

la tenencia de la tierra en periferias urbanas

en el proceso de absorción metropolitana*

Jan Bazant
teoría y análisis

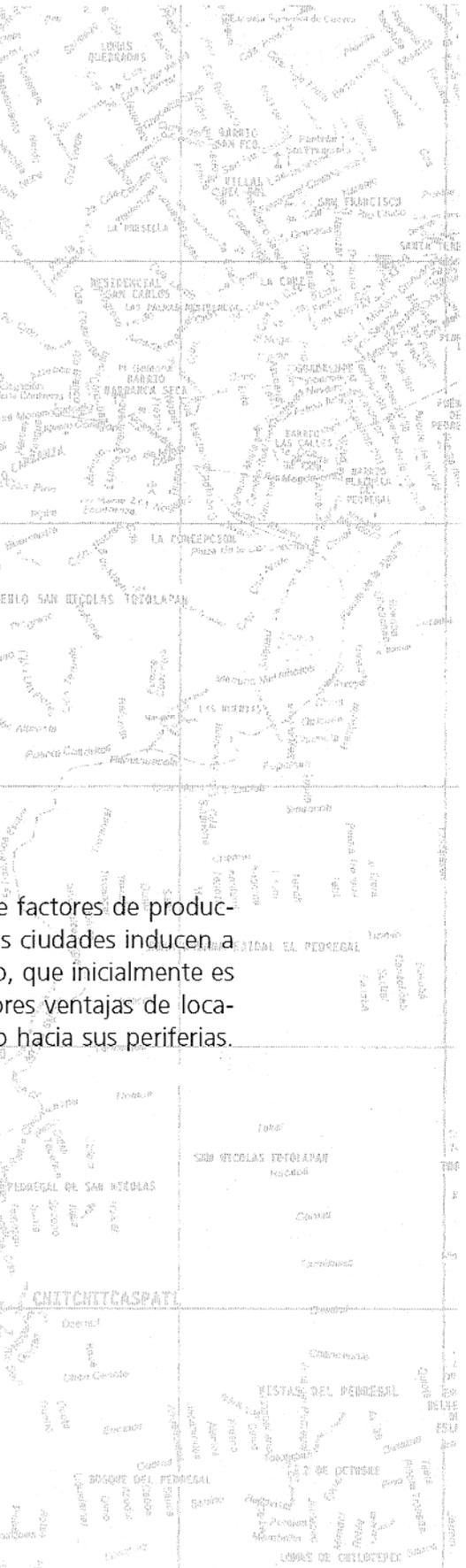
Como resultante del cambio estructural de una economía basada en un sector primario a una moderna basada en sectores secundario y terciario, aunado a un cambio espacial en la ubicación de la población dentro del territorio nacional, de su dispersión en el campo a la concentración de las ciudades, desde hace cinco décadas éstas han venido experimentando un brutal crecimiento urbano. Y la ciudad que protagoniza los mayores cambios en su estructura y espacio ha sido la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), que ha concentrado la mayor inversión industrial, de servicios y equipamiento social de ciudades del país como parte de una política de modernización de la economía.¹ Efectivamente en este tiempo, la economía gradualmente se ha modernizado aunque lamentablemente a costa del abandono de inversión en el campo, lo que ha traído por consecuencia a masas de migrantes pobres a establecerse en las ciudades, y principalmente en la ZMCM que se ha expandido durante cinco décadas unas ocho veces de tamaño.² La población se ha asentado en las periferias urbanas que ofrecen las mejores alternativas de terrenos a los precios más bajos, y son aquellos terrenos de tenencia ejidal o comunal, cuya transformación de uso rural a urbano se discute a continuación.

A consecuencia de la concentración de factores de producción y de inversión en infraestructura, las ciudades inducen a la distribución de población en el espacio, que inicialmente es atraída hacia su zona central, con mayores ventajas de localización, y al saturarse se va desplazando hacia sus periferias. Durante este proceso se van configurando anillos o contornos intermedios que con el tiempo también se densifican y desplazan la expansión hacia nuevas periferias más alejadas. Este es un proce-

* Este artículo forma parte de la investigación *Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos en la periferia sur de la ciudad de México*, patrocinada por el CONACYT por el convenio 211531435.

¹ Jan Bazant, "Proceso de poblamiento metropolitano", *Diseño y Sociedad*, México, UAM-Xochimilco, núm. 8, otoño de 1998, pp. 78-90.

