguieron a las siguientes administraciones, por lo que los servicios municipales declinaron y ésta ha sido otra de las razones que ha impulsado a los residentes a abandonar su vivienda por la irregularidad en la dotación de sus servicios.



## Bibliografía

- Bazant, Jan (2004), *Asentamientos irregulares. Guía de soluciones urbanas*, México, Trillas.
- Bazant, Jan (2003), *Viviendas progresivas. Construcción de vivienda por familias de bajos ingresos*, México, Trillas.
- Bazant, Jan (2001), *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*, México, Trillas.
- Consejo Nacional de Población [Conapo] (2005), *México ante los desafíos del milenio*, México, Conapo.
- Terrazas, Óscar (2005), *La Ciudad de los Caminos. El caso del corredor Tlaxcala-Puebla*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapozalco (UAM-A).



# Los ejidos y comunidades indígenas ante la expansión de Guadalajara, 1920-2000\*

Edith R. Jiménez Huerta\*\*

María de la Luz Ayala\*\*

## Resumen

En este documento hacemos un recuento de la transformación, durante el siglo xx, de las tierras de los 52 ejidos y seis comunidades indígenas de los cuatro municipios sobre los cuales creció la ciudad de Guadalajara en ese entonces. Hacemos referencia a las tierras que la Reforma Agraria repartió a los ejidos y restituyó y tituló a las comunidades indígenas. Asimismo, mostramos la pérdida constante de las tierras ejidales y comunales, a través de diversas acciones, como la expropiación en aras del bien común para la construcción de infraestructura, equipamiento y vivienda, y aquellas que se hicieron a

\* Una versión breve de este documento se publicó en Ayala, María de la Luz y Edith R. Jiménez Huerta, “Ejidos y comunidades. Guadalajara, 1920-2000” en Solís Gadea, Héctor Raúl y Karla Alejandrina Planter Pérez (coordinadores), *Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época*. Tomo I: Arte, población y cultura, salud. Guadalajara, Universidad de Guadalajara/Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, 2010, pp. 171-181. El número de ejidos y comunidades indígenas varía un poco entre los dos documentos, el de 2010 y éste, pues en 2000 se actualizaron algunos datos con los que no contaba el Registro Agrario Nacional (RAN) en la investigación inicial.

\*\* Departamento de Estudios Regionales-Ineser, Universidad de Guadalajara.

favor de la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT). En la última parte, presentamos información del programa Procede sobre las tierras certificadas y tituladas, así como aquellas que se han desincorporado y obtenido el dominio pleno. A lo largo del artículo se presentan cifras detalladas de las tierras que conformaron los núcleos agrarios, de las que perdieron, de las que cambiaron de ubicación, de las que certificaron y de las que desincorporaron del régimen ejidal.

## Introducción

El siglo xx fue escenario de grandes transformaciones en el régimen de la propiedad y uso del suelo en México: es la época de la formación de los ejidos y de la expansión de las ciudades. La Reforma Agraria repartió a los ejidos y restituyó o tituló a las comunidades indígenas más de la mitad del territorio nacional (RAN, Procede, s/f a). De acuerdo con el Registro Agrario Nacional (RAN), se estima que a finales del siglo xx había 29,942 núcleos agrarios (27,664 ejidos y 2,278 comunidades) que cubrían aproximadamente 103 millones de hectáreas. En Jalisco, el número de núcleos agrarios ascendía a 1,469 (RAN, Procede, s/f b). En la segunda mitad del siglo xx las ciudades se expandieron sobre los poco más de mil núcleos agrarios que se encontraban en sus alrededores (Robles, 1999, en Azuela, 2001, p. 1). En el área metropolitana de Guadalajara esta observación general también es válida: la urbe ha crecido en gran medida sobre tierras ejidales y comunales. Hoy en día, somos testigos de cómo la ciudad asimila paulatinamente esas tierras a la vez que cambia su uso: las tierras fértiles, de riego,

temporal y agostadero han sido ocupadas por nuevos fraccionamientos, equipamiento e infraestructura urbana.

En este trabajo presentamos el historial agrario de los 52 ejidos y seis comunidades indígenas localizados en los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá sobre los cuales se extendió el área metropolitana de Guadalajara entre 1920 y 2000.<sup>1</sup> En particular hacemos referencia al proceso de transformación que estas tierras han sufrido como resultado de su dinámica propia y de su cercanía con la ciudad. Encontramos que se trata de un proceso muy complejo: cada caso presenta particularidades; sin embargo, identificamos cinco etapas que permiten seguir el proceso general.<sup>2</sup> Hacemos referencia a

<sup>1</sup> Las fechas corresponden a las acciones agrarias registradas, la más antigua y la más reciente. La más antigua es la dotación de 1,500 hectáreas de agostadero hecha al ejido de Tesistán el 16 de enero de 1920, ejecutada ese mismo año, y la más reciente, la otorgada al ejido de Milpillas Mesa de San Juan Bautista, de 328 hectáreas el 25 de enero de 1999, ejecutada el 7 de diciembre de 2000.

<sup>2</sup> Este documento se realizó, en gran medida, a partir de una de las bases de datos del proyecto: “Atlas de la producción de suelo urbano en el área metropolitana de Guadalajara, 1970-2000”, elaborado por Edith Jiménez Huerta, Heriberto Cruz Solís y Jesús Rábago Anaya. La investigación fue financiada por los fondos SEP/Conacyt, Ciencia Básica, clave: R31042-S y la Universidad de Guadalajara, entre diciembre de 1999 y junio de 2004. Esta base de datos reúne información obtenida en diversas fuentes: Registro Agrario Nacional (RAN), Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), *Diario Oficial de la Federación* (DOF) y la obra de Becerra Mercado, 1997 —se trata de la base de datos del historial agrario de los archivos de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)—. Para aclarar dudas, complementar datos y precisar definiciones de términos y clasificaciones utilizadas, se entrevistó a las personas que produjeron la información, así como a aquellos que estaban a su cargo.

cada una de estas etapas del proceso de transformación en los cinco apartados en que dividimos el trabajo. En cada una de ellas se agrupan las acciones agrarias correspondientes: 1. de las tierras que obtuvieron los núcleos agrarios —se incluyen las dotaciones, ampliaciones e incorporación de tierras al régimen ejidal—; 2. de las tierras ejecutadas parcialmente o no ejecutadas; 3. de las tierras que perdieron los núcleos agrarios, que comprende las expropiaciones; 4. de las tierras que no se perdieron, pero cambiaron de uso o de ubicación —aquí se consideran las segregaciones y las permutas—; y 5. de las tierras tituladas y desincorporadas.

Si bien en este documento no abordamos los cambios experimentados en los ejidos y las comunidades en el siglo XXI, podemos decir que éstos han seguido perdiendo tierras a favor de usos urbanos, principalmente para construir vivienda. La primera década de este siglo se caracterizó por la expansión horizontal y de baja densidad en la periferia de Zapopan y de otros municipios más alejados, como El Salto y Tlajomulco, y en los últimos años alcanzó a Tala y a Zapotlanejo.<sup>3</sup>

### Ejidos y comunidades indígenas

Entre 1920 y 2000, los 58 núcleos agrarios de los cuatro municipios que conformaban el área metropolitana de Guadalajara contaban

<sup>3</sup> Actualmente estamos trabajando en la integración de la base de datos de los ejidos y las comunidades de 2001 a 2010. Sobre la expansión de la ciudad hacia Tonalá, Tlaquepaque y Tlajomulco tenemos resultados parciales publicados. Véase Ayala y Jiménez, 2011.

con casi 61,000 hectáreas. Los ejidos, por dotación y ampliación, recibieron un poco más de 50,000 hectáreas. Por su parte, las comunidades indígenas poseían un poco más de 10,000 hectáreas que les fueron reconocidas o restituidas. Esta superficie es considerable tomando en cuenta que en 2000 la metrópoli abarcaba 35,528 hectáreas.<sup>4</sup> Cabe señalar que los límites de los núcleos agrarios en ocasiones se extienden más allá de los límites municipales y que no todos los municipios han tenido la misma proporción de terrenos ejidales y comunales.<sup>5</sup> De acuerdo con el RAN, en Zapopan se localizan 33 núcleos agrarios (44,941 hectáreas), en Tlaquepaque 14 (9,939 hectáreas), en Tonalá 9 (4,905 hectáreas) y en Guadalajara 2 (1,039 hectáreas) (mapa 1).

La superficie ocupada por los núcleos agrarios en cada uno de los municipios del área metropolitana es muy variable, oscila entre 7 y 82%. Tlaquepaque, el menor de los municipios en cuanto a su extensión, tiene 82% de su superficie bajo el régimen ejidal y comunal, Tonalá registra 30%, Zapopan, el municipio más extenso, 38%, y Guadalajara es el que tiene menor superficie ejidal (7%) (cuadro 1).

<sup>4</sup> Este cálculo fue hecho con base en la imagen de satélite Landsat 2000 en el Laboratorio de Nuevas Tecnologías del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara (responsable: Heriberto Cruz Solís, 2004).

<sup>5</sup> Hay una yuxtaposición de límites de municipios y núcleos agrarios, algunas veces las tierras de los ejidos y comunidades caen dentro de la jurisdicción de uno o más municipios, en otras cambian los límites de los municipios y, por ende, los núcleos agrarios dejan de ser parte de un municipio total o parcialmente. En este trabajo la clasificación de los núcleos agrarios por municipio se hizo con base en la catalogación del Registro Agrario Nacional.

**Mapa 1**  
**Área metropolitana de Guadalajara y localización**  
**de ejidos y comunidades indígenas, 2000**



Fuente: elaboración propia a partir de la imagen de Satélite Landsat 2000, e información del Instituto de Información Territorial, 1998.

El tamaño de los municipios podría indicar la diferencia de la distribución de los núcleos agrarios, pero hay otras dos razones de mayor peso: la disponibilidad y la calidad de las tierras, que explican mejor por qué la mayoría de los ejidos se ubicó en Zapopan. En Guadalajara, las únicas tierras que se afectaron fueron las que constituyeron la base de los ejidos de Tetlán y Oblatos. Sólo estos pueblos pudieron solicitar la concesión de un ejido porque otros, como Mexicaltzingo, Analco y Mezquitán, habían sido absorbidos por la ciudad desde hacía mucho



**Cuadro 1**  
**Superficie municipal y de núcleos agrarios por entidad, 2000**

Entidad	Superficie municipal	Superficie de los núcleos agrarios	Superficie de los núcleos agrarios con respecto de cada entidad
	(has)	(has)	(%)
Guadalajara	15,039	1,039	7.0
Tlaquepaque	11,873	9,939	82.0
Tonalá	16,622	4,905	30.0
Zapopan	117,147	44,941	38.0
Área Metropolitana	160,681	60,824	38.0

Nota: la superficie total de núcleos agrarios incluye las dotaciones y ampliaciones a ejidos, la incorporación de tierras al régimen ejidal y el reconocimiento o restitución y titulación de bienes comunales.

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Historial Agrario del Registro Agrario Nacional, 2001.

tiempo.<sup>6</sup> Hacia el oriente el terreno era menos propicio para los cultivos y la cría de ganado: el suelo era arenoso y fácilmente erosionable, con muchas barrancas creadas por la acción normal de las lluvias y un poco más lejos también al oriente estaba Tonalá, conformado por “una serie de mesetas con cerros aislados” (Gerhard, 1996, p. 193). En cambio, en el área donde se situó la mayor parte de los ejidos, al sur de la ciudad, en el Valle de Toluquilla, y al noroeste, en el Valle de Tesistán, se encontraban las tierras más fértiles. En esa especie de media luna que abrazaba la ciudad se localizaban las grandes haciendas del valle de Toluquilla (Toluquilla —llamada más tarde El Cuatro—, Santa Cruz, San José, San Nicolás y la Concepción). Estas haciendas, junto con la de Santa Lucía, localizada en el valle de Tesistán, constituirían en el siglo xx la base de los ejidos.

<sup>6</sup> Mexicaltzingo y Analco se declararon oficialmente barrios de la ciudad en 1821, aunque de hecho lo eran desde 1667 y Mezquitán fue declarado barrio de Guadalajara mediante un decreto expedido el 24 de junio de 1885, aunque ya desde 1771 se le consideraba como tal (Lomelí, 1982, pp. 62 y 77; López, 2001, p. 103).

## De las tierras que obtuvieron los núcleos agrarios

### *Ejidos*

Los ejidos obtuvieron todas sus tierras por dotación, por ampliación y a través de la incorporación de tierras al régimen ejidal (ITRE).<sup>7</sup> Por lo general, las dotaciones a los ejidos son las acciones agrarias más antiguas y numerosas. Aunque se registran entre 1920 y 2000, la mayoría se hizo en los años veinte y treinta del siglo xx. Las 27 ampliaciones se otorgaron entre 1936 y 1998.<sup>8</sup> Se pueden observar dos periodos en donde se concentran las ampliaciones, una entre 1936 y 1942, la otra entre 1962 y 1970. A pesar de que el reparto agrario se dio por terminado en 1992, con la publicación de la Nueva Ley Agraria, encontramos que la entrega de tierras a los ejidos continuó en el área metropolitana de Guadalajara hasta 2003<sup>9</sup> (gráfica 1).

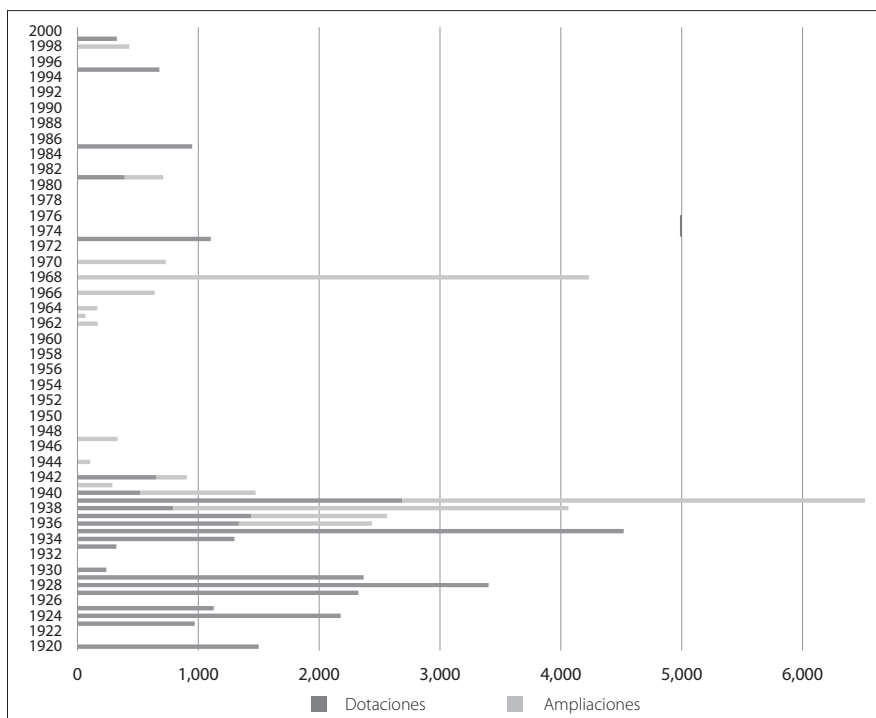
Los estudiosos de la hacienda sugieren que antes de la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia, en 1935, “la gran propiedad mantuvo intacta su extensión territorial fuera del altiplano central mexicano y Yucatán” (Nickel, 1996, p. 175). Lo contrario se observa en

<sup>7</sup> Aquí se incluyen todas las tierras que recibieron los ejidos por medio de decretos presidenciales que se ejecutaron parcial o totalmente.

<sup>8</sup> Hay dos casos de ejidos que recibieron más de una ampliación: Santa Lucía recibió 332 hectáreas el 27 de diciembre de 1947 y 4,233 hectáreas el 1 de agosto de 1968; Tesistán recibió, en la primera ampliación del 15 de abril de 1939, 2,123 hectáreas y en la segunda, del 9 de noviembre de 1981, 268 hectáreas.

<sup>9</sup> Después de 1992 se tienen registradas tres acciones agrarias: en 1995, 1998 y 2003. Aunque el número es reducido y el año 2003 rebasa el periodo de nuestro estudio, nos parece importante señalar que después de 1992 e incluso en el siglo XXI se sigue ejecutando este tipo de acciones.

**Gráfica 1**  
**Superficie de dotaciones y ampliaciones a los ejidos,**  
**según año de publicación 1920-2000**



Fuente: elaboración propia a partir de la información del Historial Agrario del Registro Agrario Nacional, 2001.

los alrededores de Guadalajara, donde las grandes haciendas sufrieron pérdidas importantes a partir de 1920, año en que a las haciendas de Santa Lucía, La Magdalena y El Zapote les quitaron 1,500 hectáreas para proveer de tierras al poblado de Tesistán. Las haciendas de San Antonio y La Calerilla fueron también gravemente afectadas para dotar al pueblo de Santa Ana Tepetitlán de 2,178 hectáreas. Copala, Oblatos, El Cuatro, Santa Cruz y San José son algunas de las haciendas importantes afectadas en esta década, todas ellas localizadas en

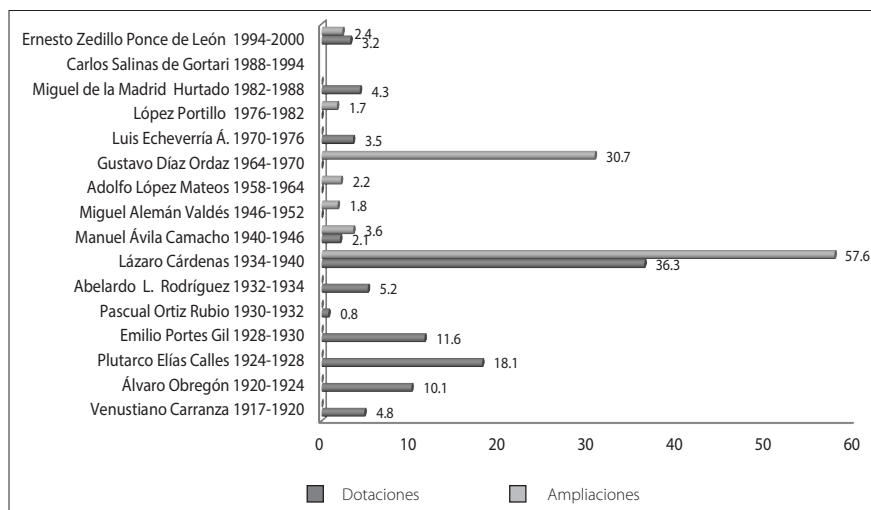
las inmediaciones de la ciudad, también todas ellas expropiadas para formar ejidos para los pueblos que demostraron tener necesidad de tierras. El fundamento legal que hizo posibles estas adjudicaciones fue la Ley de Ejidos de 1920 que permitía que los pueblos solicitaran tierras cuando les hicieran falta y eliminaba la restricción de hacerlo solamente por vía de la restitución (Nickel, 1996, pp. 175-177).

Después de 1928 y hasta antes de que iniciara el sexenio de Cárdenas (1934-1940), los gobiernos federales se caracterizaron por la poca decisión para llevar a cabo el reparto de tierra. Esa misma tendencia se observa en los alrededores de la ciudad: pocas asignaciones de tierra para la conformación de ejidos. Si bien en estos años hubo pocas tierras afectadas, en materia legal, el Reparto Agrario hizo grandes avances. La Ley de Amparo de 1931 restringió a los hacendados el uso de este recurso que antes de 1930 fue muy efectivo. Posteriormente cambió la situación, ya que a partir de la erogación de esta ley sólo se admitían apelaciones dirigidas directamente al presidente y a la Comisión Agraria, y no al Tribunal Superior de Justicia. En 1932 se abrió la posibilidad de crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de ejidos. De esta manera, las haciendas se hicieron más vulnerables al reparto agrario, ya que antes sólo era posible solicitar tierras para los poblados ya constituidos en un radio determinado (Nickel, 1996, pp. 175, 178, 179). Finalmente, en el Código Agrario de 1934 se concedió a los peones el derecho de solicitar tierra ejidal, cuestión que se les había negado siempre porque los poblados de hacienda no eran considerados como tales (Mendieta y Núñez, 1966 en Nickel, 1996, pp. 178 y 179). Estas leyes permitieron al presidente Cárdenas expropiar una gran cantidad de tierras en un lapso relativamente corto. El resultado de estos cambios en la legislación podemos apreciarlo en la cantidad

de superficie expropiada para constituir y ampliar ejidos en ese periodo. En los alrededores de Guadalajara, en esos años, se expropiaron más de ocho mil hectáreas, lo que equivale a 57% del total de la superficie expropiada en el periodo de estudio. En contraste, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari no se realizó ninguna dotación ni ampliación a los ejidos de los municipios metropolitanos (gráfica 2).

El tiempo que transcurrió entre la fecha de publicación de la resolución presidencial y la fecha de ejecución es variable. En la mayoría de los casos, las dotaciones y ampliaciones se entregaron el mismo año de su publicación. Incluso, en 11 ejidos las tierras fueron entregadas antes de su publicación —cuatro en la década del veinte, seis en la del treinta y uno en la del noventa—. En cambio, otros ejidos tuvieron

**Gráfica 2**  
**Proporción de dotaciones y ampliaciones a los ejidos**  
**por periodo presidencial 1920-2000**



Fuente: elaboración propia a partir de la información del Historial Agrario del Registro Agrario Nacional, 2001.

que esperar hasta 18 años para que se ejecutara la resolución presidencial.<sup>10</sup> Una de las causas que demoraron la entrega de las tierras fue que los dueños de los predios afectados interpusieron amparos.<sup>11</sup>

En cuanto a las tierras que incorporaron los ejidatarios por medio de la compra venta (ITRE) tenemos sólo tres casos, dos en el municipio de Zapopan, de 1984 y 1991, respectivamente, y uno en Tlaquepaque, publicado en 1986 y ejecutado en 1989. Las tres adquisiciones muestran que esta forma de incorporación de tierras se hizo en épocas recientes y con los recursos obtenidos de las expropiaciones, hechas por la CORETT, a una parte del ejido.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> La dotación a Ixcatán de 1,673 hectáreas expropiadas a la Hacienda Guadalupe, a “La Soledad, Guadalajara Mineral Sprs. & Marble Company” y a la Hacienda El Astillero, se publicó el 7 de febrero de 1935, y se ejecutó el 28 de febrero de 1953.

<sup>11</sup> La dotación hecha a Santa Ana Tepetitlán, publicada el 25 de septiembre de 1924, se ejecutó parcialmente ese mismo año y la posesión definitiva complementaria se hizo hasta el 28 de octubre de 1925 debido a que 1,104 hectáreas de la Hacienda de San Antonio tenían juicio de amparo.

<sup>12</sup> El ejido de Atemajac del Valle (Zapopan) incorporó 572 hectáreas al régimen ejidal el 13 de diciembre de 1984. Los ejidatarios compraron esta tierra con la indemnización que recibieron, a través del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe), por las 415 hectáreas que les expropió la CORETT. Las tierras pertenecían al rancho La Flecha, que se localiza en el municipio de Cuquíu, Jalisco. El Colli, Zapopan, incorporó al ejido una superficie de 435 hectáreas el 7 de enero de 1991 con la indemnización que recibió por tierras expropiadas el 4 de octubre de 1975. Las tierras que adquirió provinieron de varias fracciones de terrenos del rancho “Ex Hacienda El Mezquite”. Cabe aclarar que adquirió 444, pero cuando se hizo la medición en campo sólo resultaron poco más de 435 hectáreas. En Tlaquepaque, el ejido Las Juntas adquirió 105 hectáreas en el municipio de Cuquíu con el producto de la indemnización de las tierras que le expropiaron una década antes (Becerra, 1997).

### *Comunidades indígenas*

A diferencia de los ejidos, las comunidades no recibieron tierras, sino que más bien fueron objeto de restitución y titulación de bienes comunales (RTBC) o del simple reconocimiento de las tierras que poseían “de tiempo inmemorial”. Después de 1920, las comunidades han obtenido sus títulos por estas dos vías. En el primer caso se restituyen tierras que las comunidades poseyeron en otro tiempo, generalmente en el periodo colonial. En el segundo, las tierras que han estado en su posesión “desde tiempo inmemorial” simplemente se reconocen por medio de la expedición de un título.<sup>13</sup> En contraste con las acciones agrarias aplicadas a los ejidos, la restitución y el reconocimiento de tierras a las comunidades indígenas son más recientes y poco frecuentes. Entre 1927 y 1980 se titularon las tierras de seis comunidades: cuatro en Zapopan, una en Tlaquepaque y una en Tonalá (cuadro 2).

De los seis casos estudiados y con la información con que se cuenta, sabemos que tres comunidades obtuvieron sus títulos por la vía del reconocimiento y dos por medio de la restitución. A San Juan Ocotán se le reconocieron 3,077 hectáreas en 1970 y a Mezquitán 2,681 en 1976. De la misma manera, en 1968 se reconocieron 1,103 hectáreas a San Francisco Ixcatán, pero no fue sino hasta 30 años después cuando se ejecutó el decreto por una superficie menor a la reconocida inicialmente. En el caso de la comunidad de Mezquitán, los interesados presentaron los títulos coloniales de 1690 (Becerra, 1997, p. 41),

<sup>13</sup> Se han documentado casos en los que las comunidades solicitaron la restitución o el reconocimiento de sus tierras, pero como no pudieron probar su posesión, se les negó. Tal es el caso del Pueblo de Tetlán (Becerra, 1997, p. 41).

