

Anuario de Estudios Urbanos
No.1, 1994.

URBANIZACION, EJIDOS Y LA NUEVA LEY AGRARIA*

Ma. Soledad Cruz Rodríguez
Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco
Departamento de Sociología

* Este trabajo forma parte del programa de investigación "Observatorio de la Ciudad de México" (OCIM). UAM-CENVI. En este proyecto también colaboró Leonor Cruz quien tuvo a su cargo el levantamiento de la información de campo.

Históricamente la tierra ejidal localizada en los alrededores de la Ciudad de México ha proporcionado el suelo necesario para el crecimiento urbano. La urbanización ejidal en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) ha sido desde hace un buen tiempo, una temática importante para los investigadores urbanos. Se han estudiado sus diversas formas de incorporación al suelo urbano tanto "legales" como "ilegales", así como los actores sociales que intervienen en este proceso. Las últimas modificaciones a la ley agraria, realizadas en 1992, introducen a la problemática aspectos legales importantes que hay que analizar en el contexto actual de la urbanización ejidal. Este trabajo pretende justamente reflexionar sobre el impacto de las reformas al artículo 27 constitucional en los ejidos periféricos de la ZMCM. Se trata de identificar los posibles cambios en el proceso de urbanización de los ejidos que están incorporándose a la mancha urbana y en aquellos que sufren una fuerte presión para urbanizarse.

EL DIAGNOSTICO DE LA URBANIZACION EJIDAL EN LOS NOVENTA

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México ha crecido de manera intensa en los últimos 20 años. De 1970 a 1990 la población ha pasado de 9 036 843 habitantes a 14 502 052. Este crecimiento demográfico ha estado acompañado a su vez de una expansión territorial importante. Se calcula que en 1970 el área urbana del Distrito Federal y sus municipios conurbados era de 638.1 km², para 1990 el área urbana abarca entre 1 184.6 km² y 1 250 km² (Legorreta, 1990 y Duhau, 1991).

La expansión urbana de la Ciudad de México se ha dado en diferentes tipos de tenencia de la tierra: privada, estatal y ejidal. Un estudio de Schteingarth (1989) señala que entre 1970 y 1976 en el Distrito Federal la mancha urbana creció en un 33.5% sobre terrenos ejidales. Durante los últimos 15 años la incorporación de terrenos ejidales a la ciudad se ha incrementado de manera importante. Es sintomático que el rápido crecimiento urbano de las delegaciones periféricas como Iztapalapa, Tlalpan, Cuajimalpa y Magdalena Contreras se haya dado en zonas donde todavía existían importantes extensiones ejidales. Para el caso del Estado de México, el crecimiento de la mancha urbana ha incorporado municipios como Chimalhuacán, Chalco, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli, etc. En un trabajo de Schteingarth realizado en 1982 se mostraba que el crecimiento del área metropolitana sobre el Estado de México se había dado aproximadamente en un 50% sobre tierras ejidales y comunales, mientras que un 27% se dio sobre tierras de propiedad estatal y un 23 % en suelo propiedad privada. Estos datos indicaban claramente la marcada tendencia de la ocupación del suelo ejidal para usos urbanos.

La urbanización ejidal no es un fenómeno particular de los últimos veinte años. El ejido, desde 1940, ha sufrido un proceso de incorporación al

suelo urbano que continúa hasta la fecha. En la urbanización de tierras ejidales se han utilizado diversos mecanismos como: la permuta de tierras a los ejidatarios en otros estados de la república, la expropiación por utilidad pública para construir obras de infraestructura o de beneficio social (como unidades habitacionales), y la formación de colonias populares.⁽¹⁾ Los dos primeros instrumentos han permitido tanto a empresarios en el negocio inmobiliario como a instituciones oficiales como el INFONAVIT el acceso al suelo ejidal. En cuanto a la ocupación ilegal, la urbanización ejidal ha permitido a los sectores sociales de más bajos ingresos el acceso al suelo urbano. Sectores populares que se han visto imposibilitados de adquirir un terreno urbanizado, por los altos costos del suelo, han encontrado en los ejidos la posibilidad de obtener un terreno "accesible" de acuerdo a sus precarios recursos.