² Jan Bazant, "Concentración económica y su efecto en la expansión metropolitana", *Diseño y Sociedad*, México, UAM-Xochimilco, núm. 9, invierno de 1998, pp. 78-84.



so continuo que tiene diferentes modalidades, según ha sido ampliamente documentado por diversos estudiosos del tema y a los cuales se hace referencia en este artículo. Pero, no obstante las diferentes modalidades, hay una característica común y es que la actual expansión urbana en las periferias está condicionada por la tenencia de la tierra. Por ejemplo, en la década de 1940, el 87% del desarrollo urbano del Distrito Federal se llevó a cabo sobre tenencia del suelo privada, que era el fundo legal y pequeñas propiedades alrededor de la ciudad, en tanto que el restante 13% se dio sobre terrenos de tenencia comunal y ejidal. En las décadas que siguieron, el crecimiento de la ciudad se empezó a canalizar marcadamente sobre las haciendas expropiadas de la periferia de la ciudad convertidas en ejidos, que ya en la década de 1970 concentraron 65% del desarrollo urbano y el restante 35% sobre propiedades particulares.³ Esta tendencia siguió en décadas posteriores, y se estima que para 1986 en el Distrito Federal la irregularidad en la tenencia se presentó en 74.1%

³ Marta Schteingart, *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 58-59.

del suelo urbano, que eran tierras ejidales, comunales y desarrollos habitacionales del gobierno.⁴

Más aún, en la actualidad la presión de desarrollo urbano es sobre aquellos terrenos que están próximos a la mancha urbana capitalina pero que aún no han sido desarrollados, de los cuales 88% son tierras ejidales y comunales y sólo 12% de los terrenos son de tenencia privada,⁵ lo que ha convertido enormes extensiones de terreno rural a uso urbano.⁶ De aquí la necesidad de analizar las características legales de esta modalidad de tenencia de la tierra, ya que en el presente y muy probablemente en décadas por venir, la expansión urbana particularmente de bajos ingresos, seguirá ocurriendo sobre los ejidos y tierras comunales ubicados en la periferia.

⁴ Alfonso Iracheta (coord.) *El suelo urbano, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1984, pp. 56-57.

⁵ Marta Schteingart, *op. cit.*

⁶ Ma. Soledad Cruz Rodríguez, en su tesis doctoral *Propiedad, urbanización y la periferia rural en la zona metropolitana de la ciudad de México*, México, UNAM, Facultad de Arquitectura, División de estudios de posgrado e investigación, (mimeo), 1998, analiza la conversión urbana del terreno de la periferia rural.



FOTOGRAFÍA: VÍCTOR MLINCOZ

Antecedentes

Como sabemos, la configuración legal del antiguo régimen agrario fue diseñada para responder a la problemática de un país que empezaba un proceso de desarrollo industrial y que necesitaba mecanismos para proteger a una población eminentemente rural. Esto explica porqué el ejido fue concebido como una unidad cerrada, con derechos muy limitados para los ejidatarios en cuanto a usos y usufructo de la tierra: se le dio una protección extraordinaria al ejido al declararlo inalienable, imprescriptible e inembargable. En esta concepción, el ejido no podía ser objeto de renta ni sujeto a ningún tipo de asociaciones, por lo que el ejidatario tenía la obligación de trabajar directamente la tierra y le estaba prohibido contratar mano de obra. En esta concepción, la indefinición de derechos entre el núcleo de población ejidal y el ejidatario evitaba en muchas ocasiones que el campesinado invirtiera y realizara el esfuerzo necesario para aprovechar el potencial de su tierra.⁷

Aunque justificable en su etapa inicial, la realidad mostró que este mecanismo protector creó un modelo rígido que restringió las posibilidades de financiamiento y capitalización, y por ende de progreso de las actividades agropecuarias y de las derramas económicas al campesinado que se quiso beneficiar y proteger. Más aún, no se pudo impedir que estas limitaciones dieran origen al rentismo, que provocó con el tiempo múltiples formas de usufructo parcelario que estaban fuera de la ley; como tampoco se logró impedir la degradación ecológica en las ciudades ni la pérdida de valiosos recursos naturales como selvas y bosques.⁸

⁷ Nicolás E. López Tamayo, en su tesis doctoral *La urbanización periférica. Mercado del suelo y urbanización en la ciudad de Puebla 1970-90*, México, UNAM, Facultad de Arquitectura, División de estudios de posgrado e investigación (mimeo), 1998, analiza el proceso de urbanización en la periferia y el mercado del suelo.