**Cuadro 2**  
**Superficie titulada a favor de las comunidades indígenas, 1968-1980**

Núm.	Municipio	Comunidad indígena	Año de publicación en el DOF	Superficie titulada (has)	Año de ejecución	RTBC
1	Tlaquepaque	San Sebastianito	1927	180	1987	Restitución
2	Zapopan	San Francisco Ixcatán*	1968	1,087	1999	Reconocimiento
3	Zapopan	San Esteban	1970	3,166	1971	Sin dato
4	Zapopan	San Juan de Ocotán	1970	3,077	1972	Reconocimiento
5	Zapopan	Mezquitán	1976	2,681	1988	Reconocimiento
6	Tonalá	San Gaspar de las Flores	1980	132	1982	Restitución
		Total de la superficie		10,324		

Nota: para el año de titulación y superficie titulada se consideró el año de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

\* Amparo interpuesto.

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Historial Agrario del Registro Agrario Nacional, 2001.

validados por los expertos del Departamento Jurídico, de la Sección de Paleografía del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.<sup>14</sup> Hasta el año 2000 hubo dos casos de restitución de tierras, uno fue el de San Sebastianito, que a pesar de haber obtenido la restitución oficial de 180 hectáreas en 1927, tuvo que esperar 60 años para que la resolución presidencial fuera ejecutada. El otro caso es el de San Gaspar de las Flores, que en 1982 recuperó 132 hectáreas. Aunque no presentaron títulos que ampararan la posesión de sus tierras, demostraron con la presentación de testigos su “posesión pacífica, pública y continua desde tiempo inmemorial”, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 267 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. En el caso de San Esteban, ignoramos la vía por la que en 1970 les fueron tituladas 3,166 hectáreas.

<sup>14</sup> Dependencia que antecedió a la Secretaría de la Reforma Agraria.



## De las tierras ejecutadas parcialmente o no ejecutadas

No todas las acciones agrarias fueron ejecutadas en su totalidad debido a que algunas tierras no eran afectables. En esos casos se alegaba “imposibilidad material o legal”, como cuando las tierras eran pequeña propiedad, habían sido ocupadas antes de la ejecución o estaban en disputa en los juzgados. Encontramos que algunas dotaciones y ampliaciones sólo fueron ejecutadas parcialmente mientras que otras nunca se llegaron a ejecutar. Asimismo, localizamos un caso de reconocimiento de tierras de una comunidad que se llevó a cabo parcialmente (cuadro 3).

De las 15 acciones agrarias que observamos en el cuadro 3, 11 corresponden a ejecuciones parciales en Zapopan y Tlaquepaque (3 dotaciones y 8 ampliaciones). Las tres dotaciones se localizan en el municipio de Zapopan. La primera fue la otorgada a Jocotán en 1928, en donde había 52 hectáreas “indebidamente localizadas” en una propiedad privada; posteriormente, cuando rectificaron que era la Hacienda de El Colli a la que había que expropiar, encontraron que ésta ya no tenía terrenos afectables. La segunda dotación parcial fue la de Los Guayabos de 1939 a la que rebajaron 17 hectáreas “porque se respetó la zona federal limitada por el río de San Juan Dios”. La tercera dotación incompleta corresponde al ejido de Copalita, al que en 1981 se le entregaron 584 hectáreas menos de las que estipulaba la dotación original.

En Zapopan se localizan 6 ampliaciones ejecutadas parcialmente. En primera instancia, está el caso de San Juan de Ocotán, en donde se alegó que por “imposibilidad legal” la ampliación que se le otorgó en 1938 fue ejecutada parcialmente, porque se excluyeron 28 hectáreas de

**Cuadro 3**  
**Acciones agrarias ejecutadas parcialmente o no ejecutadas**  
**en los núcleos agrarios según año de publicación, 1928-1998**

Municipio	Núcleo agrario	Año de publicación en el DOF	Motivo	Superficie no entregada (has)
<b>Dotación parcial</b>				
Zapopan	Jocotán	1928	Imposibilidad material	52
Zapopan	Los Guayabos	1939	Imposibilidad material	17
Zapopan	Copalita	1981	No se especifica	584
<b>Ampliación parcial</b>				
Zapopan	San Juan de Ocotán	1938	Imposibilidad legal	28
Tlaquepaque	Santa Anita	1938	Imposibilidad material	64
Zapopan	Nextipac	1939	No se especifica	73
Zapopan	Jocotán	1939	Imposibilidad material	90
Zapopan	Venta del Astillero	1940	Imposibilidad material	93
Zapopan	San Esteban	1962	Imposibilidad legal	11
Zapopan	Los Belenes	1963	Imposibilidad material	43
Tlaquepaque	Santa Anita	1964	Imposibilidad material y legal	462
<b>Ampliación no ejecutada</b>				
Tonalá	Coyula	1940	Resolución presidencial insubsistente	700
Zapopan	San Juan de Ocotán	1970	Terrenos propiedad de la Nación. Litigio en juzgado hasta 2001	150
Tlaquepaque	San José Tateposco	1998	Resolución presidencial negada	43
<b>Reconocimiento ejecutado parcialmente</b>				
Zapopan	Comunidad San Juan de Ocotán	1970	En manos de particulares: vendido y fraccionado	1,677

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Historial Agrario del Registro Agrario Nacional, 2001.

la pequeña propiedad de la finca “El Ocote”. En 1939, Nextipac perdió 73 hectáreas sin que se especificara el motivo. Por su parte, la ampliación hecha a Jocotán en 1939 no se ejecutó íntegramente, 90 hectáreas quedaron fuera del reparto porque uno de los predios, El Nogal, no tenía suficientes tierras de temporal para realizar la ejecución que excedía en 66 hectáreas; tampoco se pudieron ejecutar 24 hectáreas del predio de La Garita porque era pequeña propiedad. Otras ampliaciones parcialmente ejecutadas fueron la del ejido Venta del Astillero de 1940 (faltaron por entregar 93 hectáreas), la de San Esteban que en 1962 sufrió el recorte de 11 hectáreas, y la que en 1963 se otorgó al ejido Los Belenes, que no pudo ejecutarse porque el predio El Vergel estaba casi totalmente ocupado por el fraccionamiento Tabachines (quedaron pendientes 43 hectáreas). Volvieron a solicitar una “aprobación complementaria” que les fue otorgada en El Zapote, aunque hasta marzo de 2001 no había sido ejecutada. Las dos ampliaciones parciales localizadas en el municipio de Tlaquepaque corresponden al ejido de Santa Anita: en 1938 quedaron sin ejecutarse 64 hectáreas por “imposibilidad material”, y en 1964, por un amparo interpuesto, no se les entregaron 462 hectáreas.

Fueron tres las ampliaciones no ejecutadas. La primera —de 700 hectáreas otorgadas en 1940 al ejido de Coyula, en el municipio de Tonalá— no se ejecutó por “resolución presidencial insubsistente”. Tampoco se ejecutó la ampliación publicada en 1970, de 150 hectáreas concedidas al ejido de San Juan de Ocotán, Zapopan, cuyo expediente se encontraba hasta 2001 en el juzgado porque los terrenos en disputa eran “propiedad de la Nación”. La tercera ampliación no ejecutada corresponde a San José Tateposco, Tlaquepaque, al que en 1998, por resolución presidencial, le fueron negadas 43 hectáreas.

Por último, queremos hacer referencia al único caso de acción agraria ejecutada parcialmente en una comunidad indígena. Se trata del reconocimiento que en 1970 se le hizo a la comunidad de San Juan de Ocotán. Éste es un caso emblemático, pues a pesar de que el decreto presidencial reconoció a la comunidad una superficie de 3,077 hectáreas, ésta recibió solamente 1,400. Del reconocimiento quedaron excluidas 203 hectáreas que eran propiedad privada, 80 hectáreas del predio El Caracol de las que fueron desalojados, 20 hectáreas sobre las que se desarrolló el fraccionamiento Residencial Poniente, y 45 y 90 hectáreas que ostentaban como propietarios Pemex y Pensiones del Estado. El resto de las tierras no entregadas (1,259 hectáreas) estaba, al momento de la ejecución (1972), en manos de particulares.<sup>15</sup>

La superficie de las dotaciones, ampliaciones y reconocimiento, parcialmente ejecutados o no ejecutados, asciende a 4,087 hectáreas, que equivale a 7% del total de las tierras que les fueron otorgadas, restituidas o reconocidas a los núcleos agrarios. La mayoría de los ejidos recibió las tierras otorgadas a través de los decretos de dotación y ampliación. Solamente 11 de los 58 ejidos y una de las seis comunidades del área metropolitana perdieron tierra. Once ejidos dejaron de recibir entre 11 y 150 hectáreas, tres entre 450 y 700 y la única comunidad afectada fue privada de más de 1,600 hectáreas, que representan más de la mitad de las tierras que le fueron reconocidas. Con el crecimiento

<sup>15</sup> La cifra de 1,677 hectáreas no entregadas a la comunidad de San Juan de Ocotán resulta de la resta de la cantidad reconocida (3,077 hectáreas) y recibida (1,400 hectáreas). Tenemos datos que muestran la razón por la cual 418 hectáreas no fueron entregadas; sin embargo, del resto (1,259), sólo se dice que al momento de la ejecución estaba en manos de particulares que las “estaban vendiendo y fraccionando” (Becerra, 1997, p. 42).

de la ciudad, algunas de las tierras susceptibles de ser afectadas o reconocidas ya se habían integrado al crecimiento urbano. Tal es el caso del ejido Los Belenes, en donde ya se había ocupado el predio El Vergel para desarrollar el fraccionamiento Tabachines y el de la comunidad de San Juan de Ocotán que, al momento del reconocimiento, se encontraba en gran parte vendido y fraccionado por particulares.

### De las tierras que perdieron los núcleos agrarios

En la segunda mitad del siglo xx, los ejidos y las comunidades empezaron a perder tierra para dotar a la ciudad de infraestructura y vivienda. Según la Constitución, las tierras de los núcleos agrarios son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Por ese motivo, antes de que se modificara el Artículo 27 constitucional en 1992, la expropiación era la única manera de desincorporar legalmente, es decir, privatizar las tierras ejidales y comunales. A grandes rasgos, las expropiaciones fueron de dos tipos: las que se hicieron a los núcleos agrarios, a favor de diversas instituciones federales, estatales y municipales, y las que se realizaron a través de la CORETT para legalizar la tenencia de la tierra de los asentamientos irregulares.

#### *Expropiaciones para la construcción de obras públicas y vivienda*

Antes de que terminara el Reparto Agrario, los ejidos y comunidades empezaron a perder tierras a través de la expropiación “por causa de utilidad pública”. Entre 1949 y 2000 se publicaron en el *Diario Oficial*

*de la Federación* 49 expropiaciones hechas a 23 ejidos y una comunidad, la de Mezquitán, de los municipios del área metropolitana de Guadalajara a favor de 14 dependencias federales, estatales y municipales con finalidades muy diversas. Alrededor de 1,256 hectáreas fueron expropiadas en este periodo.<sup>16</sup> Igual que en las dotaciones y ampliaciones, el tiempo que transcurrió entre la expedición del decreto de expropiación, su publicación y la ejecución es variable: 12 expropiaciones se ejecutaron el mismo año o al año siguiente de la publicación y en 6 mediaron entre 4 y 22 años.<sup>17</sup>

La primera expropiación de la cual tenemos noticia se hizo en 1949 cuando se afectaron 12 hectáreas del ejido de Zoquipan a favor de la Delegación del Departamento Agrario en Guadalajara para la creación de la colonia Agraria. Después se registraron las dos únicas expropiaciones que se hicieron en la década de 1960 en el municipio

<sup>16</sup> La proporción de las superficies expropiadas en los municipios es muy desigual. En Guadalajara no encontramos ningún núcleo agrario afectado, en Zapopan, por lo contrario, localizamos la mayor parte del área expropiada, 86%, seguido por Tlaquepaque con 9% y Tonalá con 5 por ciento.

<sup>17</sup> El caso en que ha transcurrido más tiempo entre la publicación del decreto expropiatorio y la de la ejecución es el de la Sedena. Tuvieron que pasar 22 años entre una y otra acción. Para el resto de las expropiaciones no es muy clara la situación: no se registra la fecha de ejecución, aunque en algunos casos el Registro Agrario menciona que los recursos se encontraban “radicados en el Fifonafe” y no que se “indemnizó por el Fifonafe”, como en los otros casos. Lo que en efecto se indica en los registros del RAN es la superficie ejecutada. Además, por observación directa, sabemos que las obras para las cuales se hicieron las expropiaciones sí se realizaron, como la de 1966 a favor de la Sedena. Otros casos en los que se menciona que los recursos están radicados en el Fifonafe son los del oleoducto Salamanca-Guadalajara, la ampliación del aeropuerto y el tramo Zapotlanejo-Guadalajara de la carretera que une a esta ciudad con la de México, por citar sólo unos ejemplos.

de Zapopan a favor de la Sedena para construir dos bases militares —la base militar número 2 y la base aérea— y una ciudad militar. Para estas obras se afectaron alrededor de 335 hectáreas que corresponden a 27% del total de las expropiaciones hechas en esos 50 años.

En los años setenta se expropiaron 110 hectáreas que corresponden a 9% del área afectada en el periodo. En los documentos se menciona que las obras para las que se expropiaron estas tierras fueron, entre otras, la ampliación del aeropuerto, la carretera Guadalajara-Zapotlanejo, la Facultad de Diseño de la Universidad de Guadalajara, la subestación Tetlán de la Comisión Federal de Electricidad, algunos centros de población, una planta para transformación de minerales no metálicos y el alojamiento y derecho de vía del oleoducto Salamanca-Guadalajara.

En la siguiente década se realizaron catorce expropiaciones. Los destinos de las 222 hectáreas fueron: el acueducto Chapala-Guadalajara, la calzada Las Torres, una clínica del IMSS, algunas unidades deportivas, oficinas administrativas y una parte del Anillo Periférico que construyó el Ayuntamiento de Zapopan. La Secretaría de Desarrollo Urbano (Sedue), por su parte, tuvo a su cargo el desarrollo de un complejo habitacional, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) instaló tres subestaciones y el Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras) empezó la edificación de un grupo de pequeñas y medianas industrias no contaminantes. Las expropiaciones hechas en esta década representan 18% del total del periodo.

Fue en los noventa cuando se expropió más superficie ejidal a favor de las dependencias, 524 hectáreas que representan 42%, para la continuación de las obras del acueducto Chapala-Guadalajara, los trabajos de la planta hidroeléctrica Agua Prieta y la subestación La Venta,

por parte de la CFE. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) obtuvo el derecho de vía para la carretera Guadalajara-Colima y el Banco Nacional de Obras y Servicios inició los trámites para la conservación y ampliación de una empresa llamada Arce, Equipos Neumáticos.

Las dos últimas expropiaciones se publicaron el 28 de agosto de 2000 a favor del gobierno del estado. Una se refiere a las 16 hectáreas que se afectaron a San Pedro Tlaquepaque para construir un parque y la otra a las 36 hectáreas expropiadas al ejido de Nextipac para constituir uno de los centros universitarios de la Universidad de Guadalajara (cuadro 4).

En el cuadro 4 se puede apreciar que entre 1940 y 1970 se hicieron pocas expropiaciones. Sin embargo, en ningún otro periodo la extensión expropiada para cualquier dependencia fue tan grande como la que se hizo en los años sesenta a favor de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). A partir de 1970, las expropiaciones a los núcleos agrarios se tornaron frecuentes.

Es importante destacar que la superficie expropiada específicamente para la creación de vivienda fue mínima, 136 hectáreas en 50 años, y nula la creación de reservas territoriales para la expansión urbana. La superficie expropiada para dotar de vivienda a la ciudad representa apenas 11% de las expropiaciones hechas en el periodo.<sup>18</sup> Estos datos muestran que los gobiernos no se anticiparon al crecimiento de la ciudad y explican, en alguna medida, que la ciudad haya

<sup>18</sup> Las 124.5 hectáreas que se expropiaron a favor de la Sedue y las 12.5 hectáreas a favor de la Delegación del Departamento Agrario, se destinaron a la creación de un conjunto habitacional y de la colonia Agraria, respectivamente.



**Cuadro 4**  
**Superficie expropiada (has) a favor de diversas instituciones,**  
**según año de publicación, 1994-2000**

Municipio / Institución	1940-1949	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000	1940-2000
<b>Guadalajara</b>								
<b>Tlaquepaque</b>								
Gobierno del Estado					9.23	48.04	16.25	73.52
Sapo				21.04				21.04
Pemex				3.00				3.00
IMSS					0.10			0.10
SCT					2.61	6.39		9.00
Banobras				9.971				9.97
<b>Total</b>				<b>34.01</b>	<b>11.94</b>	<b>54.44</b>	<b>16.25</b>	<b>116.63</b>
<b>Tonalá</b>								
CFE				0.40				0.40
Pemex				3.86		37.69		41.55
Gobierno del Estado					4.67	8.24		12.91
SCT						8.46		8.46
<b>Total</b>				<b>4.26</b>	<b>4.67</b>	<b>54.39</b>		<b>63.32</b>
<b>Zapopan</b>								
Indeco				15.22	6.41			21.63
Sedue					124.51			124.51
CFE				15.00	5.09	109.74		129.83
Ayuntamiento de Zapopan					27.96			27.96
Gobierno del Estado				1.84	8.64		36.05	46.52
Banobras					33.15	0.99		34.15
SCT						12.47		12.47
Pemex				40.02				40.02
Sedena			334.86					334.86
Delegación del Departamento Agrario en Guadalajara	12.49							12.49
Conasupo del Centro, S. A.						7.11		7.11
Ayuntamiento de Guadalajara						284.40		284.40
<b>Total</b>	<b>12.49</b>		<b>334.86</b>	<b>72.07</b>	<b>205.76</b>	<b>414.72</b>	<b>36.05</b>	<b>1,075.95</b>
<b>Área Metropolitana</b>								
Sahop				21.04				21.04
Pemex				46.88		37.69		84.57
IMSS					0.10			0.10
Indeco				15.22	6.41			21.63
Sedue					124.51			124.51
CFE				15.40	5.09	109.74		130.23
Ayuntamiento de Zapopan					27.96			27.96
Gobierno del Estado				1.84	22.54	56.29	52.29	132.95
Banobras				9.97	33.15	0.99		44.12
SCT					2.61	27.32		29.93
Sedena			334.86					334.86
Delegación del Departamento Agrario en Guadalajara	12.49							12.49
Conasupo del Centro, S. A.						7.11		7.11
Ayuntamiento de Guadalajara						284.4		284.4
<b>Total</b>	<b>12.49</b>		<b>334.86</b>	<b>110.34</b>	<b>222.37</b>	<b>523.55</b>	<b>52.29</b>	<b>1,255.90</b>

Nota: se tomó en cuenta la fecha de publicación del decreto de expropiación.  
 Fuente: elaboración propia a partir de información del *Diario Oficial de la Federación*, 1975-1999.

crecido de manera informal y que, por tanto, se haya tenido que recurrir al programa federal de regularización de la tenencia de la tierra a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

La CORETT fue creada en 1974 con el propósito de regularizar la tenencia de la tierra de los asentamientos irregulares de origen ejidal localizados principalmente en las áreas urbanas.<sup>19</sup> En 1999 se reestructuró y se ampliaron sus funciones: además de regularizar la tenencia de la tierra, la CORETT tuvo la atribución de conformar reservas territoriales para anticiparse al crecimiento irregular. En un inicio, el encargado de hacer estos trámites fue el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, después la responsable fue la Secretaría de la Reforma Agraria. Las expropiaciones de los núcleos agrarios requieren de la firma del presidente de la República, de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en el Periódico Oficial de los gobiernos de los estados.

En el área metropolitana de Guadalajara se hicieron 40 expropiaciones en 22 de los 58 núcleos agrarios. La CORETT inició su tarea con la expropiación al ejido El Colli.<sup>20</sup> Del total de las expropiaciones

<sup>19</sup> El 20 de agosto de 1973 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la creación del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Dicho Comité dependía del sector agrario, en particular del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Al año siguiente, por Decreto Presidencial del 6 de noviembre de 1974, la Comisión se reestructuró y se ampliaron sus funciones. Desde entonces cambió su nombre, de Comité a Comisión.

<sup>20</sup> Este caso ejemplifica el procedimiento que siguió la Comisión para la regularización de la tenencia de la tierra: el 13 de agosto de 1973 se solicitó la expropiación para regularizar un asentamiento irregular, El Colli I; dos años después, el 27 de agosto de 1975, se expidió el decreto de expropiación, se publicó en el *Diario*

asentadas en los archivos, encontramos que 11 se hicieron para regularizar la tenencia de la tierra y construir vivienda de interés social en los lotes excedentes, y 21 con el único objetivo de regularizar. En siete casos encontramos que la finalidad fue la lotificación, la constitución de reserva territorial del poblado expropiado y la creación de nuevos centros de población. Sólo en un ejido se señala que la expropiación se hizo para crear reserva territorial para la ciudad de Guadalajara.<sup>21</sup> Casi la mitad de los núcleos agrarios fue expropiada (22 de un total de 58). Cuatro perdieron superficie en tres ocasiones, diez en dos y el resto sólo una vez. Así como no todas las dotaciones, ampliaciones y reconocimientos de tierras de los núcleos agrarios fueron ejecutados en su totalidad, algunas de las expropiaciones para la regularización tampoco lo fueron, ya que se interpusieron amparos.

Entre 1970 y 2000 no todos los gobiernos federales impulsaron de igual manera, la regularización de la tenencia de la tierra. En el sexenio de Carlos Salinas fue cuando más superficie se expropió a favor de la CORETT. En este periodo se publicaron los decretos de expropiación de 2,377 hectáreas que corresponden a más de 43% de la superficie expropiada en esos treinta años. Esta cantidad equivale a

---

*Oficial de la Federación* dos días más tarde y, finalmente, el 8 de noviembre, se ejecutó la expropiación de casi 195 hectáreas que excedían con mucho las 40 solicitadas originalmente.

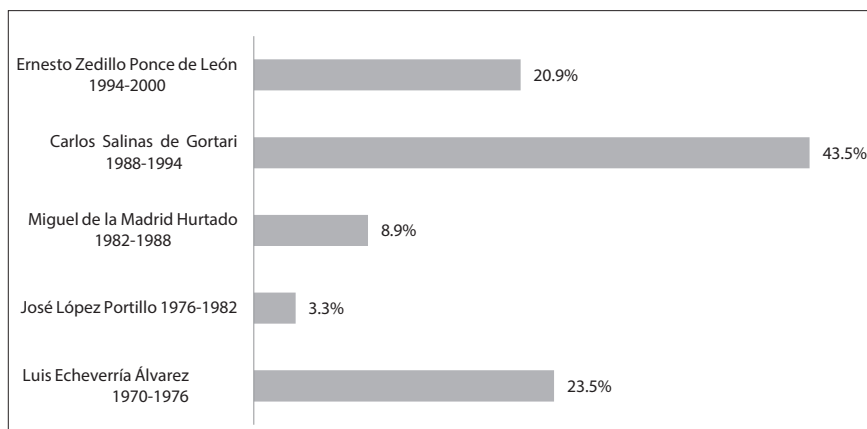
<sup>21</sup> Queremos resaltar que el único caso en que una expropiación se hizo para constituir una reserva territorial para Guadalajara fue la de 103 hectáreas al ejido Las Juntas en 1976. Este caso es atípico por dos razones: primera, porque es la única área expropiada explícitamente para conformar reserva para el crecimiento urbano en treinta años y, segunda, porque la atribución de crear reservas territoriales le fue conferida a la CORETT en 1999, 23 años después de haberse hecho la expropiación.

las expropiaciones que se hicieron en dos sexenios: durante el último año del gobierno de Luis Echeverría (23%) y durante el mandato de Ernesto Zedillo (21%). Cabe señalar que durante la administración de José López Portillo casi no se expropió tierra para regularizar asentamientos (apenas rebasó 3%), y durante la de Miguel de la Madrid el porcentaje fue de 9. Durante el sexenio de Echeverría salta a la vista el elevado número de expropiaciones hechas en un sólo año, el último de su gobierno, cuando puso en marcha el Programa Nacional de Regularización de la Tenencia de la Tierra. En el caso del sexenio de Salinas, la regularización fue el sustento de su exitoso programa nacional de Solidaridad, con fines de promoción personal y de su partido (gráfica 3).

Como hemos visto en este apartado, los núcleos agrarios del área metropolitana de Guadalajara han perdido tierras “por causa de utilidad pública”, a través de las expropiaciones a favor de diversas instituciones desde 1949, y a las hechas por la CORETT para la regularización de la tenencia de la tierra desde 1975. Los registros de estas acciones agrarias dan cuenta de las 6,726 hectáreas que se integraron a usos urbanos por medio de las expropiaciones realizadas por la CORETT para regularizar la tenencia de la tierra (5,470 hectáreas) y de las hechas a favor de diversas instituciones para infraestructura y equipamiento urbano (1,256 hectáreas) (cuadro 5).

Como se puede observar en el cuadro 5, Zapopan es mucho más grande que los otros tres municipios (117,147 hectáreas), es también el que tiene mayor superficie bajo régimen ejidal y comunal del área metropolitana (44,941 hectáreas). Asimismo, es al que se le ha expropiado más superficie a favor de diversas instituciones (1,076 hectáreas) y de la CORETT (2,637 hectáreas). Le sigue en tamaño Tonalá

**Gráfica 3**  
**Proporción de superficie ejecutada a favor de la CORETT, por sexenio, 1975-2000**



Fuente: elaboración propia a partir de la información del Historial Agrario del Registro Agrario Nacional, 2001, *Diario Oficial de la Federación*, 1975-1999, Secretaría de la Reforma Agraria, 2001, y Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, 2001.