A partir de 1960 la ocupación del ejido a través de la formación de colonias populares se presentó de manera violenta y masiva (Cruz, 1982). Durante el periodo que va de 1960 a 1976 las colonias populares ocuparon aproximadamente el 67% del total de hectáreas ejidales urbanizadas en el D.F., mientras que el porcentaje por expropiación para obras públicas fue del 28%. Así, por ejemplo para 1976 en la delegación Gustavo A. Madero, el 90% de la superficie del ejido de Cuauhtémoc estaba ocupado por colonias populares; en el ejido de Atzacualco Santiago ellas ocupaban el 70% de sus terrenos. En la delegación de Iztapalapa, en el 80% de los ejidos de San Lorenzo Tezonco y Xicoténcatl se encontraban asentamientos irregulares.

Hacia 1976, los asentamientos irregulares habían urbanizado un poco más del 25% del total de tierras ejidales existentes en el D.F. Si consideramos que para este año aún se conservaban sin urbanizar el 50% del total de hectáreas ejidales (ubicadas fundamentalmente en Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Cuajimalpa y Alvaro Obregón), esto significa que del total de hec-

(1) Para más detalles sobre las características históricas de la urbanización ejidal, véase el capítulo 6 del libro *Dinámica urbana y procesos socio-políticos* (Cruz, 1993).

táreas ejidales urbanizadas para 1976, el 50% lo había hecho a través de colonias populares (localizadas principalmente en Iztapalapa, Iztacalco, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Magdalena Contreras).

El crecimiento urbano de la Ciudad de México durante los últimos 15 años y la limitada acción de programas habitacionales dirigida a los sectores populares, han determinado un incremento importante de las colonias populares. De hecho, se calcula que actualmente no menos del 50% de la vivienda urbana se encuentra en este tipo de asentamientos. Se estima que en el D.F. existen 14 563 has. con problemas de irregularidad en la tenencia de la tierra (Legorreta, 1990:30-31), los problemas más críticos se encuentran en las delegaciones periféricas como Gustavo A. Madero, Tlalpan, Iztapalapa y Xochimilco que concentran el 63% del total de la superficie irregular existente. No se duda que gran parte de esta llamada "urbanización popular" se esté llevando a cabo en tierras ejidales.

Como ya se mencionó, la urbanización de los municipios conurbados del Estado de México también se ha dado de manera importante en tierras ejidales. En términos generales podemos afirmar que la proporción de la superficie ejidal en estos municipios varía de un 20% a un 66% según el municipio (véase el cuadro I). Si consideramos que en los últimos 20 años la mancha urbana ha crecido con mayor intensidad en el área mexiquense que en el D.F., y que ella se ha incrementado en un 166% en esta zona (Legorreta, 1990:27), estaremos de acuerdo que el dato de Schteingarth referente a una ocupación de tierras ejidales de un 50% es muy cercano a la realidad.

En los municipios conurbados se han combinado diversas formas de urbanización, que van desde la creación de un número importante de fraccionamientos, acciones habitacionales de instituciones estatales y el incremento en los últimos años de la formación de colonias populares en terrenos ejidales. La "urbanización popular" también ha dejado amplias huellas en esta zona. El fenómeno se ha presentado de manera más ostensible y masiva en la zona Oriente del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), fundamentalmente en el municipio de Chalco. En el Norte la ur-

banización de los municipios de Atizapán, Tultitlán, Ecatepec y Cuautitlán Izcalli, se ha llevado a cabo, entre un 20 y 30% de sus territorios, a través de la formación de asentamientos irregulares.