⁸ Luis Téllez, *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, México, FCE, 1993, pp. 7 y 8.

Ante esta situación, era evidente la necesidad de renovar el marco jurídico del ejido, adecuándolo a las realidades actuales para convertirlo en un medio para que el campesinado pudiera mejorar sus oportunidades para alcanzar un bienestar económico, que propiciara salir de la marginación en que había caído a lo largo de los años. Hasta entonces el derecho agrario se cimentó en dos grandes pedestales complementarios: el reparto agrario y el sistema de tres tipos de tenencia de la tierra agrícola: la pequeña propiedad, la ejidal y la comunal. Para impulsar una transformación en las actividades del campesinado, se llevaron a cabo dos reformas constitucionales a la legislación agraria. En la primera, la de 1991, se elevó a rango constitucional a la propiedad ejidal y comunal, reconociendo tres tipos de uso: tierras para asentamientos humanos, tierras para uso comunitario y tierras parceladas individuales para fines productivos. Es decir, se otorga un reconocimiento de la personalidad jurídica, autonomía a la propiedad ejidal y comunal, así como de las garantías para hacerla equitativa jurídicamente con la pequeña propiedad (que es privada).

Nueva concepción del ejido

El 6 de enero de 1992 se reforma el artículo 27 constitucional, y se introdujeron los cambios fundamentales: 1) suprimir el reparto agrario, ya que no había más tierras que repartir y el reparto con el tiempo había creado un clima de incertidumbre que desincentivaba la inversión en el campo; 2) se otorgó definitividad a los derechos de los ejidatarios sobre sus propiedades; y 3) se garantizó constitucionalmente la seguridad jurídica a la pequeña propiedad rural. Con esto se abrió la posibilidad de que los propietarios pudieran transformar las diversas tenencias de acuerdo con su voluntad colectiva y al hacerlo tendrían una seguridad jurídica para todos, independientemente si se trataba de pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros.⁹

La fracción VII del artículo 27 constitucional subraya la naturaleza social del ejido, al reconocer expresamente la personalidad jurídica del núcleo

⁹ Luis Téllez, *op. cit.*, p. 24.



pública, como si se tratara de un ejidatario, por un período de cinco años o más cuando es de buena fe; o de diez años cuando la posesión es de mala fe, es decir, cuando se está consciente de que la posesión no es legítima. Esta prescripción no confiere el dominio pleno, sino sólo el uso y disfrute de la tierra bajo el régimen ejidal, y la ley es explícita en no otorgar la posibilidad de prescribir tierras del asentamiento ejidal.

Restitución de tierras. La constitución conserva al mecanismo de restitución de tierras (no como acción de reparto), en el caso de que se atente ilegalmente contra el ejido (artículo 49).

Asociación ejidal. Los ejidatarios como personas físicas y el ejido como persona moral pueden entrar en cualquier tipo de sociedad, asociación o arreglo contractual para ejercer sus derechos, como si se tratara de un pequeño propietario o una sociedad civil o mercantil, mientras actúe dentro de la ley (artículo 50).

Las aguas de ejido. Los sistemas de riego u otros sistemas de almacenamiento de agua a ejidos o ejidatarios que se beneficien de ella deberán ser de uso común y en todo caso contribuir con el pago de las tarifas aplicables a la ley y reglamento en la materia (artículos 52 al 55).

A continuación se elabora con más detalle, el contenido de la Ley Agraria en materia de los nuevos tipos de uso de la tierra con tenencia ejidal.