**Cuadro 5**  
**Superficie municipal, superficie de núcleos agrarios y superficie expropiada a favor de diversas instituciones y la CORETT, 1920-2000**

Entidad	Superficie municipal	Superficie núcleos agrarios	Superficie expropiada a favor de diversas instituciones	Superficie expropiada a favor de la CORETT	Superficie expropiada a favor de diferentes instituciones y de la CORETT	Superficie expropiada a los núcleos agrarios
	(has)	(has)	(has)	(has)	(has)	(%)
Guadalajara	15,039.19	1,039.00	0	541.76	541.76	52
Tlaquepaque	11,873.04	9,939.12	116.63	1,936.17	2,052.80	21
Tonalá	16,622.26	4,904.57	63.32	355.05	418.38	9
Zapopan	117,147.36	44,941.31	1,075.95	2,636.86	3,712.81	8
<b>Área Metropolitana</b>	<b>160,681.85</b>	<b>60,824.00</b>	<b>1,255.90</b>	<b>5,469.84</b>	<b>6,725.75</b>	<b>11</b>

Nota: la superficie total de núcleos agrarios incluye: dotación original a ejidos, ampliaciones, incorporación de tierras al régimen ejidal y reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Historial Agrario del Registro Agrario Nacional, 2001.

(16,622 hectáreas), que tiene una menor superficie de núcleos agrarios (4,905 hectáreas) y es al que menos tierra se le ha expropiado para usos urbanos (418 hectáreas). Tlaquepaque es el municipio más pequeño (11,873 hectáreas), pero el segundo en cuanto a superficie de tierras ejidales y comunales (9,939 hectáreas), y también el segundo con respecto de superficie expropiada (2,053 hectáreas). Por último, el municipio de Guadalajara, que tiene una extensión de 15,039 hectáreas, es el que tiene menor superficie de núcleos agrarios (1,039 hectáreas) y al que, por tanto, menor superficie ejidal y comunal se ha expropiado (542 hectáreas).

De 1970 a 2000, la ciudad creció a razón de unas 10,000 hectáreas por década. Las 6,726 hectáreas expropiadas a los núcleos agrarios contribuyeron a esta expansión. En estas tierras se ubicaron grandes obras de infraestructura como la ciudad militar, plantas hidroeléctricas y carreteras. También se equipó a la ciudad con algunos centros educativos, calles y parques. Los ejidos también cedieron tierras a la ciudad a través de ventas ilegales y despojo. Desde la década de 1960, los propios ejidatarios vendieron grandes extensiones. De esta manera se conformaron los asentamientos irregulares que rodearon a la ciudad a lo largo de más de tres décadas. Como acabamos de ver, los núcleos agrarios tienen todavía grandes extensiones que no se han incorporado a usos urbanos. De las más de 160 mil hectáreas que constituyen la superficie municipal de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, tenemos que el área de los núcleos agrarios que se incorporó a la ciudad en ese periodo, por medio de la expropiación y la regularización, sólo representa 11 por ciento.

A partir de esta información, no se puede explicar por qué a unos municipios se les ha expropiado más que a otros: el porcentaje de

superficie expropiada a los núcleos agrarios con respecto de cada municipio oscila entre ocho en Zapopan y 52 en Guadalajara. Lo que sí es posible advertir es que en 2000, con excepción de Guadalajara, los municipios metropolitanos tenían una cantidad considerable de superficie ejidal y comunal. Por observación directa sabemos que algunas de esas tierras han cambiado de uso y han sido incorporadas a usos urbanos. Infortunadamente, las fuentes agrarias consultadas para la elaboración de este documento carecen de información para explicar con más detalle el proceso de transformación de usos agrarios a urbanos de las tierras ejidales y comunales.

#### De las tierras que no se perdieron, pero que cambiaron de uso o de ubicación

Otras acciones agrarias efectuadas en los ejidos son las segregaciones y las permutas. A través de éstas los ejidos pueden cambiar el uso de suelo de una superficie determinada (segregaciones) o intercambiar unas tierras por otras (permutas). Las segregaciones se hicieron generalmente para constituir zonas urbanas, adjudicar y fraccionar solares, o crear reservas para el incremento de la población ejidal. Se registraron cuatro casos de segregación, uno en Tlaquepaque y tres en Zapopan, y seis permutas, una en Guadalajara y cinco en Zapopan. La segregación más antigua fue hecha en San Pedro Tlaquepaque en 1947. Se destinaron 15 hectáreas para la “constitución de su zona urbana y adjudicación y fraccionamiento de solares”. La segunda segregación de 32 hectáreas, que se hizo en 1963 al ejido de Zapopan, también tuvo el propósito de crear una zona urbana para satisfacer las necesidades de 77 ejidatarios y sus sucesores y también las de 18 personas ajenas

al ejido. Se destinaron cuatro lotes para “servicio público”, cuatro para uso del comisariado ejidal y nueve lotes quedaron vacantes. En el caso de los ejidos Adolfo López Mateos, en 1973, y Copalita en 1981, se segregaron 30 y 20 hectáreas, respectivamente. No sabemos cuál fue el destino de estas tierras.

Por lo que se refiere a las permutas, sabemos que se efectuaron en 1950 y 1951. El RAN tenía registradas solamente tres, todas de 1951 y localizadas en el municipio de Zapopan: dos en Zoquipan (“con pequeños propietarios” y “con particulares”) y una en Los Guayabos con una “pequeña propietaria”. Las permutas de Zoquipan se resolvieron el mismo año de la publicación, pero la de Los Guayabos tardó 16 años en ejecutarse.<sup>22</sup> De acuerdo con Becerra, existen otras tres permutas: la del ejido de Santa Eduwiges de 1950 y las de Atemajac del Valle y Los Oblatos de 1951. En el caso de la permuta de Santa Eduwiges, cada uno de los ejidatarios recibió, además de las tierras que eran propiedad del rancho de San Antonio Mazatepec, “una yunta de bueyes debidamente apareada” (Becerra, 1997, pp. 69 y 104) (cuadro 6).

Tanto la extensión como el número de segregaciones y permutas son reducidas. Sin embargo, su importancia estriba en que éstas fueron, junto con la expropiación, las modalidades utilizadas para transformar el uso de las tierras ejidales antes de 1992. A través de ellas, personas ajenas al ejido pudieron asentarse en las 900 hectáreas que cambiaron de uso. Como se menciona en el cuadro 6, casi 100 hectáreas fueron segregadas por los mismos ejidatarios y más de 800 pasaron a manos de pequeños propietarios y particulares, quienes a cambio entregaron unas 1,350 hectáreas. Sólo sabemos que los ejidatarios

<sup>22</sup> Esta permuta fue publicada en el DOF en 1951 y se ejecutó en 1967.



**Cuadro 6**  
**Superficie de permutas y segregaciones**  
**ejecutadas en los ejidos por municipio, 1947-2000**

Municipio/poblado	Año de publicación de la acción	Superficie permutada (has)		Superficie segregada (has)
		Entregada	Recibida	
<b>Guadalajara</b>				
Oblatos	1951	409.49	679.80	
<b>Tlaquepaque</b>				
San Pedro Tlaquepaque	1947			14.92
<b>Zapopan</b>				
Santa Eduvigés	1950	160.00	254.16	
Zoquipan	1951	158.94	244.85	
Zoquipan	1951	60.00	120.00	
Los Guayabos	1951	28.85	46.43	
Atemajac del Valle	1951	2.53	3.00	
Zapopan	1963			32.37
Adolfo López Mateos	1973			30.00
Copalita	1981			20.00
<b>Total</b>		<b>819.81</b>	<b>1,348.25</b>	<b>97.29</b>

Nota: los datos de segregación sólo se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, pero no se cuenta con superficie ni fecha de ejecución.

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Historial Agrario del Registro Agrario Nacional, 2001.

recibieron 60% más de tierras, pero no se especifica la localización ni la calidad de éstas. Aunque no se registra el destino de las tierras intercambiadas, hay razones para suponer que estas acciones se hicieron para desincorporar, de manera encubierta, y de hecho privatizar parte del ejido.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> En una época era común que los ejidos solicitaran la creación de un nuevo núcleo de población para conformar un asentamiento irregular y de esta manera privatizar una parte del ejido a través de la regularización de la tenencia de la tierra. Esta situación ha sido documentada para el caso de Guadalajara por De la Peña y De la Torre (2000).

## De las tierras tituladas y de las desincorporadas

En las páginas anteriores se han mostrado las principales transformaciones de las tierras ejidales y comunales hasta antes de la modificación del Artículo 27 constitucional en 1992. Este cambio abrió la posibilidad de que los ejidos desincorporaran sus tierras legalmente, por medio del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede).<sup>24</sup> El principal objetivo de este programa nacional, vigente entre 1993 y 2006, consistió en “dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derecho de uso común, o ambos según sea el caso, así como los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten” (RAN, Procede, s/f a, p. 13).

Para llevar a cabo la certificación de derechos y titulación de solares urbanos a través del Procede era necesario, en primer lugar, que los ejidatarios demostraran que eran legítimos poseedores de la tierra, en segundo lugar que participaran en el Procede para certificar sus tierras y, por último, si así lo decidían, podían desincorporar una parte de sus tierras del régimen ejidal y así privatizarlas.<sup>25</sup> A diferencia de los ejidos, las comunidades indígenas no pueden desincorporar tierras

<sup>24</sup> La Ley Agraria se publicó el 26 de febrero de 1992 y el reglamento de esta ley, en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, se promulgó el 6 de enero de 1993.

<sup>25</sup> De acuerdo con la Ley Agraria, las tierras parceladas son susceptibles de ser desincorporadas del régimen ejidal. Las de uso común siguen siendo, en principio, inalienables, imprescriptibles e inembargables (salvo lo dispuesto en los artículos 64, 68 y 75).

legalmente, ya que de acuerdo con el Artículo 99 de la Ley Agraria sus tierras están protegidas (salvo lo dispuesto en el Artículo 100). Para certificar y titular los núcleos agrarios se utilizó el sistema de posicionamiento global, mejor conocido como SIG (Sistema de Información Geográfica) o GPS, por sus siglas en inglés. Si se considera que los ejidos y las comunidades ocupan aproximadamente la mitad del territorio nacional (103 millones de hectáreas), éste fue un programa muy ambicioso, sólo comparable con la medición que se hizo en México, entre 1883 y 1910, cuando se deslindaron 59 millones de hectáreas “para incorporarlas a la vida económica del país mediante su deslinde, medición y venta a particulares” (SRA, 2004, p. 27). Con los mismos propósitos, aunque no tan explícitos, entre 1992 y 2005, el Procede logró medir 77.5 millones de hectáreas de 26,534 núcleos agrarios (RAN, Procede, s/f b). De acuerdo con la Secretaría de la Reforma Agraria, ésta es una cifra récord en el mundo, aunque como acabamos de ver, en el porfiriato, con sistemas de medición mucho menos sofisticados, se midió una gran cantidad de tierras.

Después de la medición del Procede, encontramos que en el área metropolitana de Guadalajara, en la mitad de los ejidos certificados, la superficie medida era menor que la que tenían registrada los ejidatarios. En general, las diferencias son mínimas, los errores se explican en parte por la precisión que implica el uso de las nuevas tecnologías de la información que se han incorporado a los levantamientos topográficos. Sólo hay dos casos en que la discrepancia es muy marcada y no necesariamente resultado de la medición. El primero es el del ejido de San Sebastianito, en Tlaquepaque, en donde la superficie calculada antes de ingresar al Procede era de más de 482 hectáreas, mientras que el Inegi midió un poco más de 183. En este caso sabemos que las 306 hectáreas

faltantes todavía no habían sido delimitadas por esa institución. En el caso del ejido Puente Grande, en Tonalá, no se especifica la razón de la diferencia entre la superficie registrada por los ejidatarios, 1,131 hectáreas, y las 748 que se le reconocieron por parte del Procede. Como se puede observar, algunos ejidos “ganaron” y otros “perdieron”, pero el balance general muestra que los ejidos contaban con 524 hectáreas menos después de la medición del Programa de Certificación.

La adhesión al programa fue voluntaria, por lo que no todos los núcleos decidieron participar. En 1994, en el área metropolitana de Guadalajara, seis ejidos de Zapopan y tres de Tlaquepaque se habían adherido al programa.<sup>26</sup> En 2000 ninguna comunidad se había sumado, en cambio, 30 ejidos de la periferia de Guadalajara habían solicitado la certificación y titulación por parte del Procede: 18 localizados en Zapopan, seis en Tonalá y seis en Tlaquepaque.<sup>27</sup> Entre 1994 y 2000 se certificó y tituló casi la mitad de las tierras ejidales (26,857 hectáreas). De esta superficie certificada, 17,877 hectáreas eran parcelas con posibilidad de obtener el dominio pleno, pero los ejidatarios únicamente desincorporaron 2,145 hectáreas (407 parcelas).<sup>28</sup> Si tomamos en cuenta que el mecanismo más común de incorporar suelo ejidal, de manera legal, para usos urbanos es a través de la desincorporación de tierras,<sup>29</sup>

<sup>26</sup> El primer ejido certificado, el 12 de febrero de 1994, fue San Juan de Ocotán del municipio de Zapopan.

<sup>27</sup> Los dos ejidos de Guadalajara, Tetlán y Oblatos no entraron al Procede.

<sup>28</sup> El promedio de hectáreas por parcela desincorporada, en el área metropolitana, es de un poco más de cinco hectáreas.

<sup>29</sup> El otro mecanismo es la creación de inmobiliarias ejidales; sin embargo, esta modalidad no ha tenido mucha aceptación. Desde 1966 se empezó a aplicar el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO) con el fin de incorporar suelo de núcleos agrarios a usos urbanos de manera legal. La meta del gobierno

es significativo que hasta 2000 sólo 11 de los 52 ejidos estudiados y apenas 12% de la superficie susceptible de ser desincorporada hubiera obtenido el dominio pleno<sup>30</sup> (cuadro 7).

Al interior de los municipios, la proporción de tierra certificada y titulada responde a la tendencia general, aunque advertimos variaciones. En Guadalajara, ninguno de los dos ejidos se incorporó al Procede. En Tlaquepaque, casi la mitad de los ejidos (6 de un total de 13) entraron al Programa, certificaron y titularon 3,782 hectáreas, es decir, 39% del área ejidal del municipio (9,759 has). De esa superficie certificada, 3,585 hectáreas correspondían a parcelas con posibilidad de obtener el dominio pleno; pero hasta 2000, solamente 614 hectáreas se habían desincorporado (17%). En Tonalá fueron 6, de 8, los ejidos que ingresaron al Procede; los ejidatarios lograron la certificación y titulación de 3,897 hectáreas (de un total de 4,905), lo que representa 79%. Es notoria la poca tierra desincorporada en este municipio, sólo obtuvieron el dominio pleno 65 hectáreas, apenas 2% de la superficie susceptible de convertirse en propiedad privada. Por su parte, en el municipio de Zapopan fueron 18 (de 28) los ejidos que decidieron participar en el programa. Ya hemos dicho que Zapopan es el municipio más extenso del área metropolitana de Guadalajara, también hemos señalado

---

federal era incorporar 100,000 hectáreas de tierras ejidales y comunales a usos urbanos a través de este programa. Sin embargo, hasta 2000, sólo se lograron incorporar 6,394 hectáreas, es decir, 6.3% de lo planeado (Azuela, 2001, pp. 5-6).

<sup>30</sup> En términos de superficie con potencialidad de ser desincorporada, la cantidad es reducida; sin embargo, cabe señalar que 12% de la superficie ejidal desincorporada resulta significativa en términos de transformación de uso de suelo de rural a urbana.

**Cuadro 7**  
**Ejidos incorporados al Procede de acuerdo con la superficie original**  
**y a la medida por el Procede, por municipio, 1994-2000**

Núm.	Ejido	Fecha de ingreso al Procede	Superficie del ejido al momento de la medición del Procede de acuerdo con los ejidatarios (has)	Superficie del ejido de acuerdo con el Procede (has)	Superficie parcelada de acuerdo con el Procede (has)	Superficie desincorporada (Dominio Pleno) (has)
<b>Tlaquepaque</b>						
1	San Sebastianito	1994	482	183.65	183.65	176.72
2	La Calerilla	1994	261.5	246.94	238.56	
3	El Cuatro	1994	740	726.25	706.41	391.40
4	Santa Anita	1995	1,206.26	1,165.99	1,097.53	42.89
5	Los Ranchitos	1995	678.96	721.29	663.59	
6	Toluquilla	1999	835.51	738.32	695.84	2.99
	<b>Total</b>		<b>4,204.23</b>	<b>3,782.45</b>	<b>3,585.58</b>	<b>614.00</b>
<b>Tonalá</b>						
1	Los Laureles	1995	240	274.75	229.37	46.28
2	Coyula	1996	447.09	427.06	230.33	4.04
3	Tototlán	1996	755.14	811.95	753.28	14.30
4	Tonalá	1997	1,179.60	1,200.93	1,169.10	
5	San Gaspar de las Flores	1998	421.69	434.58	242.35	
6	Puente Grande	1999	1,131.34	748.22	699.03	
	<b>Total</b>		<b>4,174.86</b>	<b>3,897.50</b>	<b>3,323.48</b>	<b>64.61</b>
<b>Zapopan</b>						
1	San Juan de Ocotán	1994	2,108.70	2,065.60	1,478.19	589.64
2	Zapopan	1994	968.07	936.38	757.16	596.74
3	Ixcatán	1994	1,673.20	2,070.73	1919.03	
4	Lazo	1994	218.00	216.94	144.20	
5	El Camacho	1994	650.00	613.83	119.20	
6	La Cofradía	1994	520.00	456.31	-	
7	Los Belenes	1995	383.71	384.37	340.29	49.05
8	Jocotán	1996	666.20	707.76	240.68	231.18
9	Venta del Astillero	1996	1,914.77	2,090.32	1,183.34	
10	Zoquipan	1998	366.71	374.45	281.01	
11	San Esteban	1998	1,259.38	1,049.72	795.42	
12	Huentitán el Alto	1999	1,260.07	1,198.75	735.01	
13	La Primavera	1999	841.67	880.23	383.86	
14	Tesistán	1999	3,677.13	3,658.85	2,085.18	
15	Huentitán el Bajo	2000	645.50	562.02	327.76	
16	Copala	2000	1,025.00	1,048.27	178.13	
17	Los Guayabos	2000	354.61	393.20	-	
18	Mesa de San Juan	2000	470.03	469.92	-	
	<b>Total</b>		<b>19,002.76</b>	<b>19,177.65</b>	<b>10,968.46</b>	<b>1,466.62</b>
<b>30</b>	<b>Total</b>		<b>27,381.85</b>	<b>26,857.60</b>	<b>17,877.51</b>	<b>2,145.23</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Historial Agrario del Registro Agrario Nacional, 2001.

que es el que cuenta con la mayor superficie ejidal (44,781 hectáreas). La cantidad de tierras certificadas y tituladas en Zapopan abarca 19,178 hectáreas, lo que representa 43% de su superficie ejidal. Sin embargo, de las 10,968 hectáreas de parcelas certificadas, apenas 1,466 obtuvieron el dominio pleno (13%).

Estas cifras muestran que si bien hasta 2000 la cantidad de tierra ejidal certificada y titulada, desde la modificación al Artículo 27, abarcaba más de la mitad de los ejidos del área metropolitana, fue muy poca la tierra que para entonces se había incorporado a usos urbanos de manera legal. Los datos también revelan la falta de posibilidades, y de interés, que mostraron algunos ejidatarios, en aquellas fechas, por la privatización de sus tierras prevista por la ley.<sup>31</sup> De nuevo queremos señalar que la información disponible en los archivos y fuentes oficiales muestran la superficie ejidal desincorporada legalmente, pero no aquella que de manera ilegal se ha ido incorporando a usos urbanos.

## Conclusiones

En términos generales, en este trabajo hemos proporcionado información sobre los 58 núcleos agrarios de los cuatro municipios metropolitanos de Guadalajara: de las tierras que se afectaron para formar los núcleos agrarios y de las que ya no son suyas. La intención ha sido

<sup>31</sup> Algunos ejidatarios mencionaron que preferían seguir vendiendo sus tierras de manera irregular en lugar de desincorporar la tierra y tener que sujetarse a las normas de planeación formal. En otros casos señalaron la preocupación de que al desincorporar las tierras tendrían que pagar impuestos, como el predial. Esta información fue ratificada por algunos funcionarios públicos.

señalar el proceso de conformación de los ejidos y comunidades indígenas y también hacer énfasis en que los procesos de transformación de la tierra son complejos. Sabemos ahora que los tipos de propiedades que se afectaron para conformar los ejidos fueron: poblados, haciendas, ranchos, fincas, predios, propiedades privadas, compañías y tierras propiedad de la Nación. Las acciones agrarias a través de las cuales los ejidos obtuvieron tierras fueron: dotaciones, ampliaciones e incorporación de tierras al régimen ejidal (ITRE). En tanto que a las comunidades indígenas se les reconocieron o restituyeron sus tierras (RTBC).

La ciudad de Guadalajara ha crecido desde que fue fundada en 1542, pero fue a partir de la segunda mitad del siglo xx cuando se empezó a expandir a una velocidad nunca antes vista. Las más de 35 mil hectáreas que ocupaba el área metropolitana de Guadalajara en 2000 —y las 49 mil hectáreas que en 2009 abarcaba la metrópoli— se han ido briendo paso con base en conflictos judiciales y extrajudiciales desde la época colonial. Para responder al crecimiento de las ciudades, el Estado se apoyó en la facultad que tiene de expropiar tierras por causa de utilidad pública. Como ya señalamos, desde 1949 empezaron las expropiaciones de tierras a los ejidos y comunidades. Las necesidades que generaron el crecimiento de la ciudad y la región propiciaron estas expropiaciones para ubicar grandes obras de infraestructura como la ciudad militar, plantas hidroeléctricas y carreteras. También se equipó a la ciudad con algunos centros educacionales, calles y parques.

Además de la expropiación, los ejidos y las comunidades perdieron tierras por ventas ilegales y despojos. En algunos casos, los propios ejidatarios y comuneros vendieron predios para conformar asentamientos irregulares; en otros, fueron despojados de sus tierras sin pago alguno. Las tierras de los núcleos agrarios que se vendieron de manera



ilegal, desde la década de 1960, se empezaron a regularizar a partir de 1974. Las fuentes oficiales que registran las expropiaciones que hizo la CORETT, para regularizar las tierras, únicamente registran información relativa a las tierras y personas afectadas de los núcleos agrarios, no incluyen datos sobre las colonias regularizadas. Como señalamos páginas atrás, queremos enfatizar que en los registros agrarios hay una total ausencia del aspecto urbano del proceso de transformación de uso y tenencia de la tierra. Esta falta de información tan esencial es un claro indicador de la separación tan grande que ha habido entre el sector agrario y el urbano.<sup>32</sup> En el caso de las segregaciones, para constituir zonas urbanas al interior de los ejidos, y en el de las permutas, para desincorporar tierras, no se especifica cuál fue el destino. Dado que las fuentes agrarias no registran los usos urbanos, pensamos que éste fue precisamente el uso que se les dio a las tierras y que ambas modalidades constituyeron una forma encubierta de privatizar parte del ejido antes de la modificación en 1992 del Artículo 27 constitucional, que permitió la desincorporación de una parte del ejido a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

Encontramos que en un inicio el Procede, más que un mecanismo para desincorporar tierra del régimen ejidal, permitió que más de la mitad de los ejidos de los municipios del área metropolitana de Guadalajara certificara y titulara sus tierras. Pero a partir de 2000 hubo un cambio importante, ya que los desarrolladores utilizaron al Procede

<sup>32</sup> Esta limitación está tratando de ser subsanada por el gobierno federal en turno que inició en 2013, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), bajo la cual se integran la CORETT y el Registro Agrario Nacional.

para llevar a cabo una privatización sin precedentes de las tierras ejidales. Estos últimos compraron tierras y una vez inscritos como ejidatarios las desincorporaron del régimen ejidal. Antes de que iniciara el nuevo siglo proliferaban los asentamientos irregulares que alojaban a las personas de escasos recursos en tierras ejidales. Después de esa fecha, los desarrolladores inmobiliarios “formales” han ocupado amplias zonas para construir fraccionamientos, destinados principalmente a grupos de ingresos medios y altos, y constituir extensas reservas territoriales. Debido al incremento de los precios de las tierras en las periferias urbanas, se ha dificultado todavía más el acceso al suelo y a la vivienda a los pobres de la ciudad, que representan más de la mitad de la población.

En este trabajo hemos seguido de cerca el proceso constante de conformación y transformación de los núcleos agrarios a lo largo de casi todo el siglo xx. Las tierras de los hacendados y rancheros pasaron a manos de los ejidatarios, de éstos a los habitantes de los asentamientos irregulares y, hoy en día, a los desarrolladores inmobiliarios, que son quienes prácticamente deciden el destino de las tierras que circundan el área metropolitana. Los usos de esas mismas tierras también han cambiado. Las tierras fértiles, de riego, temporal y agostadero, de los valles de Tesistán y Toluquilla, han sido ocupadas por nuevos fraccionamientos, equipamiento e infraestructura urbana. Las fuentes que consultamos para este trabajo incluyen pocos datos sobre la ocupación de la periferia por parte de las inmobiliarias; sin embargo, son muy significativos: nos muestran que el encuentro de Guadalajara con los ejidos y comunidades se tradujo en la urbanización legal e ilegal de más de 6,700 hectáreas. No se sabe cuál será el futuro de las

más de 50,000 hectáreas que hasta 2000 no habían sido urbanizadas, pero sin duda su destino está determinado por su cercanía a la ciudad.

## Agradecimientos

Queremos agradecer la colaboración de Ampelia Enedina Montoya en la obtención, sistematización y captura de información sobre los núcleos agrarios, a Martha Eugenia Castañeda Rivera por la elaboración de los cuadros y gráficas, a Antonio Ávila Rojo por la digitalización del mapa, y a Heriberto Cruz Solís, responsable del Laboratorio de Nuevas Tecnologías del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara. En especial, agradecemos la grata disposición y la valiosa ayuda que nos prestó el ingeniero Roque Bejines Sevilla del Registro Agrario Nacional. Su conocimiento sobre los núcleos agrarios fue muy importante para obtener y complementar la información.