CUADRO I

SUPERFICIE EJIDAL EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO*

Municipio	Sup. km ²		Sup. ejidal km ²	
Atizapán de Zaragoza	75	(100%)	14.65	(20%)
Chalco	273.6	"	168.02	(61%)
Coacalco	45	"	10.17	(23%)
Cuautitlán	75	"	44.95	(60%)
Cuautitlán Izcalli	111.6	"	30.52	(27%)
Ecatepec	126.2	"	41.58	(33%)
Huixquilucan	109.9	"	78.74	(72%)
Ixtapaluca	206.1	"	12.21	(59%)
Naucalpan	154.9	"	101.66	(66%)
Tecamac	137.4	"	71.11	(52%)
Tlanepantla	82.5	"	41.06	(50%)
Tultitlán	96.2	"	30.99	(32%)

* Aquí se presentan sólo 12 municipios ya que los datos del resto de los municipios aún no se han conseguido.
FUENTES: Secretaría de la Reforma Agraria. Unidad de Documentación e Información Agraria.

CUADRO II

EXPROPIACIONES Y SUPERFICIE EJIDAL
EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS

Municipio	No. ejidos*	Exprop. km ²	Sup. ejidal** km ²	
Con altas tasas de crecimiento hasta 1980.***				
Atizapán de Zaragoza	4	4.76	9.89	(13%)
Coacalco	2	1.10	9.06	(20%)
Cuautitlán Izcalli	8	4.35	26.17	(23%)
Ecatepec	6	6.95	34.63	(27%)
Naucalpan	17	18.05	83.61	(54%)
Tlanepantla	14	13.67	27.39	(33%)
Tultitlán	6	4.34	26.65	(28%)
Municipios con importantes tasas de crecimiento a partir de 1980.				
Chalco	16	5.31	162.7	(60%)
Cuautitlán +	10	23.48	21.46	(29%)
Huixquilucan	7	5.26	73.48	(67%)
Ixtapaluca	10	17.00	105.09	(51%)
Tecamac	10	12.74	58.43	(43%)
Tepetzotlán	6	1.45	68.15	(28%)

* Aquí se consideran ejidos y comunidades ya que la ley agraria les da el mismo tratamiento.

** Este dato es el resultado de la diferencia entre la superficie ejidal total menos la superficie expropiada.

*** Este porcentaje resulta de comparar la superficie ejidal con la superficie del municipio.

+ Este municipio se consideró en esta parte ya que sufrió importantes expropiaciones para formar el municipio de Cuautitlán Izcalli.

Nota: Las expropiaciones se consideran hasta 1991.

FUENTE: Secretaría de la Reforma Agraria. Unidad de Documentación e Información Agraria.

En términos generales los 17 municipios conurbados concentran 17 904 has. con irregularidad en la tenencia del suelo y representan el 88% de las hectáreas irregulares existentes en el Estado de México (Legorreta, 1990). Los municipios con mayores problemas de irregularidad son: Chalco, Ecatepec, Chimalhuacán y Naucalpan; todos estos alcanzan aproximadamente el 50% del área ilegal del total de los municipios conurbados.

Igualmente que en el Distrito Federal podemos afirmar que gran parte de la urbanización popular de los municipios conurbados se ha llevado a cabo en los ejidos periféricos. Así no es casual que los municipios con más conflictos de tenencia sean aquellos que tienen una superficie importante de tierras ejidales, Naucalpan tiene un 66% de su territorio conformado por ejidos, Chalco cuenta con un 61%, Ecatepec tiene un 33%, de Chimalhuacán no se tienen los datos exactos pero también se sabe que gran parte de su territorio es ejidal.

Si relacionamos la superficie ejidal total por municipio y las expropiaciones estatales sufridas por los ejidos encontramos que una parte importante de la superficie ejidal se mantiene (véase el cuadro II). Los municipios que tuvieron una tasa de crecimiento muy alta hasta la década de los ochenta conservan entre el 13 y el 33% de terrenos ejidales. Estas tierras pueden estar ocupadas por colonias populares sin regularizar o quizás aún sean espacios dedicados a otras actividades no urbanas. Una excepción en este contexto es Naucalpan que mantiene el 54% de tierras ejidales, esto es entendible si se considera que tiene una superficie muy grande de terrenos ejidales, que es uno de los municipios más urbanizados y con más problemas de irregularidad.