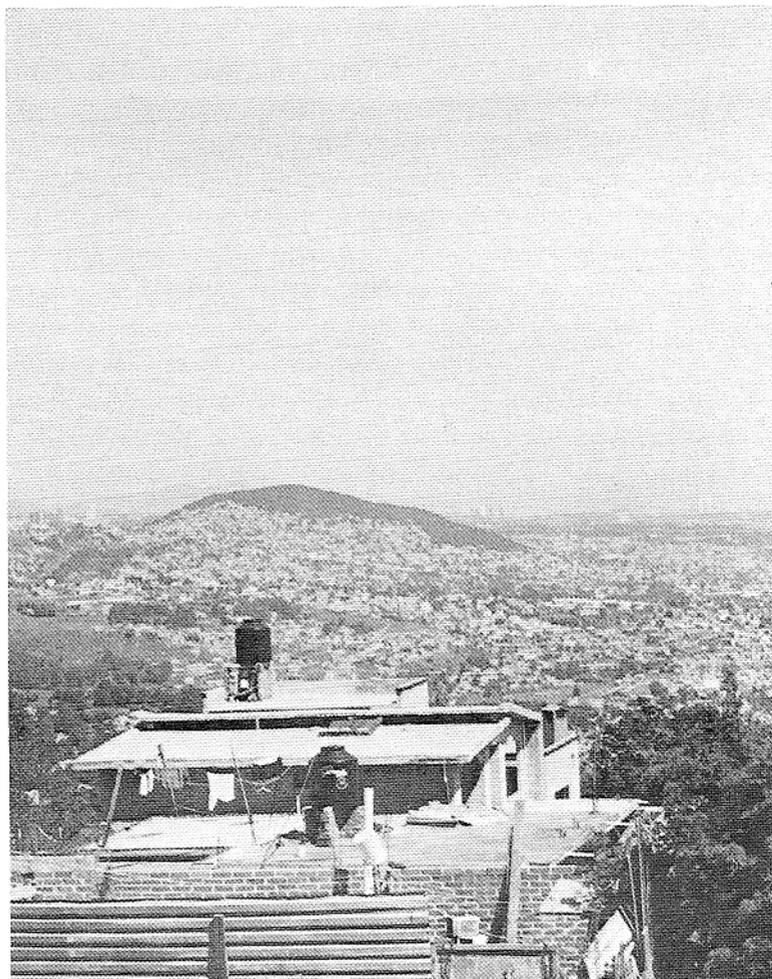
Las tierras del asentamiento humano

Los artículos del 63 al 72 de la ley establecen que las tierras de asentamiento de los ejidatarios y vecinados, se ubican básicamente en la zona de urbanización y su fundo legal, es decir, el área en que se encuentran sus viviendas e incluye a los lotes para escuelas, unidad agrícola-industrial de la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud (artículo 63). Su característica principal (artículo 64) es que son inalienables (no se pueden vender o transmitir), imprescriptibles e inembargables (no pueden ser prescritas, dadas en garantía o ejecutadas en un juicio legal) para asegurar que estas tierras queden fuera del comercio y se conserven como patrimonio del ejido. Sin embargo "para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva para el crecimiento, se requerirá la inter-

vención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología" (artículo 66). El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos (artículo 64) y definir en asamblea los límites urbanos y las zonas de reserva de crecimiento (artículo 67) respetando la normatividad mencionada.

Dentro de la zona urbana existen lotes individuales destinadas a casa habitación, denominados solares, que pertenecen en propiedad plena a sus titulares, cuya "extensión se determinará por la asamblea, con la participación del municipio y de conformidad con las leyes aplicables en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región" (artículo 68). Los solares y los lotes desti-

FOTOGRAFÍA: VÍCTOR MUÑOZ



nados a uso escolar y unidades productivas (aquellos para asentamientos humanos) constituyen la única excepción de inalterabilidad de las tierras ejidales.

Las tierras de uso común

En sus artículos 73 al 75, la Ley Agraria define que las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida de la comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieran sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento de la población ni sean tierras parceladas (artículo 73). Estas tierras son en principio también inalienables, imprescriptibles e inembargables, excepto en los casos en que el núcleo de población mediante la decisión de su asamblea defina que porciones de tierra desea promover y acuerde transmitir su dominio a sociedades mercantiles o civiles para que se realice de una inversión productiva, en cuyo caso, será sometida a la opinión de la Procuraduría Agraria, la cual para evitar abusos, analizará la seriedad y viabilidad del proyecto. El notario público que formalice la escritura pública deberá cerciorarse que el valor de suscripción de las acciones que se vayan a emitir por la aportación de las tierras sea por lo menos igual al precio fijado por la Comisión Nacional de Avalúos o alguna institución de crédito, con el propósito de que los ejidatarios no sean engañados.