## Bibliografía

- Ayala, María de la Luz y Edith R. Jiménez Huerta (2011), “Traditional Knowledge in the Defence of the Cultural Landscape of Tlajomulco, Mexico”, *Global Environment. A Journal of History and Natural and Social Sciences*, núm. 7-8, pp. 8-37.
- Azuela, Antonio (2001), “El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos. A diez años de la reforma”, documento preparado como

- contribución al estudio, Banco Mundial, *Mexico Low Income Housing: Issues and Options*, Nueva York, Banco Mundial.
- Becerra Mercado, Olga Clarisa (1997), “La propiedad social del suelo en el área metropolitana de Guadalajara, su origen y evolución”, *Cuadernos de Difusión Científica*, núm. 48, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- De la Peña, Guillermo y Renée de la Torre (2000), “El Colli: surgimiento y contradicciones de un asentamiento irregular”, *Lecturas Zapopanas*, El Colegio de Jalisco y Ayuntamiento de Zapopan, pp. 36-56. *Diario Oficial de la Federación*, 1920-2001.
- Gerhard, Peter (1996), *La Frontera Norte de la Nueva España*, México, UNAM.
- Lomelí Suárez, Víctor Hugo (1982), *Guadalajara. Sus barrios*, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara.
- López Moreno, Eduardo (2001), *La cuadrícula*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-ITESO.
- Nickel, Herbert J. (1996), *Morfología social de la hacienda mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Registro Agrario Nacional [RAN] (2001), *Historial Agrario*, México.
- Registro Agrario Nacional [RAN], Procede (s/f a), <<http://www.ran.gob.mx/ran/archivos/PROCEDE/procede1.html>>, consultado el 28 de marzo de 2006.
- Registro Agrario Nacional [RAN] Procede (s/f b), <<http://www.ran.gob.mx/ran/archivos/PROCEDE/procede5.html>>, consultado el 28 de marzo de 2006.
- Secretaría de la Reforma Agraria [SRA] (2004), “Deslinde y acaparamiento: el reino de la hacienda”, <[http://www.sra.gob.mx/sraweb/srahistoria/historia\\_origen.htm](http://www.sra.gob.mx/sraweb/srahistoria/historia_origen.htm)>, consultado el 28 de marzo de 2006.

## Anexo

### Ejidos y comunidades en el área metropolitana de Guadalajara 1920-2000

Núm.	Nombre del ejido	Superficie original (has)
<b>Guadalajara</b>		
1	Tetlán	600.00
2	Los Oblatos	439.00
<b>Total</b>		<b>1,039.00</b>
<b>Tlaquepaque</b>		
1	Toluquilla	924.00
2	San Sebastianito	482.00
3	Santa María Tequepexpan	486.00
4	Santa Anita	1,206.26
5	San José Tateposco	938.00
6	La Calerilla	261.50
7	Las Juntas	964.23
8	Los Ranchitos	700.00
9	El Cuatro	740.00
10	Los Puestos	558.00
11	San Martín de las Flores	1,577.14
12	San Pedro Tlaquepaque	754.00
13	Polanco	168.00
<b>Total</b>		<b>9,759.12</b>
<b>Tonalá</b>		
1	Zalatitán	370.00
2	Coyula	460.00
3	Tolotlán	759.00
4	El Rosario	202.23
5	Los Laureles	240.00
6	Puente Grande	1,139.80
7	San Gaspar de las Flores	421.69
8	Tonalá	1,179.60
<b>Total</b>		<b>4,772.32</b>

**Ejidos y comunidades en el área metropolitana de Guadalajara 1920-2000** (continuación)

Núm.	Nombre del ejido	Superficie original (has)
<b>Zapopan</b>		
1	Mesón de Copala	951.00
2	Santa Ana Tepetitlán	2,819.00
3	Zooquipan	240.70
4	San Juan de Ocotán	2,047.93
5	Zapopan	1,261.90
6	Atemajac del Valle	993.10
7	Nextipac	1,732.81
8	Jocotán	878.20
9	San Esteban	1,259.64
10	Ixcatán	1,673.20
11	Huentitán el Alto	1,260.18
12	Huentitán el Bajo	1,082.40
13	Los Belenes	473.61
14	El Colli	1,181.88
15	Venta del Astillero	1,914.80
16	La Primavera	842.00
17	Copala	1,025.00
18	Lazo	218.00
19	Los Guayabos	348.66
20	Santa Lucía	5,001.51
21	El Camacho	650.00
22	La Cofradía	520.00
23	Tesistán	3,891.51
24	Adolfo López Mateos	1,103.00
25	Copalita	392.40
26	La Soledad	209.55
27	Milpillas Mesa de San Juan Bautista	327.70
28	Mesa de San Juan	470.03
29	Santa Eduvigis, hoy Loma de Flores	160.00
<b>Total</b>		<b>34,929.71</b>

**Ejidos y comunidades en el área metropolitana de Guadalajara 1920-2000** (continuación)

Núm.	Nombre del ejido	Superficie original (has)
<b>Tlaquepaque</b>		
1	San Sebastianito	180.00
<b>Total</b>		<b>180.00</b>
<b>Tonalá</b>		
1	San Gaspar de las Flores	<b>132.00</b>
<b>Zapopan</b>		
1	San Esteban	3,166.00
2	San Juan Ocotán	3,077.00
3	San Francisco Ixcatán	1,087.20
4	Mezquitán	2,681.40
<b>Total</b>		<b>10,011.60</b>
2	Guadalajara	1,039.00
14	Tlaquepaque	9,939.12
9	Tonalá	4,904.57
33	Zapopan	44,941.31
<b>58</b>	<b>Área Metropolitana de Guadalajara</b>	<b>60,824.01</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Historial Agrario del Registro Agrario Nacional, 2001.





# La incorporación de suelo social al crecimiento urbano de Cuernavaca y sus efectos en el desarrollo urbano formal e informal del suelo y la vivienda

*Guillermo Olivera\**

## Introducción

¿Qué impacto ha tenido, a casi un cuarto de siglo, la reforma al Artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 en el crecimiento urbano de las ciudades mexicanas en el país en general y en Morelos en particular? ¿Cómo se modificó la relación entre los mercados de suelo “legal” e “ilegal”? ¿Qué procedimientos normativos se instrumentaron como parte de la reforma para hacer operativa la conclusión del régimen ejidal del suelo y su transformación en propiedad privada? ¿Cómo encajó esa reforma en el conjunto de reformas económicas iniciadas en el país en los años ochenta y acentuadas en los noventa? ¿Cómo se concatena una reforma para privatizar el ejido con una política de construcción masiva de vivienda de interés social?

El objetivo de este trabajo es ofrecer una respuesta a esas preguntas. Primero, a partir de una breve revisión de las principales reformas

\* Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Este trabajo es producto del proyecto de investigación PAPIIT IN311708 “Expansión metropolitana, mercados de suelo y gestión del desarrollo urbano en Cuernavaca, Morelos”, financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM.

regulatorias que impactaron en la evolución de las políticas y programas de suelo y vivienda en el país, junto con una síntesis sobre la evolución de la política de vivienda y su correspondiente forma de gestión del suelo; se establece, con el mismo fin, el marco de interpretación conceptual. En una segunda parte se completa el capítulo con el análisis del proceso de privatización del ejido en la Zona Metropolitana de Cuernavaca (ZMC), Morelos, mediante el procedimiento de “adopción de dominio pleno”.

Se mostrará que las parcelas que adoptaron el “dominio pleno” y dieron por concluida su adscripción al régimen ejidal fueron la base del auge en la construcción de unidades habitacionales de interés social en la periferia de toda la ZMC. Un hallazgo más a mostrar es que el fuerte impulso que esta política de vivienda dio a la construcción de vivienda formal tuvo un impacto limitado en la reducción del crecimiento de vivienda informal, habiéndose producido, más bien, una saturación del mercado de vivienda formal de esta categoría, sostenido por la población trabajadora que cotiza en los organismos nacionales de vivienda y que constituye la demanda efectiva. De ahí que el fenómeno de viviendas abandonadas o desocupadas en Morelos sea superior al promedio nacional.

La metodología utilizada implicó una aproximación en dos escalas. Primero, en la elaboración de un marco general, que requirió revisar publicaciones y documentos oficiales sobre suelo y vivienda, de los que se destaca el contenido de los programas, políticas y modelos más representativos, con énfasis en la evolución de sus marcos regulatorios, institucionales y de conceptos. Se asumió como enfoque el neoliberalismo urbano, cuyas propuestas conceptuales permiten ubicar los nexos de las modificaciones en el marco regulatorio del

suelo con las realizadas en el de la vivienda. Se ubicó al mecanismo de adopción de dominio pleno, entre los procedimientos creados con la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992, como uno de los ejes articuladores clave que facilitó el auge inmobiliario de inicios del actual siglo XXI.

En segundo lugar se recopiló en los expedientes agrarios de los ejidos de la ZMC existentes en el Registro Agrario Nacional (delegación Morelos), la superficie de éstos que adoptaron el dominio pleno una vez concluido el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede); datos que se confrontaron con los de los créditos del Infonavit ejercidos en los municipios metropolitanos y la ubicación de los desarrollos habitacionales construidos por diferentes empresas inmobiliarias. En Morelos también hubo un *boom* habitacional y el procedimiento de adopción de dominio pleno de las parcelas ejidales fue el utilizado para el impulso al mercado formal de la vivienda. Se complementó el análisis con datos sobre evolución demográfica y urbana reciente de la Zona Metropolitana de Cuernavaca.

## PARTE I PANORAMA GENERAL

### Antecedentes y marco de interpretación

En términos generales, las políticas nacionales de desarrollo urbano, suelo y vivienda en México han pasado por dos etapas: de inicios de

los años setenta a 1992 y desde 1992<sup>1</sup> hasta 2014 al menos, a reserva de lo que se plantee para los años siguientes. A grandes rasgos, la primera etapa coincide con el periodo tardío del Estado intervencionista en el desarrollo económico (promoción estatal de la vivienda), y la segunda<sup>2</sup> con el periodo de apertura comercial o neoliberalismo económico (liberalización de la producción de vivienda). De un periodo a otro se transitó por tres tipos de política de vivienda,<sup>3</sup> vinculada cada una de ellas con una determinada forma de gestión del suelo. Las dos primeras se desarrollaron y tuvieron su apogeo durante la etapa del Estado intervencionista, y la última está vigente y es dominante en la fase actual de liberalización económica.

El primer patrón es el de *la vivienda como un servicio público* que se otorga a los sectores de población de bajos ingresos; la vivienda es considerada como satisfactor social y elemento clave para la planeación económica, territorial, en tanto que es provista por el Estado por conducto de sus instituciones públicas. El suelo necesario para el

<sup>1</sup> El primer periodo en el caso de la vivienda comienza en 1972, cuando se crean los organismos nacionales de vivienda, y en el caso del suelo y desarrollo urbano, en 1976, cuando se publica la Ley General de Asentamientos Humanos. Sin embargo, en los dos sectores hay antecedentes de programas y políticas desde los años cuarenta, entre los que sobresale, en el caso de la vivienda, el Programa Financiero de Vivienda; y en el caso del suelo, diversos programas en la ciudad de México.

<sup>2</sup> Para ser precisos, es 1986 el año que se considera representativo del cambio de modelo de desarrollo en México, por ser la fecha en que el país ingresa al GATT, antecedente de la Organización Mundial de Comercio. Se utiliza 1992 por ser cuando se realizan reformas a los organismos de vivienda y se reforma el Artículo 27 constitucional, que conduce a la privatización del ejido en el país.

<sup>3</sup> Clasificación propuesta por Ortiz (2004).

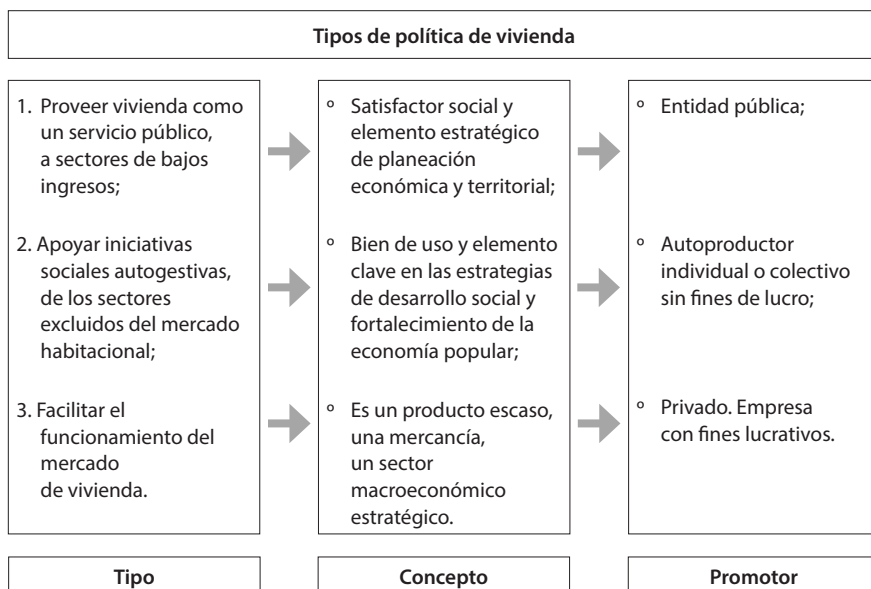
desarrollo habitacional es provisto por esas mismas instituciones a las empresas constructoras contratadas.

El segundo modelo implica una política *de apoyo a iniciativas de grupos sociales autogestionarios* completamente fuera del mercado. En este caso, la vivienda es un bien de uso que incide en el fortalecimiento de la economía popular y constituye de esa manera un aspecto central en las estrategias de desarrollo social. Los grupos sociales organizados son los promotores de este tipo de vivienda, con el apoyo de entidades públicas, de manera que no son acciones motivadas por el lucro. La obtención del suelo necesario va por cuenta de dichas organizaciones.

El tercer patrón es *un modelo de mercado* y tiene fines de lucro. En este caso, conceptualmente, la vivienda es una mercancía escasa, al mismo tiempo que un sector estratégico para el crecimiento económico nacional; el agente promotor de este bien es la empresa privada y el mercado objetivo lo conforma el grupo de población asalariada con ingresos medios y bajos (esquema 1). El suelo, a diferencia del primer patrón, tiene que ser adquirido por las empresas constructoras, lo que convierte a la localización y adquisición del terreno en un asunto de primer orden a causa de la lógica de maximización de utilidades.

La política de vivienda como servicio público inicia sus bases en los años sesenta, por medio del Programa Financiero de Vivienda primero con el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), y su auge ocurre durante los años setenta y ochenta por conducto de los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavi), como el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste) o el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi) después.

**Esquema 1**  
**México: modelos de política de vivienda**



Fuente: elaboración propia a partir de Ortiz (2004).

En toda esa época la vivienda, en efecto, constituyó un satisfactor social y el Estado actuó como promotor.<sup>4</sup> Los Onavi adquirieron sus propias reservas territoriales, cuya ubicación quedó considerada dentro de las áreas de crecimiento establecidas por los programas municipales de desarrollo urbano.

<sup>4</sup> Se podría objetar que no necesariamente fueron beneficiarios principales los sectores de bajos ingresos, sino sectores medios o medios bajos, como en su momento lo refirieron autores como Connolly (s/f), en particular durante la época de vigencia del Programa Sectorial de Vivienda de 1963, vigente hasta los años ochenta. Pero en el caso del Infonavit, por ejemplo, el carácter solidario con que se administraban sus fondos hasta antes de los años noventa sí daba cabida al beneficio de sectores con ingresos bajos.

El segundo modelo de vivienda, de apoyo a iniciativas autogestorias, tuvo su desarrollo en los años ochenta y suele asociarse con el tipo de acciones emprendidas por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), creado en 1981 para atender a grupos de población no atendidos por los otros fondos, inspirado por lo que se conoce como Cooperativa Palo Alto en la delegación Cuajimalpa en el Distrito Federal en los años setenta. Este fondo tuvo la virtud de realizar acciones de vivienda en las ciudades medias y pequeñas, que es donde los otros fondos ejercen menos acción, pero donde las condiciones de rezago habitacional son mayores. La actual Ley de Vivienda denomina a este modelo Producción Social de Vivienda.

La política de vivienda orientada al mercado va de los años noventa hasta la actualidad, y es de esperarse que se prolongue con la nueva administración presidencial, posiblemente con algunos cambios en su enfoque. Durante este tiempo se adecuó el marco legal e institucional que permitió transitar desde el modelo de vivienda como servicio público, y de esa manera introducir la construcción masiva de vivienda por empresas privadas. Este enfoque ha significado la construcción del mayor monto de viviendas nuevas en el lapso más corto de tiempo en el país.

En síntesis, en un lapso de veinte años (de 1972 a 1992), se pasó de una política de vivienda con un enfoque social selectivo a otra con un enfoque mercantil abiertamente excluyente; esto es, de considerar a la vivienda como bien de uso y satisfactor de una necesidad social se cambió a un enfoque de la vivienda como mercancía, accesible fundamentalmente a un sector de la población con una capacidad económica superior a la que debiera tener atención prioritaria (Schteingart y Patiño, 2006). ¿Cómo interpretar conceptualmente esa transformación?

¿De qué manera se entrelazaron los cambios en la normatividad relativa al suelo con los cambios en la normatividad del sector vivienda? La respuesta la encontramos en la evolución del sistema económico.

*El neoliberalismo y el urbanismo neoliberal,  
causa de la transformación del marco regulatorio*

El giro regulatorio de los años ochenta y noventa del siglo xx en cuanto a modelo de desarrollo económico y, por consiguiente, en los sectores suelo y vivienda, ha sido interpretado por diversos autores como expresión de la consolidación del “neoliberalismo” no sólo como un conjunto de doctrinas para la regulación económica, sino como la “reorganización política e ideológica que el capitalismo ha impuesto mediante la institucionalización de la doctrina del libre mercado” (Agnew y Corbridge, 1994, p. 23). Desde los años noventa, ha ganado adeptos el estudio del neoliberalismo como un proceso de transformaciones regulatorias a escala del Estado-Nación, alineado a las directrices de instituciones supranacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que impusieron a los países subdesarrollados programas de ajuste estructural (Brenner y Theodore, 2005, p. 102).

Como es conocido, el neoliberalismo comenzó su desarrollo a inicio de los años setenta, tras la crisis de los acuerdos regulatorios de carácter mundial y al interior de los países del primer mundo, con la reestructuración capitalista a escala global. La ideología del neoliberalismo considera que los mercados no regulados, es decir, no sujetos a injerencias estatales ni acciones colectivas sociales, son el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico (Nick, Peck y Brenner,



2009). Una definición del neoliberalismo en este sentido, es que se trata de “una tendencia históricamente específica (...) y desigualmente desarrollada de reestructuración regulatoria sujeta a la disciplina de mercado” (Brenner, Peck y Theodore, 2011, p. 24), que es dominante y se sustenta en marcos institucionales ya consolidados, si bien después de una larga experimentación; la comercialización o mercantilización son sus rasgos definitivos.

Más recientemente, estudiosos del urbanismo han remarcado la impronta que sobre el desarrollo urbano ha tenido el neoliberalismo y la neoliberalización de la gestión de las ciudades. Brenner (2013, p. 42), por ejemplo, habla de una reorganización mundial regulatoria socioespacial, y considera a la urbanización como “un campo de fuerza constituido por estrategias estatales regulatorias entrecruzadas, que han sido diseñadas para territorializar las inversiones de largo plazo a gran escala en el entorno construido y para canalizar el flujo de materias primas, energía, productos básicos, trabajo y capital dentro del espacio transnacional”. El sector inmobiliario es, de esta manera, central como destino de los flujos de inversión, y la planificación urbana también lo es como marco normativo; en tanto que ambos son fundamentales en la estrategia de sustitución de una lógica regulatoria redistributiva por una lógica de competitividad urbana y económica.

La transformación de las ciudades es considerada desde este enfoque como un proceso de *destrucción creativa* que se expresa en diversos aspectos necesarios para la circulación del capital, especialmente mediante el desarrollo de infraestructura productiva. Las aglomeraciones urbanas son así sitios privilegiados —aunque no únicos— en donde se despliegan estos procesos. Se hace énfasis, no obstante, en el

carácter específico de dichas transformaciones en cada lugar en función de su trayectoria histórica particular.

Tres son, en síntesis, los postulados del neoliberalismo: el “adelgazamiento” del Estado, la desregulación y la privatización. Con ellos se pretende hacer parecer al Estado y al mercado como principios de organización totalmente opuestos, cuando en realidad, como proyecto de clase, de acuerdo con Harvey (2008), buscan el “desmantelamiento de las formas institucionales que les son ajenas” como los sistemas colectivistas y las institucionalidades heredadas (Peck y Tickell, 2002). Mientras que, por otra parte, han llevado a que todo bien y servicio se considere una *commodity*, es decir, una mercancía (Nick, Peck y Brenner, 2009).

Las ciudades y sus áreas suburbanas se convirtieron en objeto de interés tanto para llevar a cabo procesos de deslocalización económica en una primera instancia como para diversos experimentos de política como el *marketing* territorial, el impulso a asociaciones público-privadas, nuevas formas de promoción local, espacio para el consumo de las élites, o racionalización de los gobiernos locales tendiente a reducir los costos administrativos para las nuevas inversiones (Nick, Peck y Brenner, 2009, p. 8).

México ha sido pieza fundamental en el proceso de cambio mundial mediante la aplicación sobresaliente de la estrategia de desarrollo neoliberal, dentro de la cual la reestructuración de los mercados de suelo y vivienda ocupa un lugar destacado. Esta reestructuración se sustenta en un marco jurídico específico y en una arquitectura institucional concreta que han ido modificándose de forma permanente, pero que son parte de la oleada de reformas de carácter nacional —reforma del Estado— que se realizaron en los años noventa del siglo

pasado. Las que tienen que ver con el desarrollo urbano y su gestión se exponen a continuación.

### *Las transformaciones clave en el marco regulatorio del suelo y la vivienda*

Del enfoque sobre las necesidades  
al enfoque sobre la oferta en materia de vivienda

Los años noventa fueron determinantes tanto en el sector vivienda como desarrollo urbano y suelo, en específico el año 1992. En ese año se reforma la ley del Infonavit, con lo cual deja de ser un fondo “solidario”. Hasta antes de esa fecha, el Estado controló la producción de vivienda y su financiamiento a través de esa institución, principalmente, con un enfoque que consideraba a la vivienda como “un factor de satisfacción social”, en tanto que su construcción estaba vinculada al desarrollo urbano. A partir de la reforma mencionada entran en escena intermediarios financieros como los bancos y las Sofoles,<sup>5</sup> lo que incrementa notablemente la participación del sector privado en su financiamiento (Puebla, 2006; Schteingart y Patiño, 2006).

Para 1997, el esquema de seguridad social del país es reformado, de manera que el sistema de pensiones deja de ser por reparto colectivo para ser ahora uno de capitalización individual, con lo que se acentúan los cambios en la producción y financiamiento de vivienda. Esta última se define ya para ese entonces, de acuerdo con el Programa Nacional correspondiente 1995-2000, como un “bien familiar” o

<sup>5</sup> Una Sofol o Sociedad Financiera de Objeto Limitado, es una empresa privada, no bancaria, dedica exclusivamente a otorgar y administrar créditos hipotecarios.

“factor de capitalización” (Schteingart y Patiño, 2006). Los Onavis se transforman en instituciones financieras y el Estado deja de desarrollar vivienda para ahora sólo regular su producción; ya sólo los sectores social y privado quedan como únicos actores facultados para el desarrollo de vivienda.

En lo que va del siglo XXI se acentúa la desregulación institucional y de los esquemas que rigen las acciones habitacionales. Se creó el Consejo Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) en 2001, para en 2006 convertirla en la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) actual. En ese mismo año se promulgó la actual Ley de Vivienda para hacerla compatible con todos los ajustes que anteriormente habían experimentado los organismos nacionales de vivienda y la política federal del sector. Se establece “el cuantitativo déficit habitacional” y su abatimiento como el factor clave de las metas a cumplir, con base en el monto de créditos que los Onavis pueden otorgar junto con las demás entidades financieras. La meta en materia de vivienda es muy clara: construir una oferta de vivienda nueva para los trabajadores derechohabientes de los Onavis, como si en ellos se ubicara el total del déficit que se pretendía reducir.

#### Reforma constitucional de 1992 al Artículo 27 y privatización del ejido

La relevancia de esta reforma ha sido mayúscula para la evolución de las ciudades mexicanas los últimos 23 años. Ésta permitió la desincorporación del suelo ejidal del régimen agrario y de esa manera su inclusión al régimen urbano. Es conocido que antes de ello no era posible fragmentar ni vender el suelo ejidal legalmente y que salvo casos

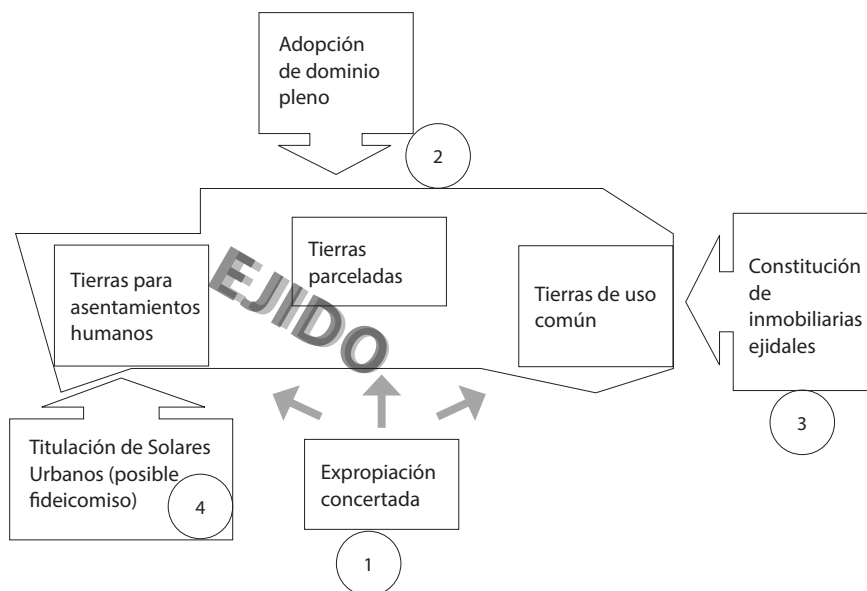
excepcionales, mediante la expropiación o la permuta, su urbanización era ilegal. Actualmente hay mecanismos y procedimientos para que los ejidos en las periferias urbanas se beneficien de su localización y sean incorporados al desarrollo urbano planificado.