Los municipios que se localizan en la periferia de la ZMCM y que han tenido un crecimiento urbano importante a partir de 1980 son los que cuentan con mayor proporción de terrenos ejidales, ellos van de un 43 a un 67% de superficie ejidal. Es previsible pensar que el crecimiento urbano seguirá incorporando este tipo de tenencia y, será no sólo en los municipios incorporados ya a la mancha urbana, sino también en Chalco, Tecamac,

Ixtapaluca y Huixquilucan, donde habrá más presiones para urbanizar los ejidos.

Desde la perspectiva de la expansión de la urbanización popular en los ejidos encontramos tres procesos diferentes pero relacionados. El primero tiene que ver con la ocupación del suelo y las características de los pobladores del ejido y colonias populares. Las principales formas de acceso al suelo ejidal han sido: la invasión, la venta de lotes por ejidatarios o por el comisariado ejidal. La creación de la "zona urbana ejidal" ha sido uno de los instrumentos más importantes, utilizado por los ejidatarios para crear asentamientos irregulares y disfrazar la ilegalidad de los mismos.

El segundo proceso involucra los mecanismos a través de los cuales la "ilegalidad" de la urbanización ejidal se legaliza dentro de los marcos jurídicos existentes para el espacio urbano. En este sentido, las políticas de regularización, implementadas por el Estado desde la década de los 70, han tenido como objeto fundamental la incorporación formal del suelo ocupado por asentamientos irregulares al régimen de propiedad urbano. Es decir, no se trata de otra cosa más que del paso de la propiedad ejidal (delimitada por su carácter inalienable, inembargable e imprescriptible dentro de la antigua ley agraria) a la propiedad privada, que permite el libre intercambio mercantil del suelo y su sujeción a los reglamentos urbanos existentes. Este proceso se ha conocido como la "regularización de la tenencia del suelo" y ella se ha llevado a cabo utilizando la expropiación de tierras a los ejidatarios, para posteriormente venderla a los colonos en otro régimen de propiedad.

Finalmente, más allá de las formas de urbanización del ejido, la urbanización popular en este tipo de propiedad ha tenido un impacto importante tanto en los ejidatarios como en los sectores populares. Ante la creciente expansión de la mancha urbana los ejidatarios de los pueblos cercanos a la ciudad son objeto de una fuerte presión para los cambios de usos del suelo. En esto influye la gran demanda de vivienda para la población de escasos recursos, la baja rentabilidad del trabajo agrícola en zonas que evidentemente pronto se convertirán en parte de la ciudad, la vinculación de los ejidatarios

a actividades secundarias o terciarias, y la expectativa de obtener ingresos superiores a la producción agrícola por la venta de las tierras.

Los factores anteriores han orillado a los propios ejidatarios, y en la mayoría de las veces al comisariado ejidal, a tomar la iniciativa de dividir y vender sus parcelas dando paso a la conformación de una colonia popular. Trabajos sobre el mercado inmobiliario en la periferia (Castañeda, 1988) muestran el cambio de comportamiento de los ejidatarios ante esta situación. Los antes campesinos rurales comienzan a interesarse en su parcela como un negocio inmobiliario en el que pueden obtener amplios beneficios, ya sea por la venta directa a los colonos o por la cesión de derechos a un fraccionador. Las actividades de los ejidatarios no se circunscriben sólo a la venta de lotes, sino que también han llegado a asumir funciones que han identificado a los fraccionadores "clandestinos" como el control de los servicios básicos: agua, luz eléctrica, etc.⁽²⁾ y la especulación de los lotes urbanos.⁽³⁾

LA NUEVA LEY AGRARIA

La iniciativa de la nueva ley agraria planteó la necesaria redefinición de los mecanismos de la toma de decisiones al interior del ejido. Esto implica la transformación del "cacicazgo" que predomina en la administración ejidal y un cambio de funciones de las autoridades ejidales, sobre todo del Comisariado ejidal. Aquí, la participación del ejidatario en particular, se plantea como fundamental para la toma de decisiones sobre el uso económico que quisiera darle a su parcela, su resolución deberá de estar por encima de los acuerdos de la Asamblea Ejidal. Para ello el ejidatario tendría que contar con la titularidad de sus derechos agrarios y una amplia libertad para asociarse económicamente con otros agentes sociales para el uso de sus tie-

(2) Un ejemplo representativo de esto es el caso de la colonia Darío Martínez en el municipio de Chalco.