Las tierras parceladas

Desde la óptica del ejido, las tierras parceladas son las que han sido divididas y asignadas individualmente a los ejidatarios para su uso, disfrute y restringida disposición. Desde un punto de vista de cada ejidatario, la parcela le corresponde individualmente sin dar cuenta a nadie sobre su uso y disfrute. Como consecuencia de lo anterior, en sus artículos 76 al 86 la ley dispone una regulación mínima para que el ejidatario haga uso de sus derechos sin interferencia, aunque fijándoles un límite. Aparte de usar y disfrutar de su parcela, también puede dejar que otros ejidatarios, vecinos o terceros la trabajen o utilicen, mediante aparcería (en la que el ejidatario recibe una participación sobre los resultados del aprovechamiento a cambio de usar su tierra); aso-

ciación (en participación o cualquier tipo de sociedad o de asociación que implique la aportación de los derechos de uso y usufructo, más no los de propiedad); arrendamiento o cualquier otro medio no prohibido por la Ley. Asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles. En ninguno de estos actos o contratos requiere autorización de la asamblea, del comisariado o de autoridad alguna.¹¹

Las tierras ejidales en zonas urbanas

Los artículos 87, 88 y 89 de la Ley Agraria, establecen que cuando los ejidos se encuentran ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse con la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos (artículo 87).

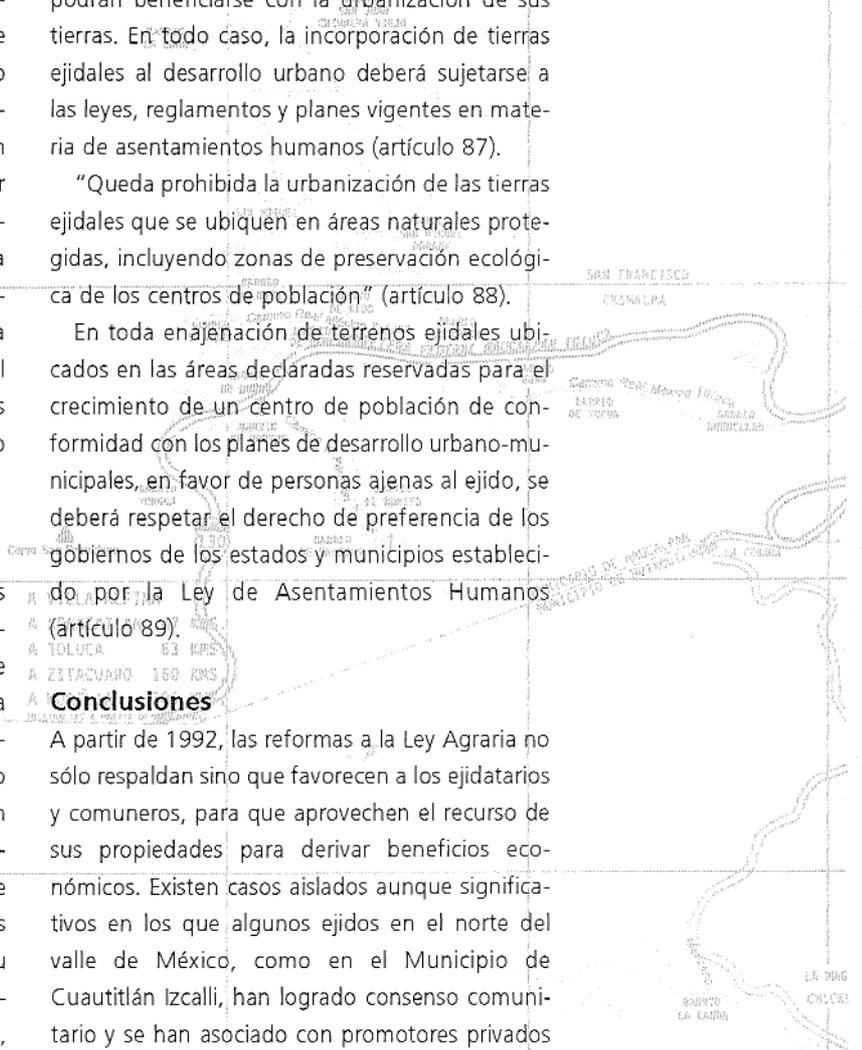
“Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo zonas de preservación ecológica de los centros de población” (artículo 88).

En toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población de conformidad con los planes de desarrollo urbano-municipales, en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la Ley de Asentamientos Humanos (artículo 89).