Previo a la aplicación de esos mecanismos, sin embargo, fue necesario llevar a cabo el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) con el cual se dio certeza jurídica a la tenencia de la tierra al delimitar e individualizar la propiedad de los terrenos ejidales. Fue el primer paso para des-colectivizar un bien amparado en la burocracia agraria y darle de esa manera vía de salida al mercado, ya fuera agrario o urbano.

Para 2010, de los 29,942 núcleos agrarios del país, 96% ya se encontraba “certificado” (es decir, 28,744 núcleos agrarios ya tenían su certificado parcelario). Posterior al cumplimiento de este programa se desprenden nuevos mecanismos para incorporar legalmente el suelo social al desarrollo urbano: la expropiación concertada de bienes ejidales y comunales, la adopción de dominio pleno, y la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles (inmobiliarias ejidales) (esquema 2), todas previa aprobación de las asambleas ejidales.

Para este trabajo interesa conocer la evolución del mecanismo de adopción de dominio pleno, ya que es el que permite la incorporación de una mayor superficie de los ejidos al desarrollo urbano legal, pues se realiza para las parcelas ejidales, que son las que los ejidatarios pueden vender con mayor facilidad una vez concluido este procedimiento. Es, además, el único mecanismo mediante el cual las parcelas ejidales se privatizan, y no aplica ni a tierras de uso común ni a tierras para asentamientos humanos. Sólo puede realizarse si las parcelas concluyeron

**Esquema 2**  
**Mecanismos de incorporación del ejido al desarrollo urbano formal**



Fuente: elaboración propia con base en Sedesol, 1999.

el Procede. Una vez que se adopta el dominio pleno, el suelo se puede comerciar de manera directa a cualquier persona moral o física. Su incorporación planificada al desarrollo urbano les confiere la función de reservas territoriales.

Otro mecanismo es la titulación de solares urbanos, cuya función, sin embargo, es solamente regularizar la propiedad de los terrenos del ejido destinados a los asentamientos humanos. Como en su mayor parte son terrenos ocupados, no pueden cumplir la función de reservas.

Las tierras de uso común únicamente pueden ingresar al mercado de suelo urbano mediante la constitución de sociedades mercantiles o civiles (inmobiliarias ejidales). El procedimiento consiste en la posible asociación de miembros del núcleo agrario en lo individual o como

persona moral, con los sectores público, social o privado. Después de varias experiencias piloto, este mecanismo no tuvo continuidad, al parecer porque los inversionistas encuentran más rentable la opción de compra de tierras con dominio pleno o tramitarlo ellos mismos de forma subrepticia,<sup>6</sup> y no tener que dividir utilidades con los ejidatarios u otros participantes.

Un último procedimiento es el único que anteriormente existía para urbanizar el suelo ejidal: la expropiación, ahora en la modalidad concertada, y es el único que aplica a los tres tipos de tierra del ejido. Sigue siendo un acto de autoridad que se fundamenta en una causa de utilidad pública. Se negocia la expropiación con el núcleo agrario para evitar la creciente oposición que se gestó con los años y no dejar así inconcluso el procedimiento. Sigue siendo predominante su utilización para programas de regularización de asentamientos, pero también se puede aplicar en proyectos nuevos de urbanización.

¿Cuáles fueron los resultados de la concatenación en el tiempo de los cambios regulatorios en los sectores suelo y vivienda? Nuestra hipótesis es que la reforma para privatizar el ejido buscó proveer una parte sustancial del suelo necesario para que el impulso a la construcción de vivienda se pudiera concretar; su objetivo, sin embargo, pudo ser más general, visto como una forma de garantizar y fortalecer el principio de propiedad. Los resultados, en todo caso, apuntan a que el mecanismo de adopción de dominio pleno como forma principal de privatización del ejido ha sido funcional al auge inmobiliario en el

<sup>6</sup> El dominio pleno debe ser una decisión de la Asamblea Ejidal, al igual que toda su tramitación. Pero es un secreto a voces que en algunos casos, en el estado de Morelos, por ejemplo, ciertos desarrolladores inmobiliarios acordaron con algunos ejidos hacer el trámite previo acuerdo de compra-venta.

sector formal; mientras que no ha tenido hasta ahora ninguna aplicación para contener el crecimiento urbano irregular a nivel nacional, que fue *invisibilizado* durante los gobiernos de la alternancia (2000-2012), pero que sigue siendo predominante. Veamos.

### Impulso a la vivienda formal basada en la oferta y persistencia de la vivienda informal originada en las necesidades

La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi, 2003) distinguió entre *necesidades* y *demanda* de vivienda. Definió lo primero como “la cantidad de vivienda requerida para que todos los hogares cuenten con eses factor esencial”, y lo segundo como “la cantidad de vivienda que la población puede comprar o rentar en un periodo determinado”. En el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (PSV-2001) se optó por atender la demanda, la cual se estimó en 7’315,000 viviendas nuevas para el periodo 2001-2010 y en 3’981,000 las acciones de mejoramiento de vivienda, para un total de 11’296,000 acciones. Cada año la demanda de vivienda nueva sería de 731 mil y las acciones de mejoramiento de 398 mil.

El mensaje del presidente de la República durante la presentación del PSV-2001 fue: que “cualquier persona, de acuerdo a su presupuesto, capacidad de crédito y preferencia, tenga acceso a la compra, construcción, remodelación o renta de una vivienda para su familia”. Es decir, se privilegia el impulso a la oferta de mercado para la demanda efectiva, al igual que se hizo con el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 (PSV-2007). En el texto de ambos programas, no obstante,

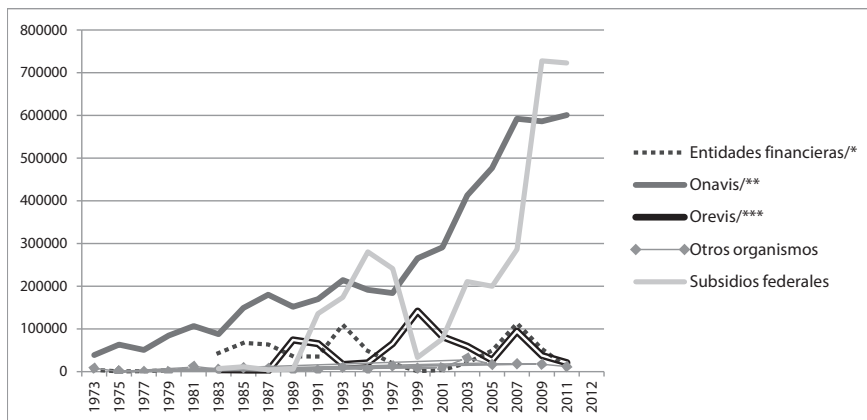


se estableció una vertiente social, según la cual eran prioritarios los grupos en situación de pobreza.

Acorde con lo anterior, ya con las adecuaciones a los marcos normativos e institucionales, el número de créditos otorgados para vivienda, principalmente nueva, y en menor medida usada, para arrendamiento o para ampliación y rehabilitación, se disparó a partir de 1997 y se mantuvo al alza hasta 2008, año de la crisis económica que impactó tanto al mundo como al país (gráfica 1). El caso del Infonavit es muy ilustrativo de la dinámica del otorgamiento de créditos: mientras que en los 28 años que transcurrieron desde su creación hasta fines de 2000 otorgó 2 millones de créditos, en el sexenio 2000-2006 otorgó la misma cantidad, y casi tres millones más en el siguiente sexenio (2006-2012) (esquema 3).

El total de créditos para vivienda nueva que otorgaron todos los organismos fue de 5.9 millones entre 2001 y 2011, 52.7% de los 11.2 millones programados para ese periodo. Sólo los Onavis aportaron 49.5% de todos los créditos (2.9 millones), la mayor parte para vivienda nueva, equivalente a 40% de la vivienda nueva programada para todos esos años. Es importante hacer notar que el número total de créditos se duplicó entre 2006 y 2012 respecto del sexenio anterior. Pero ésta no surge en la oferta de los Onavis, sino en el rubro de subsidios federales, lo cual fue una demanda social introducida en la Ley de Vivienda de 2006. El número de subsidios en estos seis años se triplicó en comparación con los anteriores, y superó incluso el monto de créditos otorgados por los Onavis. Así, los subsidios aumentaron en 25% su contribución en el total de acciones de vivienda en el país, y los créditos perdieron 20% (respecto del periodo 2000-2006). Pero cuando el dato

**Gráfica 1**  
**México: evolución del otorgamiento de créditos para vivienda, 1973-2011**

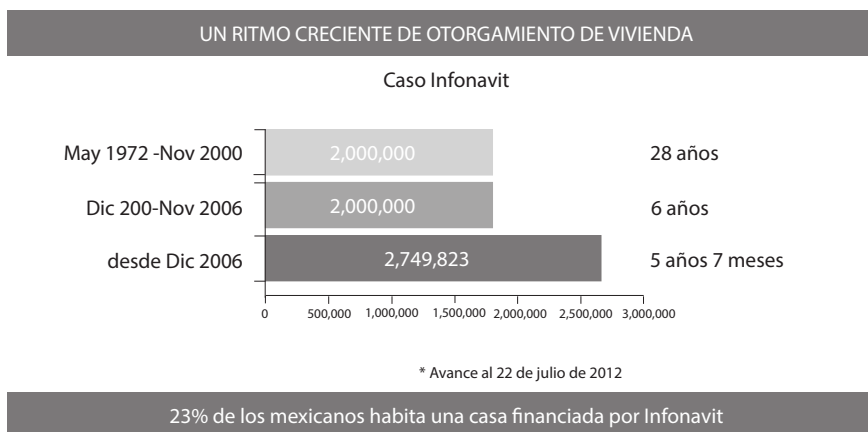


**Cuadro anexo a gráfica 1**

Datos absolutos						
	2001	2003	2005	2007	2009	2010
Entidades financieras	3,707	20,707	49,029	112,901	53,055	36,672
Onavis	290,639	412,470	476,909	591,913	585,978	602,099
Orevis	81,515	59,491	26,570	94,628	37,733	34,833
Otros organismos	9,563	31,962	16,453	18,504	17,174	11,084
Subsidios federales	76,503	210,538	199,571	286,433	727,771	798,113
<b>Total</b>	<b>461,927</b>	<b>735,168</b>	<b>768,532</b>	<b>1,104,379</b>	<b>1,421,711</b>	<b>1,482,801</b>
Porcentajes						
Entidades financieras	0.8	2.8	6.4	10.2	3.7	2.5
Onavis	62.9	56.1	62.1	53.6	41.2	40.6
Orevis	17.6	8.1	3.5	8.6	2.7	2.3
Otros organismos	2.1	4.3	2.1	1.7	1.2	0.7
Subsidios federales	16.6	28.6	26.0	25.9	51.2	53.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: elaboración propia con base en Comisión Nacional de Vivienda, Coordinación General de Tecnologías de la Información y Sistemas SAPI, con información de los organismos de vivienda, 1973-2011. Disponible en "Estadísticas Históricas", <<http://conavi.gob.mx>>, consultado el 23 de febrero de 2012.

**Esquema 3**  
**Infonavit: evolución del otorgamiento de créditos para vivienda**



Fuente: elaboración propia con base en Infonavit (2012), *Delegación Morelos, Informe de Labores 2012*.

considerado es el de monto de inversión, en 2011 la participación total de los subsidios federales en la inversión fue apenas cercana a 5%, en tanto que la de los Onavis representó 61%, una concentración superior a la existente en el número de créditos otorgados (de 44% en ese mismo año).

Estos resultados fueron calificados por el propio gobierno federal como una política “exitosa” debido a la mayor construcción de viviendas nunca antes registrada, por los altos volúmenes de inversión que representó y sus efectos multiplicadores en la economía nacional; así como por resultar muy redituable en términos financieros. Desde el ámbito académico, no obstante, se expresaron las primeras críticas (Eibenschutz y Goya, 2009) y después también en otras dependencias públicas (ONU-Habitat-Sedesol, 2011; Cidoc-SHF, 2011). Entre ellas se ha calificado a la política de vivienda de excluyente al impactar únicamente en un sector específico de la población, que ha sido el de los

trabajadores asalariados con seguridad social, y de ellos privilegiar a los de mayores ingresos —de 4 veces el salario mínimo (vsm) y más— que sólo constituyen entre un tercio y 40% de los asalariados. De manera que 60% de los derechohabientes no pudo beneficiarse de los créditos para vivienda (Connolly, 2006; Chertorivsky, 2006), a los que se suman casi todos los trabajadores del sector informal.

Otra parte importante de las observaciones se ha dirigido a los efectos territoriales no deseados, como un crecimiento urbano desordenado asociado a externalidades negativas de tipo ambiental, económico y social (ONU-Habitat y Sedesol, 2011). Un ejemplo es la configuración de ciudades dormitorio.

La política de vivienda, en suma, se administró como un programa de oferta para la demanda efectiva, habiéndose habilitado incluso la posibilidad de ejercer un segundo crédito después de haber finiquitado el primero, o ejercer créditos mancomunados. La población trabajadora sin acceso al crédito, mientras tanto, siguió alimentando el persistente proceso de urbanización irregular, que se mantiene igual o muy parecido a como era en los años sesenta del siglo pasado. Datos censales, de algunas encuestas del Instituto Nacional de Geografía y Estadística o de algunas dependencias del gobierno federal, indican que la población que se encargó por sí misma de la construcción de su vivienda sigue siendo de aproximadamente 65 por ciento. El urbanismo neoliberal y toda la experimentación regulatoria que ha implicado, no ha tenido ningún impacto positivo en la urbanización irregular.

Así, por un lado, se provocó una sobreoferta de vivienda para un sector minoritario de la población, y por otro lado no se generó ninguna oferta sustancial para el sector mayoritario, salvo una variación

de lo que en los años ochenta hizo el Fonhapo, mediante el apoyo a la producción social de vivienda. El efecto más llamativo de esto fue el aumento de las casas deshabitadas, que el *Censo de Población y Vivienda 2010* cuantificó en casi 5 millones de habitantes o 14% del inventario total de vivienda existente, las cuales, sumadas a la vivienda de uso temporal que eran 2.5 millones más, constituían 21% de toda la vivienda en el país, ¡una total anomalía!, si se reitera la vertiente social de la política nacional de vivienda.

Por último, la adopción de dominio pleno ha favorecido la urbanización formal de los ejidos con vivienda de interés social, principalmente, pero también del tipo residencial. Si bien no existe un estudio global al respecto, algunos estudios de caso así lo muestran. Tal es el caso de las ciudades de Los Cabos (Bojorquez, 2013), Colima (Alcantara, 2007) o de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en la parte del Estado de México (Maya, 2004). Todos los casos son diferentes y la importancia de la adopción del dominio pleno como coadyuvante de la ocupación de terrenos antes ejidales para la urbanización formal varía en función del porcentaje que el suelo social constituye en relación con los otros tipos de tenencia. También se reporta en el último de esos trabajos los arreglos entre inversionistas y ejidatarios para la compra-venta de tierras antes de su desincorporación del régimen ejidal, lo cual se supone no debe ocurrir, pero que es entendible desde el punto de vista de la negociación que se realiza para lograr los precios más favorables, sobre todo para los inversionistas.

Morelos también es otro ejemplo en donde el dominio pleno de las parcelas favoreció el auge de la construcción de desarrollos inmobiliarios habitacionales durante el primer decenio del siglo XXI.

## PARTE II

### DOMINIO PLENO, IMPACTO EN EL CRECIMIENTO URBANO FORMAL Y PERSISTENCIA DE LA IRREGULARIDAD

#### El proceso de urbanización y crecimiento urbano reciente

De acuerdo con la delimitación oficial de zonas metropolitanas 2010 de Conapo-Inegi-Sedesol, a la ZM de Cuernavaca se sumaron Huitzilac, Tepoztlán y Tlaltizapán. Los dos primeros municipios con base en criterios estadísticos y geográficos, y el tercero por un criterio de “política”. De esta manera, la ZMC tiene una parte consolidada integrada por la capital estatal y los municipios de Jiutepec, Emiliano Zapata, Temixco y Xochitepec, que están conurbados entre sí; y otra parte en proceso de consolidación como son los de Huitzilac, Tepoztlán y Tlaltizapán.

En el cuadro 1 se desglosa la integración de las dos zonas metropolitanas de Morelos (Cuernavaca y Cuautla), y se incluyen los municipios urbanos del sur del estado.

Es preciso aclarar que la teoría sobre los procesos de metropolización establece que toda la población de un municipio metropolitano se considera urbana. En este caso, sin embargo, debido a que los criterios para haber incorporado los tres municipios mencionados en el párrafo anterior no tienen que ver con la existencia de conurbación ni relaciones funcionales de la población, consideramos que sólo en el caso de los 5 municipios consolidados que presentan conurbación su población total es también su población urbana. En los casos de Tlaltizapán, Huitzilac y Tepoztlán, además de tener una muy baja densidad de población y menor población total, su población rural sigue siendo

**Cuadro 1**  
**Morelos: población total por municipio y zonas metropolitanas, 1980-2010**

Municipio	Población total				Porcentaje				TCPA*		
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010	80-90	90-00	00-10
Total Morelos	947,089	1'191,882	1'555,296	1'777,227	100.0	100.0	100.0	100.0	2.3	2.7	1.3
ZM Cuernavaca 7 mpios	441,391	585,227	798,782	924,914	46.6	49.1	51.4	52.0	2.9	3.2	1.5
ZM Cuernavaca 5 mpios	384,579	509,637	705,405	817,114	40.6	42.8	45.4	46.0	2.9	3.3	1.5
Cuernavaca	232,355	279,752	338,706	365,168	24.5	23.5	21.8	20.5	1.9	1.9	0.8
Jiutepec	69,687	101,050	170,589	196,953	7.4	8.5	11.0	11.1	3.8	5.4	1.4
Emiliano Zapata	20,977	33,553	57,617	83,485	2.2	2.8	3.7	4.7	4.8	5.6	3.8
Huitzilac	8,388	10,549	15,184	17,340	0.9	0.9	1.0	1.0	2.3	3.7	1.3
Temixco	45,147	67,508	92,850	108,126	4.8	5.7	6.0	6.1	4.1	3.2	1.5
Tepoztlán	19,122	27,628	32,921	41,629	2.0	2.3	2.1	2.3	3.7	1.8	2.4
Tlaltizapán	29,302	37,413	45,272	48,881	3.1	3.1	2.9	2.8	2.5	1.9	0.8
Xochitepec	16,413	27,774	45,643	63,382	1.7	2.3	2.9	3.6	5.4	5.1	3.3
ZM Cuautla	217,500	279,085	372,256	434,147	23.0	23.4	23.9	24.4	2.5	2.9	1.5
Atlatlahucan	8,300	9,255	14,708	18,895	0.9	0.8	0.9	1.1	1.1	4.7	2.5
Ayala	43,200	52,966	69,381	78,866	4.6	4.4	4.5	4.4	2.1	2.7	1.3
Cuautla	94,101	119,799	153,329	175,207	9.9	10.1	9.9	9.9	2.4	2.5	1.3
Tlayacapan	7,950	9,853	13,851	16,543	0.8	0.8	0.9	0.9	2.2	3.5	1.8
Yautepec	44,026	60,225	84,405	97,827	4.6	5.1	5.4	5.5	3.2	3.4	1.5
Yecapixtla	19,923	26,987	36,582	46,809	2.1	2.3	2.4	2.6	3.1	3.1	2.5
Municipios urbanos Sur	135,202	148,739	170,848	183,297	14.3	12.5	11.0	10.3	1.0	1.4	0.7
Jojutla	44,902	46,991	53,351	55,115	4.7	3.9	3.4	3.1	0.5	1.3	0.3
Tlaquiltenango	24,136	27,310	30,017	31,534	2.5	2.3	1.9	1.8	1.2	0.9	0.5
Zacatepec	31,354	30,595	33,331	35,063	3.3	2.6	2.1	2.0	-0.2	0.9	0.5
Puente de Ixtla	34,810	43,843	54,149	61,585	3.7	3.7	3.5	3.5	2.3	2.1	1.3
Resto del estado	152,996	178,831	213,410	234,869	16.2	15.0	13.7	13.2	1.6	1.8	1.0

\*Tasa de Crecimiento Promedio Anual.

Fuente: elaboración propia con datos del Inegi. Integración territorial de los censos de población y vivienda de 1980, 1990, 2000 y 2010: INEGI (1984), *XI Censo General de Población y Vivienda 1980*; INEGI (1992), *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*; INEGI (2001), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*; Inegi (2011), *XIII Censo General de Población y Vivienda 2010*.

numerosa, al grado de representar, en cada caso, respectivamente, 29.5, 38.1 y 45.3 por ciento de la población total de cada uno.

Aclarado lo anterior, la ZMC ha venido aumentando su peso demográfico en la población total del estado, de 40.6% en 1980 a 46.0% en 2010. Junto con la ZM de Cuautla concentran 70% de la población estatal. La población total y urbana de la primera en 2010 era de 817 mil habitantes, donde los municipios más poblados son Cuernavaca, Jiutepec y Temixco.

Los dos municipios que han mantenido un alto dinamismo demográfico los últimos 20 años son Emiliano Zapata en primer lugar, y después Xochitepec. La población de Jiutepec y Temixco creció con mayor dinamismo en los años noventa y ya entre 2000 y 2010 redujeron su ritmo más que los dos primeros. Cuernavaca, como núcleo de la zona metropolitana, es el que más ha modificado a la baja su tasa de crecimiento, tal como establece la teoría.

El incremento de la población de la ZMC los últimos 30 años ha sido de más del doble (2.1 veces), pero Emiliano Zapata tuvo un incremento de 3.9 veces, Xochitepec de 3.8, Jiutepec 2.8, Temixco 2.4 y Cuernavaca de 1.57 (menos del doble aún). Por lo que aun cuando en términos absolutos Cuernavaca y Jiutepec hayan sido los dos municipios en los que el monto de población total incorporada sea mayor, las tendencias del último decenio colocan a Emiliano Zapata y Xochitepec como los más dinámicos de cara al futuro, y probablemente Temixco (cuadro 2).

El mapa 1 expresa también, como los dos cuadros anteriores, la dirección que ha seguido la expansión urbana reciente, hacia los municipios de Emiliano Zapata y Xochitepec en primer término, seguidos por Xochitepec, en una dirección norte-sur, siguiendo las dos más



importantes arterias del estado que son la carretera de cuota Cuernavaca-Acapulco y la carretera federal Cuernavaca-Acapulco.

En el transcurso de 20 años (1990-2010) la superficie urbana de la ZMC aumentó aproximadamente 70%, lo que da cuenta del dinamismo

**Cuadro 2**  
**Morelos: aumento intercensal de la población total por municipio, 1980-2010**

Municipio	Aumento absoluto de población			
	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1980-2010
Total Morelos	244,793	363,414	221,931	830,138
ZM Cuernavaca 7 municipios	143,836	213,555	126,132	483,523
ZM Cuernavaca 5 municipios	125,058	195,768	111,709	432,535
Cuernavaca	47,397	58,954	26,462	132,813
Jiutepec	31,363	69,539	26,364	127,266
Emiliano Zapata	12,576	24,064	25,868	62,508
Huitzilac	2,161	4,635	2,156	8,952
Temixco	22,361	25,342	15,276	62,979
Tepoztlán	8,506	5,293	8,708	22,507
Tlaltzapán	8,111	7,859	3,609	19,579
Xochitepec	11,361	17,869	17,739	46,969
ZM Cuautla	61,585	93,171	61,891	216,647
Atlatlahucan	955	5,453	4,187	10,595
Ayala	9,766	16,415	9,485	35,666
Cuautla	25,698	33,530	21,878	81,106
Tlayacapan	1,903	3,998	2,692	8,593
Yautepec	16,199	24,180	13,422	53,801
Yecapixtla	7,064	9,595	10,227	26,886
<b>Municipios urbanos Sur</b>	<b>13,537</b>	<b>22,109</b>	<b>12,449</b>	<b>48,095</b>
Jojutla	2,089	6,360	1,764	10,213
Tlaquiltenango	3,174	2,707	1,517	7,398
Zacatepec	-759	2,736	1,732	3,709
Puente de Ixtla	9,033	10,306	7,436	26,775
<b>Resto del estado</b>	<b>25,835</b>	<b>34,579</b>	<b>21,459</b>	<b>81,873</b>

Fuente: cálculos propios con datos del INEGI (1984), *X Censo General de Población y Vivienda 1980*; INEGI (1992), *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*; INEGI (2001), *XII Censo general de Población y Vivienda 2000*; Inegi (2011), *XIII Censo General de Población y Vivienda 2010*.

del proceso de urbanización y ocupación del suelo; de 10.5 mil hectáreas aumentó a 17.8 mil. Durante los noventa, la expansión ocurrió principalmente en Jiutepec, seguido de Temixco y Emiliano Zapata. En el primer decenio de este siglo se avanzó sobre Emiliano Zapata y Xochitepec en primer término, seguidos de Temixco.