Conclusiones

A partir de 1992, las reformas a la Ley Agraria no sólo respaldan sino que favorecen a los ejidatarios y comuneros, para que aprovechen el recurso de sus propiedades para derivar beneficios económicos. Existen casos aislados aunque significativos en los que algunos ejidos en el norte del valle de México, como en el Municipio de Cuautitlán Izcalli, han logrado consenso comunitario y se han asociado con promotores privados

¹¹ Luis Téllez, *op. cit.*, p.51



para crear varias unidades habitacionales, que en conjunto suman alrededor de 20 000 viviendas de interés social a realizarse en varios años,¹² dirigidas a un mercado de clase media y media baja. El esquema es bastante sencillo: los ejidatarios ponen el terreno, los promotores realizan los proyectos, obtienen los permisos, consiguen el crédito, y lo construyen; al final los ejidatarios obtienen el pago en especie de un lote urbanizado, lote con vivienda terminada, reparto de utilidades, o una combinación de ellas. Aunque se toma algunos años llegar a acuerdos con ejidatarios, el esquema legal funciona¹³ pero es muy lento, y el proceso de negociaciones hay que repetirlo cada vez desde el inicio con cada nuevo grupo de ejidatarios. Resulta evidente que el objetivo de estas promociones habitacionales es derivar utilidades atendiendo la demanda de vivienda de un segmento medio del mercado urbano; pero con este esquema de asociación en participación difícilmente se pueden llevar a cabo centros habitacionales orientados hacia la demanda de vivienda de la población mayoritaria de bajos ingresos que la necesita y que no tiene los recursos suficientes para pagarla. Así es que para la población de bajos ingresos, su única opción de asentamiento seguirá siendo la de comprar ilegalmente un lote en algún ejido de la periferia.

Si bien antes de la reforma, la venta de lotes ejidales era ilegal y anticonstitucional, con las reformas de 1992 la lotificación de parcelas ejidales es legal siempre y cuando sea aprobada por la asamblea y cumpla con la normatividad de desarrollo urbano. Pero de acuerdo con lo observado en la investigación de campo,¹⁴ la instrumentación y operación de esta ley, también resulta de compleja, tanto por el difícil consenso comunitario que se requiere para llevar a

cabo proyectos con inversión privada dentro de los ejidos, como por los enormes recursos administrativos para darles trámite y seguimiento legal. De aquí que en la práctica, la mayoría de los ejidatarios y comuneros siguen lotificando y vendiendo lotes ilegalmente, claramente infringiendo el artículo 87 de la Ley Agraria al carecer de autorizaciones oficiales para el fraccionamiento de sus terrenos. Del mismo modo infringen el artículo 88 de la misma ley, al lotificar y vender las parcelas ubicadas dentro de áreas de conservación ecológica, a la que corresponde por ejemplo, gran parte de la periferia sur de la ZMCM. Esta lotificación atomizada de las parcelas agrícolas da por resultado un desarrollo urbano irregular y muy disperso que obliga posteriormente al gobierno local a regularizar la posesión de los lotes,¹⁵ y a estructurar construyendo vialidades y redes de infraestructura, todo lo cual por ley deberían hacerlo los mismos ejidatarios y comuneros que lotificaron. Más aún, en el proceso de regularización de la tenencia ilegal, se expropian los terrenos ejidales lotificados y vendidos, adicionalmente se indemniza a los ejidatarios; y a los nuevos propietarios que ya habían pagado sus lotes a los ejidatarios, tienen que volver a pagar su lote escriturado a Corett¹⁶.

Por esta poderosa razón económica, la expansión urbana se sigue dando incontroladamente sobre las periferias urbanas, ya que los

¹² Entrevista con el Dr. Fernando Green.

¹³ Sobre el proceso de desincorporación de tierra ejidal urbana, véase Francisco Covarrubias Gaitán *et al*, *Programa de reincorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*, México, UNAM, Facultad de Arquitectura, División de estudios de posgrado e investigación, Especializaciones en vivienda y valuación inmobiliaria, 1995.

¹⁴ Véase Jan Bazant, *Autoconstrucción de vivienda popular*, México, Trillas, 1992.

¹⁵ Sobre procesos de regularización, véase Elías A. Huamán, *Políticas de regularización y acceso popular al suelo urbano*, México, El Colegio Mexiquense, (Avances de Investigación, núm. 1), 1998; y sobre regularización de ejidos, véase Andrea Cano Asperó, *La regularización de la tenencia de la tierra en colonias asentadas en ejidos, 1982-88*, Tesis de maestría, México, El Colegio de México, CEDDU, (mimeo).

¹⁶ Antonio Azuela, "Corporativismo y privatización en la regularización de la tenencia de la tierra", en Daniel Hiernaux y Tomás François (comps.) *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades. El caso de la ciudad de México*, México, IFAL-UAM-X, p. 83.



FOTOGRAFIA: VICTOR MURCZ