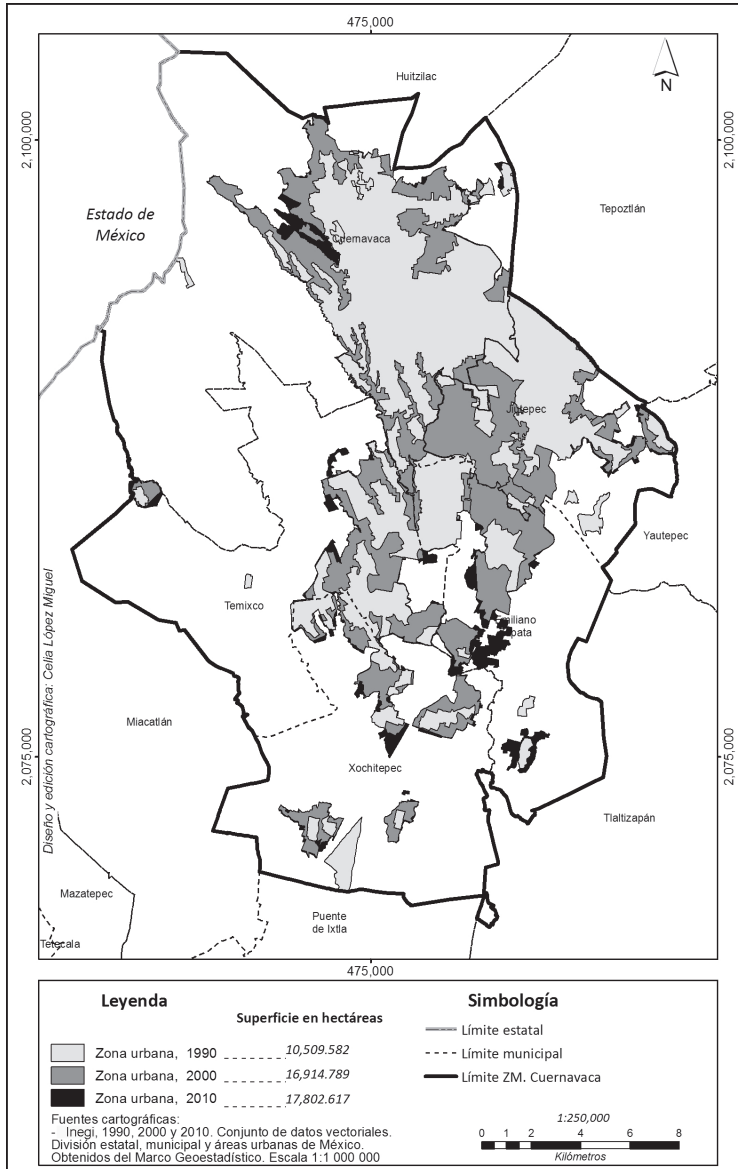
La migración es también un elemento a considerar para comprender tanto la evolución demográfica en el estado y ZMC como el fenómeno del crecimiento de unidades habitacionales, por la importancia que tienen los migrantes del Distrito Federal como compradores de casas.

Los datos de migración reciente (2005-2010) son bastante representativos de la orientación de los flujos migratorios entre los estados de la región Centro, ya que muestran el alto grado de integración económica y social que existe entre las ciudades ahí comprendidas y que son reconocidas como parte de un subsistema urbano.

Durante ese quinquenio, más de 1.3 millones de personas cambiaron de residencia entre los estados de la región. El Distrito Federal fue el principal expulsor con más de la mitad de los migrantes, y después está el Estado de México con una cuarta parte. Morelos, por su parte, tuvo una emigración de 45.4 mil personas, pero una inmigración de 786 mil, por lo que mantuvo su estatus de entidad atractora al tener un saldo neto migratorio positivo de 33 mil migrantes. El principal intercambio lo tuvo con el Distrito Federal y el Estado de México, gracias a su colindancia y comunicación vial. También se tiene un saldo favorable con Guerrero, Puebla y Veracruz.

Es ampliamente conocido que Cuernavaca ha recibido desde la segunda mitad de siglo xx una importante corriente migratoria de habitantes del Distrito Federal, sobre todo, quienes han dinamizado el mercado inmobiliario al adquirir aquí sus casas de descanso y más

**Mapa 1**  
**Zona Metropolitana de Cuernavaca: expansión urbana**



Fuente: elaboración propia con base en Inegi, Carta topográfica 1: 50,000, clave E14A59.

recientemente al decidir radicar de forma definitiva, pero sin romper los vínculos con la capital nacional. Además de que es un lugar de paseo de fines de semana para los habitantes del Distrito Federal de todos los estratos sociales, debido a sus atractivos naturales y su condición climática.

### El ejido y la comunidad agraria como tipo predominante de tenencia del suelo y su privatización

Resultado lógico de la condición de Morelos como cuna del movimiento agrario durante la Revolución mexicana de 1910, el reparto agrario posterior le fue más favorable que a cualquier otro estado de la República, ya que mientras que a nivel nacional 51% de la superficie correspondía a ejidos y comunidades agrarias a fines del siglo xx, de acuerdo con los resultados finales del Procede, en Morelos, el llamado suelo social ocupaba 71.7% de la superficie total. Los resultados del Procede en el estado mostraron la existencia de 233 núcleos agrarios: 204 como ejidos y 29 comunidades agrarias.

Para la ZMC la proporción del suelo social es más alta aún al representar 74.5% de las 53,023 hectáreas de superficie total de los 5 municipios que la integran.<sup>7</sup> Sobresalen Temixco y Emiliano Zapata con poco más de 83 por ciento, seguidos de Cuernavaca (79.5), Xochitepec (65.7) y al final Jiutepec (52.4) (cuadro 3).

<sup>7</sup> Como se mencionó en la explicación del cuadro 1, los 5 municipios consolidados que integran la ZMC y a los cuales nos referiremos en adelante son: Cuernavaca, Jiutepec, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec.

**Cuadro 3**  
**ZMC: superficie total y de suelo social por municipio**

	Superficie total (has)			Superficie social (has)	
		(%)		(%)	
	(a)	Superficie	(b)	Sup. Social	(b)/(a)
Municipio	Municipal	Estatal	Otorgada	Estatal	
Morelos	495,817	100	355,755	100.0	71.8
Cuernavaca	20,779	4.2	16,520	4.6	79.5
Jiutepec	7,045	1.4	3,693	1.0	52.4
Emiliano Zapata	6,498	1.3	5,423	1.5	83.5
Temixco	8,786	1.8	7,370	2.1	83.9
Xochitepec	9,913	2.0	6,513	1.8	65.7
ZMC	53,021	10.7	39,519	11.1	74.5

Fuente: elaboración propia con base en: Inegi, <www.inegi.gob.mx>, "Catastro de la Propiedad Social"; Procuraduría Agraria: Procede, superficie otorgada mediante dotación o restitución, *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, Morelos, enero 6 de 2006.

### *Resultados finales del Procede en la ZMC*

De los 39 ejidos y comunidades agrarias existentes en la ZMC, 30 participaron en el proceso de regularización del Procede, logrando así la certificación de la posesión de los distintos tipos de superficie implicados (cuadro 4). Varias observaciones derivan del análisis de ese cuadro.

- Los municipios con mayor cantidad de ejidos y comunidades agrarias son dos de los que han experimentado una mayor expansión de la superficie urbana desde el año 2000: Temixco con 8 de 8 y Xochitepec con 6 de 6. Después Jiutepec con 6 de 7 y Emiliano Zapata, que también ha expandido de manera importante su área urbana, con 5 de 6. Por último, Cuernavaca, con 5 de 12.
- La mayor parte de los ejidos y comunidades de Cuernavaca (7 de 12) no participó en el Procede por estar ya urbanizada, algunos por completo y otros parcialmente. Estos últimos, como Buena

**Cuadro 4**  
**ZMC: avances del Procede al concluir (2006)**

Núcleo agrario	Tipo/ <sup>1</sup>	Superficie Certificada (has)	Superficie certificada con el Procede				
			Parcelada	Uso común	Solares Titulados	Explotación colectiva	Otros
<b>Cuernavaca</b>							
San Antonio	E	1,015	754	104	32		124
Tetela del Monte	E	751	345	212	194		
Chipitlán	E	691	380	45	103		163
Santa María Ahuacatlán	E	4,761		4,761			
Santa María Ahuacatlán	C	3,530		3,530			
Acapatzingo	E	NO CERTIFICADOS					
Buenavista del Monte	E						
Chapultepec	E						
San Lorenzo Chamilpa	C						
Ahuatepec	C						
Ocotepc	C						
Tlaltenango	C						
<b>Total suelo social</b>		<b>10,748</b>	<b>1,479</b>	<b>8,652</b>	<b>330</b>		<b>287</b>
<b>Jiutepec</b>							
Atlacomulco	E	249	182		58	9	1
Jiutepec	E	410	273		128		9
Cliserio Alanís	E	138	73	40	25		
El Progreso	E	104	81		23		
Tejalpa	E	187	134		54		
Tejalpa	C	1,889	52	1,837			
Jiutepec	C	NO CERTIFICADO					
<b>Total suelo social</b>		<b>2,977</b>	<b>796</b>	<b>1,877</b>	<b>287</b>	<b>9</b>	<b>9</b>
<b>Emiliano Zapata</b>							
Tetecalita	E	254	253	1			
San Francisco Zacualpan	E	2,253	1,119	599	535		
Santa Ana Tezoyuca	E	413	307		101		5
Tepetzingo	E	348	331	8	8		
Tetecalita	C	753		753			
Emiliano Zapata	C	NO CERTIFICADO					
<b>Total suelo social</b>		<b>4,020</b>	<b>2,010</b>	<b>1,361</b>	<b>644</b>		<b>5</b>

**Cuadro 4** (continuación)  
**ZMC: avances del Procede al concluir (2006)**

Núcleo agrario	Tipo/ <sup>1</sup>	Superficie Certificada (has)	Superficie certificada con Procede				
			Parcelada	Uso común	Solares Titulados	Explotación colectiva	Otros
<b>Temixco</b>							
Temixco	E	1,874	466	503	880		25
Acatlipa	E	780	209		571		
San Agustín Tetlama	E	608	178	178	150	11	92
Palmira	E	287	207	16	42		22
Pueblo Viejo	E	958	299	433	58		169
Cuatepec	E	4,942	1,170	1,255	69	7	2,443
Cuatepec	C	2,390	385	1,992	13		
Tetlama	C	2,082	583	1,466	33		
<b>Total suelo social</b>		<b>13,922</b>	<b>3,496</b>	<b>5,842</b>	<b>1,816</b>	<b>18</b>	<b>2,750</b>
<b>Xochitepec</b>							
Atlacholaya	E	2,184	1,826	358			
El Puente	E	1,104	604	3	476		20
Chiconcuac	E	227	172		51		3
Xochitepec	E	1,423	764	316	283		60
Santa María Alpuyeca	E	1,378	1,066	141	68	21	81
Santa María Alpuyeca	C	553		458	95		
<b>Total suelo social</b>		<b>6,868</b>	<b>4,433</b>	<b>1,276</b>	<b>974</b>	<b>21</b>	<b>164</b>
<b>Total suelo social ZMC</b>		<b>38,535</b>	<b>12,214</b>	<b>19,009</b>	<b>4,050</b>	<b>48</b>	<b>3,215</b>

<sup>1</sup> E= ejido, C= comunidad.

Fuente: elaboración propia con base en el Registro Agrario Nacional, Delegación Morelos. Expediente Procede. Sistema Interinstitucional de Evaluación, Seguimiento y Control. Sector Agrario, febrero de 2007.

Vista del Monte y Ahuatepec, aún contaban con superficie susceptible de urbanizarse conforme a los nuevos procedimientos como la adopción de dominio pleno, pero los ejidatarios y comuneros decidieron no optar por esa posibilidad, de manera que su urbanización reciente ha ocurrido en la modalidad de asentamientos irregulares. De hecho, el crecimiento irregular registrado las dos últimas décadas en Cuernavaca ha sido en toda la parte norte, tanto del lado oriental como occidental, incluyendo Santa María Ahuacatlán, Tetela del Monte y San Lorenzo Chamilpa.

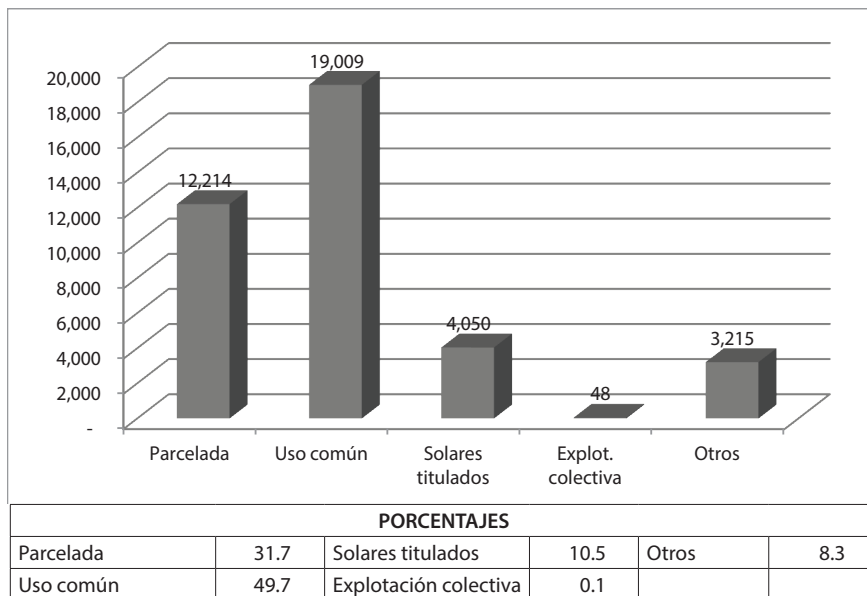
- En los municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata las comunidades correspondientes a sus cabeceras municipales tampoco requirieron participar en el Procede por estar ya urbanizados.
- Cuernavaca es el segundo municipio con mayor superficie certificada por el Procede, no obstante lo cual únicamente la parte correspondiente a Tetela del Monte adoptó el dominio pleno. En el caso de la comunidad y el ejido de Santa María Ahuacatlán, aunque certificaron una gran superficie, no optaron después por la adopción de dominio pleno.
- En los casos de Temixco, Xochitepec y Emiliano Zapata (gráfica 2), que también certificaron una cantidad importante de hectáreas de suelo, parte importante de ella sí adoptó el dominio pleno más adelante y, como se verá, se incorporó al desarrollo urbano.
- De acuerdo con el tipo de superficie del ejido, las áreas de uso común fueron casi la mitad del total de suelo certificado, seguido de las áreas parceladas con 31.7% y la tierra para asentamientos humanos, donde los habitantes tienen sus viviendas y obtuvieron los certificados de sus lotes o solares urbanos, con 10.5% (gráfica 3).

Según el tipo de área del ejido que fue certificada, la superficie parcelada del conjunto de municipios de la ZMC, que es la que puede privatizarse mediante la adopción del dominio pleno, se concentró en Emiliano Zapata, Temixco y Xochitepec (gráfica 4). La superficie de uso común, mientras tanto, se concentró en Cuernavaca.

Por último, el Procede se dio por concluido el 17 de noviembre de 2006, pero con el propósito de dar una segunda oportunidad a los ejidos que no certificaron la propiedad de sus terrenos, en 2007 se creó un nuevo programa para el mismo fin denominado Fondo de



**Gráfica 2**  
**ZMC: tipo de superficie certificada por el Procede (2006) (has)**



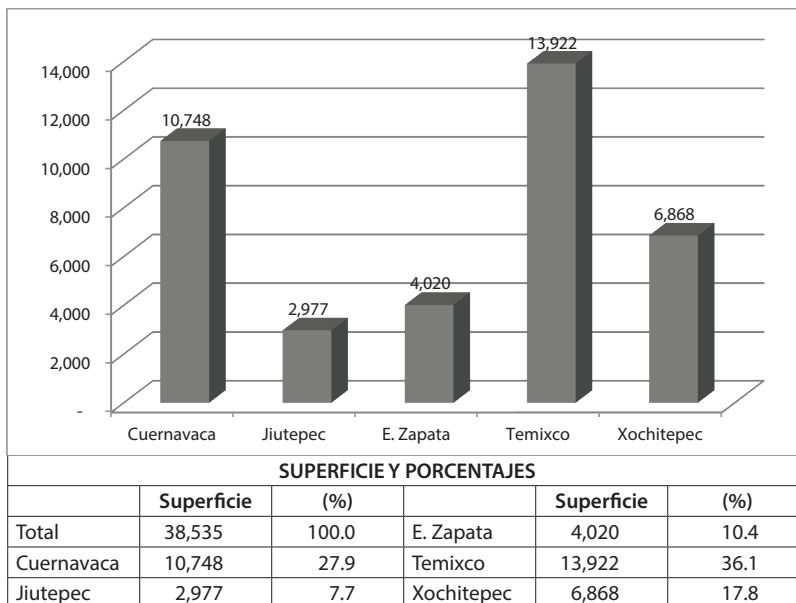
Fuente: cálculos propios con datos del Registro Agrario Nacional, Delegación Moctel. Expediente Procede para consulta pública.

Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), que aún existe. A diferencia del primero, éste tiene un costo para los ejidatarios y comuneros.

*La adopción de dominio pleno por municipio y ejido*

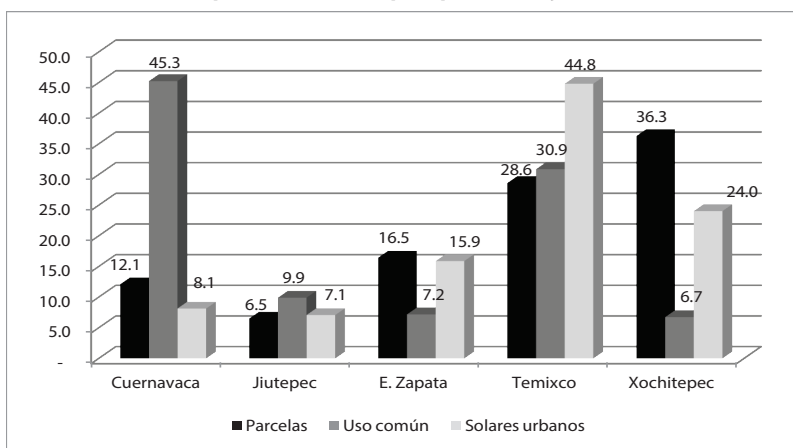
De la superficie certificada por el Procede, 1,698 hectáreas son las que para 2008 se habían desincorporado del régimen ejidal, al obtener el dominio pleno de la propiedad para finalmente registrarse como propiedad privada en el Registro Agrario Nacional (cuadro 5). De esa

**Gráfica 3**  
**ZMC: superficie certificada por el Procede (2006) (has)**



Fuente: cálculos propios con datos del Registro Agrario Nacional, Delegación Moelos. Expediente Procede para consulta pública.

**Gráfica 4**  
**ZMC: superficie certificada por tipo de área ejidal (2006)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del cuadro 4.

**Cuadro 5**  
**ZMC: superficie con dominio pleno inscrito en el Registro Agrario Nacional (2008)**

Municipio	Tipo	Núcleo agrario	Fecha inscripción	(a) Superficie (has)	(b) Superficie parcelada certificada (has)	(%) Dominio pleno
Cuernavaca	Ejido	Tetela del Monte	23-03-1998	218		
	Ejido	Chipitlán	16-05-2000	41		
			<b>Total</b>	<b>259</b>	1,479	15.3
		(%)	(a)/(b)	17.5		
Jiutepec	Ejido	Atlacomulco	06-03-2002	26		
	Ejido	Jiutepec		21		
	Ejido	Progreso	31-03-2004	10		
			<b>Total</b>	<b>57</b>	796	3.4
	(%)	(a)/(b)	7.2			
Emiliano Zapata	Ejido	Emilino Zapata	03-09-2001	338		
	Ejido	Santa Ana Tezoyuca	31-12-2005	96		
	Ejido	Tepetzingo		18		
			<b>Total</b>	<b>452</b>	2,010	26.6
	(%)	(a)/(b)	22.5			
Temixco	Ejido	Acatlipa	31-01-2005	3		
	Ejido	Palmira	13-07-2000	101		
	Ejido	Pueblo Viejo		45		
	Ejido	San Agustín Tetlama	31-01-2004	111		
	Ejido	Temixco	15-02-2006	21		
			<b>Total</b>	<b>282</b>	3,496	16.6
	(%)	(a)/(b)	8.1			
Xochitepec	Ejido	Alpuyeca	09-04-1998	185		
	Ejido	Atlacholoaya	30-07-2005	329		
	Ejido	Chiconcuac	31-03-2005	32		
	Ejido	El Puente	-	12		
	Ejido	Xochitepec	30-05-2001	90		
			<b>Total</b>	<b>648</b>	4,433	38.2
	(%)	(a)/(b)	14.6			
<b>ZMC: Superficie total con dominio pleno</b>				<b>1,698</b>	12,214	100.0
		(%)	(a)/(b)	<b>13.9</b>		

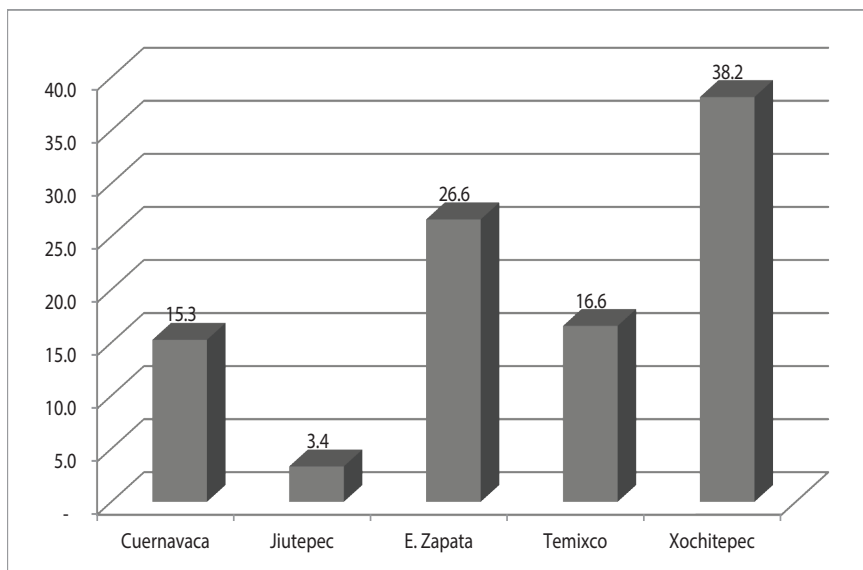
Fuente: elaboración propia con base en el Registro Agrario Nacional. Expedientes agrarios por ejido, para consulta pública.

superficie, 38.2% pertenece a Xochitepec, 26.6% a Emiliano Zapata, 16.6% a Temixco, lo que suma 81.3% del total (gráfica 5).

### *El dominio pleno y los desarrollos inmobiliarios de vivienda de interés social*

La distribución del suelo con dominio pleno por municipio coincide en gran parte con la localización de muchos de los desarrollos inmobiliarios que produjeron el *boom* habitacional entre 2000 y 2011 en la zona metropolitana. En el municipio de Cuernavaca, por ejemplo, la superficie de dominio pleno del ejido Tetela del Monte fue destinado para el desarrollo del fraccionamiento Lomas de Ahuatlán en la parte

**Gráfica 5**  
**ZMC: porcentaje de superficie con dominio pleno por municipio (2008)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del cuadro 5.

noroeste, siendo el primer fraccionamiento de la Inmobiliaria Casas Geo que se construyó en la zona metropolitana.

En el caso del ejido Chipitlán, esa misma inmobiliaria construyó la Unidad Habitacional Arboledas de Chipitlán. Estos dos desarrollos, como otros en los demás municipios, confirma nuestra hipótesis de que la privatización del ejido mediante el mecanismo de adopción de dominio pleno ha sido un factor coadyuvante de primer orden para el “éxito” cuantitativo de la política de vivienda de los gobiernos de la alternancia.

Jiutepec tenía en ese momento la menor superficie de terreno con dominio pleno, por una decisión de los propios ejidatarios, junto con organizaciones sociales, como se abunda más adelante, de no incrementar la urbanización en el municipio. No obstante, fue también de los primeros municipios donde se construyó vivienda, en este caso el fraccionamiento Arcos de Jiutepec, también de la Inmobiliaria Casas Geo.

Emiliano Zapata y Xochitepec destacan con 452 y 648 hectáreas cada uno de superficie con dominio pleno. En el primero de ellos la parte mayor del suelo se concentra próxima a la Central de Abastos, donde se construyó un importante complejo habitacional con la participación de más de diez constructoras inmobiliarias, entre los que sobresalen Residencial Paraísos Country Club de la inmobiliaria Casas ARA y el Fraccionamiento Paseos del Río; el primero de ellos en la categoría residencial alto y el segundo en la categoría de casas de interés social. En las 95 hectáreas del ejido Santa Ana Tezoyuca, por su parte, se construyeron los fraccionamientos Geovillas Colorines, Las Garzas, Jardines de Tezoyuca, Real de Tezoyuca, Villas de Tezoyuca y Loma Bonita.

Es posible que Xochitepec deba la importante recepción de inversiones inmobiliarias a la afluencia de paseantes de fin de semana. En las partes aledañas al tramo de autopista Cuernavaca-Alpuyeca se ha

construido una cantidad notable de casas para ese propósito. Sobresalen en esa zona los fraccionamientos Paseos de Xochitepec, Colibríes, Arroyos de Xochitepec, Villas de Xochitepec, Real Santa Fe y Club de Golf Santa Fe. En tanto que del lado oriente por la carreta federal Jojutla-Zapata están Los Laureles, La Provincia (de Casas Geo), Cumbrés del Campestre y Fraccionamiento Solares.

En Temixco, con 282 hectáreas con dominio pleno, la Inmobiliaria Casas Geo construyó Geovillas La Hacienda El Arroyo y Residencial Campo Verde —este último en el ejido Pueblo Viejo—. También se ubica el fraccionamiento Tecnoarbe Valparaíso 2.

Un recorrido de campo por toda esa zona sur permite verificar un desdibujamiento de la frontera campo-ciudad, la dinámica del proceso de lotificación de parcelas y la ocupación de áreas de uso común por viviendas.

De la revisión de documentos del Registro Agrario Nacional y de la Procuraduría Agraria, y con base en charlas informales con empleados de esas oficinas, se puede concluir que el capital inmobiliario es el que ha promovido la utilización del mecanismo de adopción de dominio pleno para la privatización y urbanización de los ejidos. Incluso se han visto beneficiados con autorizaciones exprés para la realización de dicho procedimiento. Detrás de las gestiones que debieran realizar los ejidatarios por voluntad propia y sin presión alguna, está la huella de “gestores” y “agentes” al servicio de empresas inmobiliarias, quienes impulsan el trámite de adopción de dominio pleno de los terrenos que les interesan. No es posible, sin embargo, seguir la pista a estos actores, debido a que constantemente cambian su razón social.

En suma, es claro que, en gran medida, la superficie ejidal que adoptó dominio pleno en el último decenio, sobre todo en los municipios

de Emiliano Zapata, Temixco y Xochitepec, fue adquirida por diversas empresas inmobiliarias para construir unidades habitacionales. Según el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (Canadevi) en Morelos,<sup>8</sup> aproximadamente 90% de lo construido en el estado en el periodo 2000-2012 se hizo en suelo ejidal que se privatizó para ese fin.

### La dinámica de construcción de vivienda nueva formal y su localización

Con la finalidad de documentar mejor aún la asociación entre la privatización del ejido mediante la adopción del dominio pleno y la distribución de los desarrollos habitacionales, se procedió a recopilar información sobre el número de créditos concedidos por el Infonavit a sus derechohabientes en el estado de Morelos o de donde éstos provinieran, pues es conocido que ya no existe restricción para que los trabajadores ejerzan su crédito en la ciudad y estado que deseen sin importar su lugar de residencia.

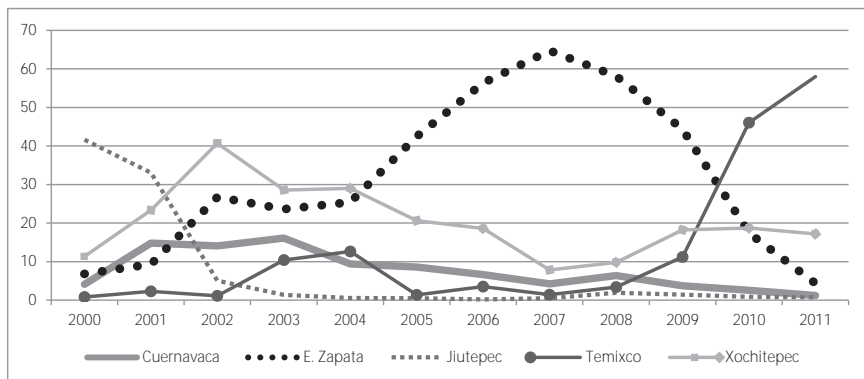
Los datos, desagregados por municipio y año para el periodo 2000-2011, confirman la fuerte concentración de los créditos en la ZMC dentro del estado, sobre todo en los municipios de Emiliano Zapata, Xochitepec y Temixco con 70.4% del total durante todo el periodo. Por lo contrario, Cuernavaca, Jiutepec y Cuautla, los tres municipios más

<sup>8</sup> Información presentada durante la presentación del presidente de la Canadevi sobre “La industria de la vivienda en Morelos”, en el Seminario “A veinte años de la privatización del ejido: Cambios y continuidad en el desarrollo urbano en México”, realizado en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, los días 12 y 13 de noviembre de 2012.

poblados del estado, tuvieron una baja inversión en vivienda. Ayala y Yautepec, conurbados con Cuautla, recibieron más del doble y casi el doble de acciones de vivienda que aquél, sin duda por su condición de áreas periféricas (cuadro 6). A estos datos falta agregar las acciones de vivienda de otros organismos, si bien ésta es la parte más numerosa.

La gráfica 6 refleja la evolución que tuvo la localización de los desarrollos habitacionales por municipio en durante los 11 años del periodo analizado. Jiutepec tuvo el comienzo más dinámico en el bienio 2000-2001, pero por un acuerdo en el que participaron ejidatarios, grupos de la sociedad y la presidencia municipal, se decidió no permitir el asentamiento de más desarrollos habitacionales. Acción que produjo el desplazamiento de los constructores a Temixco y Emiliano Zapata de manera inmediata, con un auge en este último que duró de 2004 a 2009. En cuanto decayó la construcción en Emiliano Zapata, comenzó el aumento en Xochitepec. Será necesario incorporar los últimos datos para conocer cómo continúa la construcción de vivienda en la Zona Metropolitana de Cuernavaca.

**Gráfica 6**  
ZMC: créditos del Infonavit para vivienda nueva, 2000-2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos del cuadro 6.



**Cuadro 6**  
**Créditos del Infonavit para vivienda nuevapor municipio, 2000-2011**

Municipio	Año												Total
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Morelos	2,456	2,761	2,896	3,014	2,410	2,785	3,215	2,758	3,090	3,463	4,884	4,779	38,511
Amacuzac	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Atlatlahucan	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.8	1.0	0.5	0.7	0.3
Axochiapan	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ayala	0.0	0.0	3.2	4.0	8.6	15.8	5.8	10.7	11.9	12.9	8.0	6.8	8.0
Cuautla	22.7	8.4	2.4	9.4	6.6	2.4	0.9	0.7	0.7	0.8	0.4	0.3	2.6
Cuernavaca	4.1	14.8	14.1	16.1	9.4	8.6	6.6	4.2	6.4	3.7	2.5	1.2	7.2
Emiliano Zapata	6.8	9.3	26.8	23.6	25.4	42.4	56.4	64.7	58.1	44.3	17.4	4.3	32.0
Huitzilac	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Jiutepec	41.6	33.0	5.0	1.4	0.5	0.5	0.2	0.5	1.9	1.4	0.9	0.7	3.7
Jojutla	9.0	2.6	0.7	1.4	1.3	0.7	0.4	0.6	1.2	3.9	2.1	2.1	1.6
Mazatepec	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Miacatlán	0.0	0.0	0.1	3.4	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4
Puente de Ixtla	3.5	0.3	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
Temixco	0.8	2.3	1.1	10.4	12.6	1.4	3.5	1.4	3.4	11.2	46.1	58.0	17.8
Tetecala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tlaltizapán	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tlaquiltenango	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tlayacapan	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0
Xochitepec	11.3	23.3	40.7	28.5	29.0	20.6	18.6	7.8	9.8	18.3	18.7	17.2	20.6
Yautepec	0.1	0.3	4.6	1.4	5.6	7.4	7.6	9.2	5.5	2.3	3.3	8.5	5.1
Yecapixtla	0.0	5.5	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5
Zacatepec	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Total (%)</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: elaboración propia con base en el Infonavit, solicitud vía Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

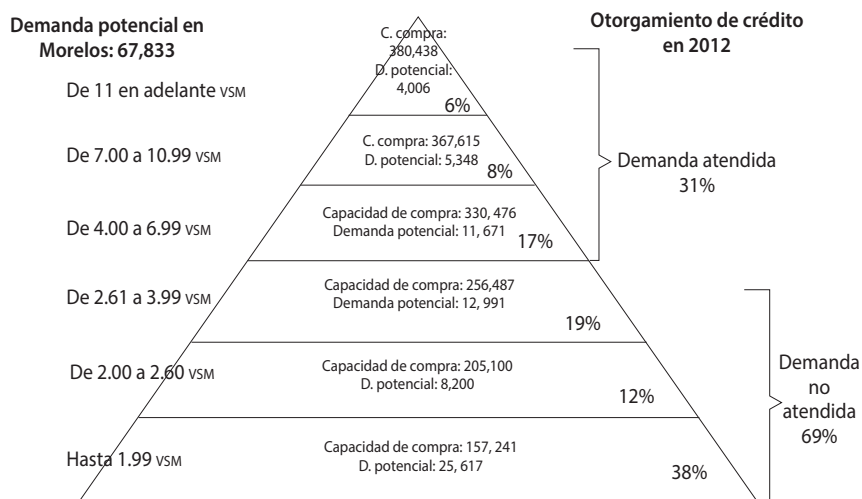
### La sobreoferta en el sector formal y la permanencia de la urbanización informal

Se considera la formación de una sobreoferta de vivienda en el sector formal porque, por una parte, más de dos tercios de la población trabajadora que calificaba para obtener su crédito para vivienda de

parte del Infonavit en 2012, por ejemplo, no lo recibió porque sus ingresos eran insuficientes (esquema 4). El total de la oferta de créditos, por tanto, se concentró en 31% de la demanda. Además, entre los requisitos para obtener un crédito no figura la condición de no tener vivienda, por lo que en un porcentaje que puede ser alto —pues no es posible saberlo— mucha de la población que contrata un crédito más bien adquiere una segunda residencia con fines de descanso, o con fines de rentarlo, o incluso simplemente como una forma de inversión.

Si a lo anterior se suman los casos de población que no puede seguir pagando el crédito por diferentes razones, una de las cuales puede ser que los costos de transporte le resulten muy onerosos, el resultado es que el porcentaje de vivienda desocupada en el estado fuera de 17% en 2005 y de 15% en 2010 con base en el *Conteo de*

**Esquema 4**  
**Infonavit Morelos: derechohabientes que califican vs. créditos otorgados**



Fuente: elaboración propia con base en Infonavit (2012). Delegación Morelos. *Informe de Labores 2012*.

*Población y Vivienda 2005* y el *Censo de Población y Vivienda 2010*, respectivamente, igual que el promedio nacional en el primer año y una unidad por arriba en el segundo. Esto significó una cantidad de 90,531 y 99,339 viviendas para cada año, que es un número muy alto.

En un fuerte contraste con lo anterior, la urbanización irregular se mantuvo con un porcentaje muy elevado del total de la vivienda existente en el estado, bastante superior al promedio nacional de 65%. La delegación en Morelos de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) reporta que 75% de toda la vivienda en el estado estaba en situación de irregularidad en 2013.<sup>9</sup> También se refiere hasta 80% de vivienda irregular en los municipios de Cuautla y Emiliano Zapata.

Según la misma fuente, Morelos sería la segunda entidad con mayor cantidad de asentamientos irregulares en el país, únicamente detrás de Oaxaca. La razón principal es la alta proporción que los ejidos y comunidades agrarias constituyen respecto de la superficie total estatal, de 71.7%, muy parecido al de la superficie irregular oficialmente reconocida. Es decir, la misma circunstancia que ha favorecido el mercado formal de vivienda en el estado, el predominio de “suelo social”, es la que explica la extensión del crecimiento informal. En este segundo caso, sin embargo, salvo el programa de regularización de la tenencia de la tierra del que se encarga en forma permanente la CORETT, no existe por el momento una política de prevención de la irregularidad; la atención está centrada en el mercado formal de vivienda.

<sup>9</sup> Información proporcionada por la subdelegada de la CORETT estatal a solicitud expresa realizada por el autor de este trabajo en septiembre de 2013. Este mismo dato fue ofrecido públicamente en diversas conferencias de prensa y recogido por los diarios locales en diferentes fechas.

## Conclusiones

Con base en un enfoque crítico que define al neoliberalismo como un proceso de transformaciones regulatorias a escala del Estado-Nación, en este trabajo se analizaron las principales modificaciones en los marcos regulatorios del suelo y la vivienda en los años noventa del siglo xx y sus posteriores cambios hasta la actualidad. Las reformas a que estuvieron sujetas las leyes, normas e instituciones que regulan esos dos sectores han sido complementarias en sus fines. De una parte se liberalizó al ejido para su fácil incorporación al desarrollo urbano, y de otra parte se impulsó y apoyó con importantes flujos de inversión una política de vivienda orientada al mercado, con amplio acceso al suelo.

En lo que toca al aspecto del suelo, se crearon mecanismos para la desincorporación del ejido del régimen agrario, y por tanto, su privatización. Del lado de la vivienda se desplazó al anterior modelo de política de vivienda como servicio público, y se acotó y limitó el apoyo a las iniciativas de los grupos sociales autogestionarios.

El impacto de lo anterior sobre las ciudades y el desarrollo urbano del país y en la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población, ha sido más criticado que reconocido. El periodo de máxima producción de vivienda en la historia contemporánea de México no ha resuelto el rezago habitacional, pues está dirigida a atender la demanda efectiva y no las necesidades reales de la población sin recursos suficientes para participar del modelo de mercado. Se generó así una sobreoferta para un sector minoritario de trabajadores formales, y de paso una expansión física de las periferias urbanas más allá de lo prudente por sus implicaciones ambientales y en el alto costo en pago

de transporte para los habitantes de los desarrollos habitacionales con esa localización. Sobresale también la mención al crecimiento urbano sin ciudad, segregado y unifuncional que representan los espacios cerrados en esa especie de archipiélagos de fraccionamientos.

Una de las limitaciones más evidentes de la reforma al ejido es no estar vinculada a una política de suelo y vivienda que contemple la paulatina erradicación del crecimiento urbano irregular. Es de llamar la atención que, rumbo a un cuarto de siglo de la reforma al Artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria vigente, la urbanización irregular siga siendo la principal forma en que crecen las ciudades mexicanas, y que se haya hecho casi nada para cambiar las tendencias.

El estudio de la Zona Metropolitana de Cuernavaca resultó un muy buen ejemplo de la situación descrita, donde los problemas señalados incluso se muestran con mayor nitidez por su condición de ciudad media, pero sobre todo, por ser parte del estado donde se originó la lucha agraria durante la Revolución mexicana y en la cual el ejido es una institución fundamental. Por estas mismas condiciones, sin embargo, será fundamental ensayar otras propuestas de política de suelo y vivienda a nivel local, que puedan contribuir a la construcción de soluciones para el desarrollo urbano del país.

## Bibliografía

Alcántara, Teresita (2007), “La integración de áreas ejidales a la expansión urbana: el caso del área metropolitana de Colima, 1990-2006”, tesis de maestría en Arquitectura, Colima, Universidad de Colima, Facultad de Arquitectura.

- Agnew, John y S. Corbridge (1994), *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*, Nueva York, Routledge.
- Bojorquez, Jesús (2013), “Expansión urbana en áreas ejidales en el marco de las reformas al Artículo 27 constitucional y el desarrollo turístico en Cabo San Lucas, Baja California Sur”, tesis de maestría en Economía del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, México, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Departamento de Economía.
- Brenner, Neil (2013), “Tesis sobre la urbanización planetaria”, *Nueva Sociedad*, núm. 243, enero-febrero, pp. 38-66.
- Brenner, Neil, Jamie Peck y Nick Theodore (2011), “¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas”, *Urban*, NS01, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, pp. 21-40.
- Brenner, Neil y Nick Theodore (2005), “Neoliberalism and the Urban Condition”, *City*, vol. 9, núm. 1, Nueva York, Routledge, pp. 101-107.
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A. C. [Cidoc] y Sociedad Hipotecaria Federal [SHF] (2011), *Estado actual de la vivienda en México 2010*, México.
- Chertorivsky, Salomón (2006), “Vivienda en el país, tarea inconclusa”, en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*, México, Cámara de Diputados/LIX Legislatura.
- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda [Conafovi] (2003), *Necesidades de vivienda*, México, Secretaría de Desarrollo Social.

- Connolly, Priscilla (2006), “¿Política de vivienda o política de construcción?”, *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, Cámara de Diputados/LIX Legislatura.
- Connolly, Priscilla (s/f), “El financiamiento a la vivienda en México”, fotocopiado, <Infonavit.janium.net/janium/UAM/Documentos/19752.pdf>.
- Einbeschütz, Roberto y Carlos Goya (2009) (coords.), *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades de México, 1996-2006: Dimensión, características y soluciones*, México, Cámara de Diputados-Sedesol-UAM-X, M. Á. Porrúa.
- Harvey, David (2008), “El derecho a la vivienda y la ciudad en el marco de la crisis : un debate pendiente”, conferencia presentada en las jornadas *El derecho a la vivienda y la ciudad: un debate pendiente*, organizadas por el Observatorio DESC, Barcelona, España, 10 de octubre.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores [Infonavit] (2012), *Delegación Morelos. Informe de labores 2012*, México, Infonavit.
- Maya, Lucy (2004), “El Procede y el Piso en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios conurbados de la ZMCM”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 19, núm. 2 (56), mayo-agosto, México, El Colegio de México, pp. 313-375.
- Nick, Theodore, Jamie Peck y Neil Brenner (2009), “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, *Temas Sociales*, núm. 66, marzo, Santiago de Chile, Corporación de Estudios Sociales y Educación, pp. 1-11.

- ONU-Habitat-Sedesol (2011), *Estado de las ciudades en México, 2011*, México.
- Ortiz, Enrique (2004), *Notas sobre la producción social de la vivienda. Elementos básicos para su conceptualización e impulso*, México, HIC-AL, Casa y Ciudad, A. C., Coalición Hábitat México.
- Peck, Jamie y Adam Tickell (2002), “Neoliberalizing Space”, *Antipode*, vol. 34, núm. 3, Reino Unido, Blackwell Publishers, pp. 380-404.
- Puebla, Claudia (2006), “El Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)”, en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-A, M. Á. Porrúa y Cámara de Diputados, pp. 193-238.
- Schteingart, Martha y Luis Patiño (2006), “El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales”, en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-A, M. Á. Porrúa y Cámara de Diputados, pp. 153-193.
- Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol] (1999), *Incorporación de suelo al desarrollo urbano*, México, Dirección General de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Social.



# Planeamiento, uso del suelo y corrupción en el Derecho urbanístico mexicano

*Manuel Jiménez Dorantes\**

## Planteamiento

La utilización del suelo con fines urbanísticos es una de las actividades comerciales más importantes en México que desarrollan los particulares y, en ocasiones, organismos públicos,<sup>1</sup> con la finalidad de promover desarrollos inmobiliarios de todos los tipos, pero a la vez, las enormes ganancias que derivan de este negocio también son espacio propicio para la corrupción del urbanismo.

Aunque la corrupción<sup>2</sup> tiene muchas acepciones predeterminadas en el momento, espacio y materia en la que se produce, el punto de

\* Profesor titular de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Chiapas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt) y del Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas. Líder del Cuerpo Académico de Derecho Administrativo y Municipal de la misma Universidad estatal.

<sup>1</sup> Véanse los artículos 42 a 45 de la Ley General de Turismo, de 17 de junio de 2009. Este Fondo ejerce funciones públicas de programador y ejecutor urbanístico, y privadas de comercializador de suelo urbano-turístico. El Artículo 44 de la misma Ley turística federal determina, entre otras cosas, que el Fondo crea y consolida desarrollos turísticos (II), ejecuta obras de urbanización y edificación (IV), así como fracciona suelo “turístico” (VI), entre otras.

<sup>2</sup> Los indicadores sobre corrupción más representativos ubican a México en el lugar 106/177 (2013), <[www.transparency.org/country#MEX](http://www.transparency.org/country#MEX)> (consultado en julio de 2014).

partida se restringe al ámbito jurídico en que la corrupción (*lato sensu*) se trata de una práctica o conducta que genera un beneficio o aprovechamiento distinto o particularizado mediante el uso indebido de las funciones, atribuciones o recursos públicos que se produce entre un sujeto promotor de acciones urbanísticas (generalmente privado, aunque existen algunos públicos) con otro sujeto que se posiciona dentro de la estructura gubernamental o administrativa con facultades en materia urbanística (funcionario). De ahí que la relación o vinculación de ambos sujetos en materia urbanística puede generar espacios que permitan la colusión de ambos para impedir la aplicación singularizada de las normas urbanísticas, modificar al caso concreto la norma o eludir la acción de inspección, vigilancia o sanción por conductas antijurídicas.

Aunque la dinámica en la utilización urbanística del suelo presenta considerables ventajas económicas, sociales, ambientales y políticas en el mejoramiento de las condiciones de vida de su población, también se ha convertido en uno de los espacios públicos de mayor vulnerabilidad frente a la corrupción y la impunidad.

Concretamente, el urbanismo se trata de una función pública que a través de una serie de normas jurídicas (en particular el planeamiento), la administración pública diseña un modelo urbanístico determinado en un territorio para que sea ejecutado (en especial por particulares) a partir de una serie de instrumentos administrativos que buscan prevenir conflictos (licencias, autorizaciones o permisos) o corregirlos (sanción y medidas complementarias).

Los diversos intereses involucrados (públicos y privados) hacen de esta relación un objeto de estudio multidisciplinario que permite explicar de manera integral el fenómeno sobre *compromisos electorales, transparencia y rendición de cuentas, eficacia de las políticas*

*públicas, blanqueo de capitales, ineficacia de los mecanismos de control urbanístico, entre muchos otros.*

De manera concreta, el tema de esta participación se centra únicamente en el aspecto jurídico-administrativo del planeamiento urbanístico para identificar los espacios que facilitan la corrupción, en especial el uso del suelo, y ofrecer algunos comentarios para reducir en este mismo ámbito jurídico y en mayor medida la lamentable dinámica.

### El papel del planeamiento en el Derecho urbanístico

Lo que resulta un tópico de la doctrina mexicana, la tendencia nacional de la migración campo-ciudad,<sup>3</sup> en unos pocos polos de desarrollo provocó la atención del órgano reformador de la Constitución federal para acometer una serie de reformas jurídicas que pudieran coincidir con la tendencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para atender la desordenada dinámica de los asentamientos humanos en los países en desarrollo.<sup>4</sup> Por ello, desde la reforma constitucional de 1976, los asentamientos humanos (o urbanismo) se consideraron una materia en la que las organizaciones jurídico-públicas territoriales ejercen

<sup>3</sup> Sobre esta problemática véase Fernández (2006, pp. XXXI a XXXIII, principalmente). Algunos datos estadísticos del censo 2010 son contundentes, véase <[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)>.

<sup>4</sup> El resultado de este interés fue la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, que se hizo coincidir con la celebración de la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, realizada en Vancouver, Canadá, en ese mismo año.

sus competencias concurrentes<sup>5</sup> para promover y controlar el desarrollo urbano con fines y objetivos constitucionales claros.<sup>6</sup>

Desde sus inicios, el Derecho urbanístico mexicano centró su mayor carga de precisión reguladora en los diferentes instrumentos de planeamiento (federal, estatal, regional, municipal, entre otros). Dichos instrumentos de planeamiento (esencialmente programas municipales de centro de población) determinan los usos y destinos a los que las diferentes zonas del territorio pueden dedicarse (comercial, habitacional, industrial, turístico, entre otros).

Una de las múltiples características del sistema de planeamiento urbanístico bajo la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, consistió en que la *función pública* de planeación urbanística estaba depositada —en consecuencia— de manera exclusiva en las administraciones públicas competentes de acuerdo con el plan de que se tratara (nacional, estatal, regional, municipal) y que serviría de “guía” para cualquiera de las acciones urbanísticas públicas y privadas.

Aunque hay que recordar que el diseño legal de la época pretendió que la planificación, ejecución (urbanización y edificación) y disciplina

<sup>5</sup> El Pleno de la SCJN ha señalado que las “facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general”. P./J. 142/2001 (IUS: 187982).

<sup>6</sup> “La Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana” (Artículo 27, párrafo tercero Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

quedaran expuestas como *función pública*, lo que en la realidad no se produjo en la fase de ejecución debido, por un lado, a la imposibilidad de la administración pública para acometer acciones urbanísticas cuyas magnitudes le rebasaban claramente, por otro lado, la idea de las posibilidades de edificación como parte consustancial a la propiedad privada y también ejidal.

La idea central del sistema urbanístico radica en que la planeación se concibe como eje rector de las acciones urbanísticas públicas y privadas construyendo así las posibilidades de explotación del suelo urbano al modelo diseñado previamente por el sistema de planeamiento.

### La situación actual de la propiedad en relación con la promoción del desarrollo urbano. ¿El urbanismo privado?

La consideración de que la propiedad del suelo tiene especial relevancia en el mercado no se discute, por lo que no parece necesario insistir al respecto. No obstante, el actual régimen constitucional mexicano intenta equilibrar mercado e intervención estatal (economía mixta) de manera que el Estado tenga posibilidades de incidir directamente en la dinámica económica.

Al respecto, la legislación urbanística mexicana es contundente al mencionar que:

las Entidades federativas y los Municipios tendrán, en los términos de la leyes federales y locales correspondientes, el derecho de preferencia, en igualdad de condiciones, para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva señaladas en los planes o programas de desarrollo

urbano aplicables cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso (Art. 47, Ley General de Asentamientos Humanos [LGAH]).

No obstante, adelanto una conclusión al respecto, ya que resulta que el sistema de regulación del suelo urbano funciona con graves problemas: alta especulación,<sup>7</sup> desviación de poder, fraude de Ley, por citar sólo algunos.<sup>8</sup>

Como se ha mencionado anteriormente, el sistema urbanístico fue concebido como una función pública en la que el Estado (*lato sensu*) tenga posibilidad para diseñar modelos urbanísticos coherentes, sistemáticos y racionales. Para ello, se diseñó un sistema de planeamiento territorial distribuido, especialmente, entre las entidades federativas y sus municipios. Posteriormente, con las reformas a las legislaciones federales en los años noventa (urbanística y agraria), una de las principales novedades legislativas consistió en la participación de particulares en el urbanismo que no sólo se circunscribió al ámbito del planeamiento que conservó de su antecesora LGAH76 (Art. 6), sino, especialmente, en la transformación del suelo por parte de la iniciativa privada, mediante políticas “liberalizadoras” del mercado de inmuebles y la posibilidad de facilitar la inclusión de la propiedad agraria al mercado urbano.

En este sentido, el sistema urbanístico mexicano presenta deficiencias considerables en su diseño y, en particular, en su ejecución.

<sup>7</sup> A diferencia de lo que sucede en los sistemas urbanísticos más avanzados, es evidente que, en México, “el propietario puede, legalmente, dejar el suelo sin utilizar hasta que se le presenten las condiciones del mercado más favorables para vender o construir” (Azuela, 1999, p. 35).

<sup>8</sup> Para una lectura precisa sobre el contenido de cada figura remito al lector a Atienza y Ruiz (2006).

La figura del plan en el ordenamiento jurídico urbanístico vendría a posibilitar la decidida intervención del Estado en el crecimiento ordenado de los centros de población mediante la aplicación de sus previsiones para conformar lo que será la ciudad. En consecuencia, los poderes públicos tenían una serie de instrumentos jurídicos a los cuales fundamentar su intervención urbanística (expropiación, control sobre las infraestructuras urbanas, mecanismos para la intervención en actividades económicas urbanas, entre otros). Sin embargo, la realidad es bastante lejana de las previsiones.

En principio, el sistema de planeamiento en general y urbanístico en particular, se somete a las presiones del capital privado frente al repliegue de la intervención pública. Por lo que los promotores inmobiliarios, al llevar a cabo inversiones urbanísticas, industriales y comerciales, exigen el ajuste del modelo urbanístico previamente concebido con la supuesta “actualización” de los usos del suelo.

Al respecto, resultan representativos los datos del *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010*, que identifica trámites relacionados con el urbanismo. Por ejemplo, “solicitar constancia de uso de suelo u otro trámites al Registro Público de la Propiedad” evolucionó de 7.1 (2005); 3.8 (2007) y 8.040 (2010), mientras que “obtener una licencia o permiso de uso del suelo” siguió la tendencia 10.1 (2001); 9.2 (2003), 9.8 (2005), 10 (2007) y 11.32 (2010), finalmente, “obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial”, representó 16.8 (2001), 13.2 (2003), 13.9 (2005), 15.1 (2007) y 13.07 (2010).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno- Informe ejecutivo 2010* <[www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf](http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf)> (consultado en julio de 2014).

Asimismo, el Estado ha ido perdiendo su capacidad de generador de riqueza, de intervención económica y de desarrollo económico, ya que, ahora, las acciones urbanísticas más importantes provienen de capital privado, condicionamiento que se incrementa con el régimen de servicios públicos con incidencia urbanística en manos del particular y la inadecuada *desregulación* del Estado. Este coctel de ingredientes produce sus efectos negativos, al menos, en la *utilización racional del suelo urbano*, el *desarrollo equilibrado del país* y en el *mejoramiento de la calidad de vida de la población rural y urbana* (Art. 27 CF).

Aunado a lo anterior, los promotores inmobiliarios (formales e informales) imponen sus determinaciones al poder público al condicionar sus actuaciones urbanísticas al cumplimiento de sus determinados y concretos intereses económicos o electorales.<sup>10</sup> El plan de urbanismo se convierte en un requisito (formal) del sistema de ordenación del suelo, pero cuyas determinaciones se flexibilizan, o mejor dicho, los gobiernos (especialmente municipales) los “ajustan” a los requerimientos de los “promotores” urbanísticos dejando a un lado las condiciones técnicas y jurídicas que, en su momento, sustentaron la concreción del diseño urbanístico. Par ello, los gobiernos simulan el objeto y la causa para intentar justificar jurídicamente la concreción de su decisión sobre el ajuste del modelo territorial y, en consecuencia, los funcionarios competentes en el urbanismo puedan llevar a cabo la ejecución correspondiente.

Los casos son evidentes en la mayor parte de las ciudades mexicanas, sobre todo en las grandes y medianas poblaciones. Por un lado,

<sup>10</sup> Cabe resaltar que actualmente se produce una “deficiencia estructural de los mercados para ofrecer suelo a los habitantes a precios accesibles y con servicios” (Olivera, 2005, p. 131).



se produce el fraude de Ley, en particular, en aquellos casos en que se “crean” figuras urbanísticas no previstas en las leyes aprovechando la potestad de generar sus propias normas jurídicas urbanísticas de desarrollo (reglamentos), abuso del Derecho al concretar un modelo territorial sometiendo áreas inadecuadas al régimen de urbanización bajo la facultad discrecional de la ordenación urbanística y, lamentablemente, los casos más frecuentes consisten en la desviación del poder para realizar el cambio de uso del suelo que inevitablemente genera la modificación del instrumento de planeamiento para ajustar el plan a las decisiones de un sector privado determinado (promotores comerciales o turísticos, por citar algunos ejemplos) pasando por alto los valores superiores del ordenamiento jurídico (calidad de vida, medio ambiente, utilización racional del suelo, protección civil, patrimonio histórico y arquitectónico, entre otros).

En definitiva, este tipo de actuaciones repercuten de manera negativa en el sistema de planeamiento urbanístico y territorial, lo que en ocasiones ha llevado a algunos intereses tendenciosos a “asegurar” el fracaso del planeamiento como herramienta eficaz y eficiente de ordenación del suelo.

#### Espacios de corrupción: en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento municipales

Como ya he apuntado en otro lugar (Jiménez, 2006), los instrumentos de planeamiento urbanístico se convierten en las herramientas esenciales de determinación de las previsiones legales a cada modelo de ordenación del suelo.

La idea central del diseño consiste en la programación de un modelo urbanístico determinado que deberá trasladarse a la realidad física del territorio mediante un complejo entramado de participación ciudadana, habilitaciones administrativas y control de las acciones con incidencia urbanística.

Posteriormente a la aprobación de los instrumentos de planeamiento, todas las acciones públicas y privadas de ejecución deberán desarrollarse conforme las determinaciones normativas del planeamiento urbanístico.

En caso de que alguna acción urbanística sea contraria a las determinaciones del planeamiento, se prevé la activación de los mecanismos de reacción administrativa o penal para realizar el reproche jurídico al infractor y, en su caso, restituir la legalidad infringida (demolición, por ejemplo).

Pero una mirada a cualquiera de nuestras ciudades evidencia situaciones totalmente contrarias a este sistema regulado. La característica —desde hace muchos años— de nuestros centros de población radica en el desorden, improvisación, desviación de poder, arbitrariedad en ocasiones burdamente tejida en las oficinas municipales de urbanismo y, en algunos casos, estatales.

Por qué preocuparse por las sanciones urbanísticas si es posible adecuar las determinaciones del planeamiento urbanístico a las necesidades y requerimientos particulares dentro de la más estricta “legalidad”. Basta con proponer al ayuntamiento un proyecto de planeamiento urbanístico parcial del área sobre la que se desea actuar para hacer el ajuste del plan superior y, entonces, encajar la propuesta.

Y por qué no, modificar “parcialmente” los usos del suelo determinados en el instrumento de planeamiento superior si la propuesta

particular genera empleos en la comunidad, por poner un pretexto común, se cubren los derechos correspondientes y entonces promotor urbanístico y funcionarios ganan en este jugoso negocio de ladrillo y hormigón.

Pero una cosa es modificar de manera tendenciosa las determinaciones del planeamiento urbanístico para encajar una propuesta a la legalidad y otra cosa muy diferente es pretender que un simple cambio de uso del suelo o de una determinación sobre densidad de la construcción tenga posibilidades de someter a la realidad física o territorial, los ejemplos son numerosos en las oficinas de urbanismo municipal y fenómenos naturales dejan evidencia constante en todo el territorio nacional.

Existen casos más burdos, en los que la rapidez del urbanizador para ejecutar las acciones sobre el suelo y la “miopía” de las administraciones encargadas del control urbanístico (especialmente municipales) hacen “inevitable” reconocer la urbanización y, por ende, el ajuste del planeamiento a la “nueva” realidad urbanística (regularización).

Sin embargo, lo que ahora interesa se refiere al papel de los instrumentos de planeamiento urbanístico que —como normas jurídicas— deben seguir un procedimiento específico para su aprobación o modificación que se encuentra previsto, en términos generales, en la propia LGAH (Artículo 16).

En resumen, dicho procedimiento inicia con el aviso al público para que se lleven a cabo audiencias públicas para presentar por escrito propuestas o planteamientos al respecto, las respuestas a las propuestas deben estar disponibles al público con antelación a la aprobación definitiva en sesión de cabildo y, para terminar, se hace su publicación oficial.

**Esquema 1**  
**Procedimiento básico de aprobación del planeamiento urbano municipal (LGAM)**



Fuente: elaboración propia.

Como se evidencia fácilmente del procedimiento descrito, uno de los fines esenciales de la conformación del planeamiento urbanístico radica en la participación de los habitantes del centro de población cuyo suelo se somete a planificación, ésta es precisamente una de las grandes fortalezas del diseño legal, entender a la ciudad (centro de población) como un fenómeno decididamente colectivo que interesa —por ende— a cualquier habitante de ésta que tiene posibilidades jurídicas de participar en la conformación de la decisión sobre la ciudad y que, desde la vigencia de la legislación urbanística general, la ciudad dejó de considerarse como un fenómeno únicamente de la libre decisión de los particulares propietarios de predios que pueden usar y disponer urbanísticamente de su propiedad, “sin más límites que los que fijan las leyes”.

Cabe recordar que esta dinámica de colaboración pública-privada en la conformación de normas jurídico-administrativas se produce cada vez más en varios sectores del ordenamiento (por ejemplo, el caso más frecuente es el de las Normas Oficiales Mexicanas [NOM] que

exigen mecanismos y órganos privados de participación y publicidad antes de su adopción jurídica).

El problema central que se produce en el caso del urbanismo radical, desde mi particular punto de vista, en la opacidad, ocultamiento y rapidez de las fases de modificación parcial de los instrumentos de planeamiento.

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), del 21 de julio de 1993, impactó directamente en dicho sistema de programación del suelo, ya que, a diferencia de la primera ley urbanística mexicana de 1976, no sólo las acciones urbanizadoras, sino también la función de planeamiento urbanístico quedó abierta a los particulares para que propusieran a las administraciones públicas modelos urbanísticos acorde con sus intereses,<sup>11</sup> aunque con la intervención inevitable de la administración para aprobar las propuestas privadas de ordenación del suelo conforme a las directrices y principios constitucionales y legales.

En términos generales, este diseño abrió las puertas para que las administraciones públicas desatendieran sus obligaciones legales de llevar a cabo el planeamiento urbanístico<sup>12</sup> y, bajo una pretendida subsidiariedad de la acción pública, dejaran en manos de los promotores urbanísticos la formulación de planes *ad hoc* para formalizarlos mediante su aprobación.

<sup>11</sup> Véanse artículos 16 y 49 fracciones I y II de la LGAH. Siguiendo la temática de este trabajo, no se abordan los mecanismos de participación privada en la ejecución del planeamiento que también merece un análisis detallado de espacios de corrupción en el otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos urbanísticos de los que la prensa con mayor frecuencia hace notar.

<sup>12</sup> Al respecto véase el interesante trabajo de Garza (2005, pp. 101-144).

Esta relación entre administración pública y promotor urbanístico ofrece evidencias considerables de su perversión al desfigurar de manera selectiva los modelos urbanísticos integrales dejando amplias posibilidades para la corrupción urbanística mediante la aprobación de proyectos especiales en los que la discrecionalidad se utiliza para impulsar intereses específicos.

Es bien conocido que el modelo urbanístico configurado por la administración planificadora (especialmente municipal) puede ser moldeado para ajustarlo a los intereses particulares o de algunos grupos empresariales, familiares, políticos o sociales para que la calificación del suelo se ajuste a los requerimientos y exigencias singulares sobre el interés general de todos los habitantes de la ciudad.

Cambio de uso del suelo es modificación del plan  
y requiere procedimiento específico: el abuso de la facultad discrecional  
y el papel de la Memoria del Plan

Los instrumentos de planeamiento urbanístico se conforman por un conjunto de documentos (escritos y gráficos) que van configurando el modelo urbanístico determinado por la administración pública, entre estos documentos destaca la “memoria” que, a través de diagnósticos, estudios, análisis, contiene los elementos objetivos sobre la situación territorial que respaldan la selección del modelo urbanístico.

La práctica común consiste en solicitar a la autoridad urbanística la modificación de la calificación urbanística (uso o destino del suelo) para ajustarla a las pretensiones de un propietario o grupo de propietarios que se encuentran impedidos de acometer la urbanización o

edificación en determinados predios por las determinaciones del planeamiento.

Si bien es cierto que la normatividad urbanística prevé la modificación de la calificación del suelo, dicha modificación no sólo implica: *a)* la modificación parcial del planeamiento urbanístico que determina la calificación, sino que, además, *b)* que dicha modificación sea compatible con la calificación, y *c)* la necesaria participación social en la determinación y control de usos y destinos.

Debo insistir en que el cambio de uso del suelo difícilmente resulta procedente sin la existencia de hechos objetivamente justificables para llevar a cabo el cambio para pasar, por ejemplo, de área destinada a espacios verdes para vivienda de interés social a un área destinada a la construcción de un complejo comercial o industrial.

En estos casos, la memoria del plan ejerce un papel fundamental en la *justificación* de dicha modificación territorial de acuerdo con elementos objetivos (físicos, ambientales, climáticos, geográficos, económicos, entre otros) y, en consecuencia, reduce de forma sustancial el ámbito de discrecionalidad.

Este papel de justificación de las decisiones discrecionales que desempeña la memoria del plan sirve como límite de la actuación urbanística (urbanización y edificación) pero, por lo que ahora interesa, también viene a funcionar como límite a las modificaciones del planeamiento que pretendan llevarse a cabo.

Sencillamente, porque la modificación tendrá que superar de manera razonable la justificación ofrecida en la memoria del plan sujeto a revisión para explicar: ¿por qué es necesario modificar el modelo territorial elegido? o ¿por qué la recalificación de determinados predios tiene una mejor justificación que la decidida en el plan?, ¿qué hecho

físico territorial ha sufrido una transformación que hace racional modificar la calificación?, finalmente, ¿existen en el modelo urbanístico seleccionado otros predios con usos o destinos acordes con la propuesta por los que se encaucen las necesidades de modificación?

Como se evidencia, la administración pública y en especial el juez, tienen en la memoria un importante instrumento para controlar la discrecionalidad administrativa en sede de planeamiento urbanístico e impedir los cambios sorpresivos, irracionales e injustificados de la calificación del suelo.

Aunado al papel esencial de la memoria del instrumento de planeamiento existen otros elementos fundamentales para reducir el espacio para la corrupción.

### Tutela jurídica a los cambios en el planeamiento urbanístico local

La legislación prevé un sistema de planeamiento urbanístico que entrelaza cada uno de los instrumentos para ofrecer una coherencia (nacional-estatal-regional-municipal), de tal forma que cada uno de esos instrumentos se encuentra condicionado a los modelos superiores.

Si bien es cierto que los municipios tienen posibilidades de aprobar y ejecutar los instrumentos de planeamiento más importantes del urbanismo dada su posición local (Artículo 115 CF), también es cierto que las determinaciones urbanísticas municipales están delimitadas a un modelo superior (estatal o regional) que debe estar cohesionado jurídicamente.

Esta relación entre instrumentos de planeamiento urbanístico (locales y supralocales) permite reducir el margen de discrecionalidad,



pero también requiere de un mecanismo jurídico eficaz para comprobar dicha coherencia. Algunos modelos estatales (Veracruz) ofrecen instrumentos relacionales para que cada vez que el Municipio decida modificar su Plan de Desarrollo Urbano, deba contar con el pronunciamiento formal y previo de la administración urbanística estatal que se pronuncia —únicamente— sobre la coherencia o compatibilidad de la propuesta municipal con los instrumentos supralocales.

### Repertorio de usos incompatibles y prohibidos

Una herramienta adicional que aporta la legislación básica que ha sido desaprovechada para reducir el margen de manipulación del instrumento de planeamiento consiste en los casos en que procede el cambio de uso del suelo, que no es otra cosa que la modificación parcial del instrumento de planeamiento.

Si bien la legislación urbanística estatal prevé la asignación de usos y destinos, también hay que destacar que dicha legislación establece la necesidad de un repertorio de usos y destinos permitidos, prohibidos, condicionados e incompatibles.

De ahí que las posibilidades de cambio de uso del suelo servirán exclusivamente para reforzar la motivación de dicho cambio de uso, pero, desde mi perspectiva, dichas posibilidades no implican convertir el uso del suelo en una recalificación sin que se cumplan los supuestos de las posibilidades o, en su caso, haya existido un cambio físico o material de la zona regulada que haga indispensable el cambio de usos y destinos (por ejemplo, un huracán que altera el cauce de algún río).

En todos los casos, el cambio de uso del suelo determinado en los instrumentos de planeamiento urbanístico significa el inicio del procedimiento de modificación “parcial” de dicho instrumento y siempre que se trate de usos compatibles o condicionados, de lo contrario, no debe proceder dicho cambio de uso del suelo.

Por otro lado, aún queda pendiente el tema de las acciones urbanizadoras y edificatorias contra el planeamiento urbanístico que también son frecuentes en la dinámica de nuestras ciudades y que requieren un tratamiento diferenciado si se ejecutan con respaldo en habilitación administrativa ilegal o, en su caso, sin dicha habilitación.

En este escenario, la corrupción se dirige a obtener de la administración urbanística un no hacer o tolerar la infracción o delito urbanístico (urbanizar o edificar contras las determinaciones del planeamiento) hasta que haya sido consolidada la urbanización y, en consecuencia, la realidad supere el modelo territorial programado y surja la necesidad de regularizar lo ilegalmente edificado dejando a un lado la previsión sancionadora de demoler.

### Algunas propuestas a modo de conclusiones

#### *Regulación y tratamiento diferenciado entre instrumentos de planeamiento de la administración urbanística y los derivados de los particulares*

La formulación de instrumentos de planeamiento urbanístico por parte de los particulares no puede quedar abierta a cualquier tipo de instrumento, sino exclusivamente en los instrumentos operativos o no

normativos que están condicionados y limitados por el planeamiento normativo. De tal manera que la planificación superior queda sujeta como una función pública y, por ende, de exclusividad estatal, mientras que en la planificación inferior o de operación (derivados), la intervención de la administración pública únicamente se centrará en comprobar que el plan operativo propuesto esté acorde con las determinaciones de los instrumentos planificadores superiores, por lo que, en este caso, no tendrá que llamar a todos los ciudadanos a un procedimiento de reforma de los instrumentos de planeamiento.

En consecuencia, no todos los instrumentos de planeamiento deberán formularse y aprobarse mediante el mismo mecanismo, sino que será necesario diferenciar los instrumentos normativos sujetos a un procedimiento especial (publicidad, temporalidad, participación, registro, entre otros) y qué instrumentos de operación inferiores se sujetan a un procedimiento menos riguroso de formulación y aprobación que, a la vez, permitan la acción rápida del particular en sus inversiones urbanísticas.

En este caso, la participación ciudadana puede reducirse a los habitantes del espacio territorial intramunicipal que se verá afectado por el desarrollo urbanístico programado, ya sea de forma directa, sea a través de sus agentes, subagentes o jefes de manzana (especialmente en aquellas entidades federativas que someten a elecciones la designación: Veracruz, Campeche, Oaxaca o Tlaxcala).

Así, el espacio para la corrupción en el planeamiento urbanístico se reduciría sustancialmente al limitar el repertorio de instrumentos planificadores propuestos por los particulares y concretar la participación ciudadana a los aspectos más relevantes de la planificación. El

control judicial se haría más efectivo como resultado de la reducción de discrecionalidad a los momentos de planificación superior previos al planeamiento de operación del particular.

*Ampliación y facilitación de los mecanismos de participación ciudadana en la formulación, modificación y control del planeamiento urbanístico municipal*

Como se ha dicho, desde la propia ley de bases, la participación ciudadana transcurre por todos los momentos del desarrollo urbano (planeamiento, ejecución, disciplina y control) como instrumento jurídico-administrativo idóneo para involucrar a los habitantes en los procesos urbanísticos que incidirán en la calidad de vida de la ciudad.<sup>13</sup>

Por ello, considero que la modificación del planeamiento general deberá seguir en todo momento el procedimiento que incentive una mayor participación ciudadana y únicamente podrán llevarse a cabo ajustes que encuentren justificación o racionalidad clara y evidente para el cambio (por ejemplo, un desastre natural que haya alterado el curso de un río que cruza la ciudad), además, resulta necesario hacer más eficiente la utilización de la demolición de la edificación contra las determinaciones del planeamiento.

Sobre este aspecto, resulta ejemplificativo el caso de la tesis II-I.2o.A.202 A (IUS: 168335) que destaca que los habitantes de un área residencial deben agotar la instancia en sede administrativa antes de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa del Estado (Jalisco),

<sup>13</sup> Sobre la participación ciudadana en el urbanismo, remito al lector a Jiménez (2005).

requerimiento que según la misma tesis no deben seguir en el caso de que el sujeto afectado sea una empresa con actividades industriales, de tal manera que el denominado “derecho de preservación del entorno residencial” presenta mayores condicionamientos que el derecho de preservación del entorno industrial.<sup>14</sup>

Algunas legislaciones estatales y municipales han previsto la creación de un órgano especializado de colaboración en el que participan ciudadanos en la adopción de decisiones y opinión sobre el planeamiento urbanístico (Consejo de la Ciudad, Consejo Ciudadano de Urbanismo, entre otros) que pueden mejorar la transparencia y la participación orgánica de los habitantes de la ciudad.

*Legislación estatal de desarrollo como instrumento central para concretar la discrecionalidad urbanística y facilitar el control jurisdiccional*

Una parte fundamental del diseño competencial del urbanismo mexicano radica en la legislación estatal de desarrollo, pues como ya he señalado en otro lugar, el legislador estatal funciona como pieza clave del diseño jurídico del urbanismo.

Por ello, el legislador estatal debe ejercer su facultad legal de desarrollo para precisar en mayor medida las fórmulas de asignación de usos y destinos compatibles que prevé el Artículo 32.I de la LGAH, esta

<sup>14</sup> Sobre el “derecho de preservación del entorno residencial” (tesis I.4o.A 568 A. IUS: 1733002) sobre el interés jurídico de una asociación de colonos para promover un juicio de garantías contra permisos siempre que se haya acudido previamente en vía administrativa y, en su caso, no haber obtenido “resolución clara, congruente y categórica” sobre el fondo del asunto.

precisión incidirá directamente en las facultades discrecionales de los municipios en la determinación de los usos y destinos (Artículo 35.III y IV de la LGAH) que resulten compatibles, prohibidos o condicionados.

### *Actitud jurisdiccional*

Finalmente, se requiere por parte de los Tribunales Contencioso-Administrativos que, en primer lugar, accedan a controlar el ejercicio discrecional de la administración urbanística y, en segundo lugar, que tengan decisión en restituir el modelo urbanístico violentado en un pacto urbanizador-administración.

Por ello, la ciudad es un asunto que requiere la atención de todos sus habitantes y, en especial, de la acción coherente, racional y lógica de las administraciones públicas, así como la capacidad de los órganos judiciales para atender los asuntos urbanísticos.

### Bibliografía

- Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero (2006), *Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación de poder*, Madrid, Trotta.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1999), *La ciudad, la propiedad privada y el Derecho*, México, El Colegio de México, p. 35.
- Fernández Ruiz, Jorge (2006), “Prólogo”, en Manuel Jiménez Dorantes, *Constitución y urbanismo*, México, UNAM, 2006, pp. xxxi-xxxiii.

- Garza, Gustavo (2005), *La urbanización en México en el siglo xx*, México, El Colegio de México, pp. 101-144.
- Jiménez Dorantes, Manuel (2006), *Constitución y urbanismo*, México, UNAM, pp. 131-152.
- Jiménez Dorantes, Manuel (2005), “Reflexiones sobre el planeamiento urbanístico municipal y participación ciudadana”, en Miguel A. López Olvera y Gerardo Rodríguez Lozano (coords.), *Tendencias actuales del Derecho Público en Iberoamérica*, México, Porrúa.
- Olivera Lozano, Guillermo (2005), “Reformas municipal y agraria, expansión urbano regional y gestión del suelo urbano en México”, *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. 17, Toluca, p. 131.





La primera edición de *La urbanización social y privada del ejido*.

*Ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México*

de Guillermo Olivera Lozano,

editada por el Centro Regional

de Investigaciones Multidisciplinarias

de la Universidad Nacional Autónoma de México

se terminó de imprimir el 1° de julio de 2015

en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V., ubicados en

Naranjo 96 bis, colonia Santa María La Ribera,

delegación Cuauhtémoc, 06400, México, D.F.

El tiraje consta de 200 ejemplares

en papel snow cream de 60 gramos los interiores,

y en cartulina sulfatada de 14 puntos los forros;

tipo de impresión: offset con salida directa a placas;

encuadernación en rústica, cosida y pegada.

En la composición se utilizó la familia tipográfica

Myriad de 9, 10 y 11 pts. y Minion Pro de 12, 16 y 20 pts.

Corrección de originales: Adriana Guerrero Tinoco;

diseño tipográfico, diagramación y formación,

Irma G. González Béjar.

El cuidado de la edición estuvo a cargo

del Departamento de Publicaciones del CRIM/UNAM.