(3) Como en el caso de la colonia San Marcos en el municipio de Tultitlán.

rras (Gordillo, 1992). De aquí que uno de los presupuestos básicos para implementar las reformas a la nueva ley agraria es el dar por concluida la dotación de ejidos a los campesinos.

Hasta antes de las reformas al artículo 27, dentro de la ley agraria los ejidos se consideraban inalienables, inembargables e imprescriptibles, y con una organización corporativa en la que se definía como propietario a un sujeto jurídico, distinto a los campesinos individuales, que estaba constituido por el núcleo ejidal (Azuela, 1989:110-112). Estas características vigentes desde la reglamentación de la reforma agraria protegieron históricamente a los pueblos agrarios de la pérdida de sus tierras a través del intercambio mercantil, y con ello se ha evitado en gran medida el acaparamiento de las tierras.

El cambio sustancial de la ley agraria con respecto a las características de la propiedad ejidal, en la que se considera la posibilidad de arrendar las tierras y la asociación con capitales, ya sea para empresas agropecuarias o para cambiar el uso del suelo, modifica radicalmente el sentido de la existencia del ejido. Resalta el papel asignado al ejidatario como un "sujeto privado" capaz de decidir sobre el uso más conveniente de su parcela. La incapacidad legal del núcleo ejidal para decidir el futuro de sus tierras queda totalmente invalidada y se abren posibilidades para los ejidatarios de obtener mayores ingresos cediendo sus tierras a los capitales interesados o venderlas para otros usos.

Las reformas a la Ley Agraria no sólo incidirán en la situación preva-
leciente de los ejidos en el campo, sino también en los que se encuentran en las periferias urbanas. Sus formas de urbanización a través de las invasiones, ventas ilegales, fraccionamientos, etc. se han llevado a cabo en gran medida fuera del marco legal agrario, y han estado permeadas por su organización interna, lo que ha determinado la dominación de las autoridades ejidales en dicho proceso. De aquí, que el análisis de las modificaciones al artículo 27 constitucional en el marco de los cambios en los procesos de urbanización de los ejidos se convierta en un asunto fundamental para entender las tendencias actuales de los procesos en la ciudad.

EJIDOS Y URBANIZACION EL IMPACTO DE LA NUEVA LEY AGRARIA

Los primeros análisis de la nueva ley agraria en el marco de la urbanización ejidal de la Ciudad de México llevó a identificar la presencia en los años inmediatos de una intensa tendencia a la privatización de tierras, y a una intervención más decisiva de actores sociales como los empresarios inmobiliarios y de instituciones urbanas como los municipios (Pradilla, 1992). A casi dos años de haberse aprobado la nueva ley agraria conviene reflexionar sobre los impactos previstos en los procesos urbanos.

En términos generales, y refiriéndose más a la situación del campo, los titulares de las instituciones agrarias como la Procuraduría Agraria y la Secretaría de la Reforma Agraria han afirmado que las reformas no han dado los resultados que se esperaban. La tendencia a la privatización avanza muy lentamente. En el caso de la Ciudad de México, durante los dos últimos años se ha observado la sobrevivencia a la ocupación ilegal del ejido, se siguen invadiendo tierras ejidales y formando colonias populares. Según datos oficiales de COCODER (Comisión Coordinadora de Desarrollo Rural) en los últimos quince años se han formado 492 asentamientos irregulares en el Distrito Federal, 42 tienen menos de dos años, 80 de dos a cuatro años, 218 de cuatro a diez años y 154 tienen más de diez años.

El 53% del territorio de las delegaciones consideradas como rurales (Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Magdalena Contreras y Cuajimalpa) se encuentran ocupadas por invasiones y ventas ilegales de ejidos y reservas ecológicas. Lo mismo sucede en los municipios conurbados, los ejidos de Ecatepec (San Pedro Xalostoc y San Cristóbal) se lotifican y venden sin ningún control. La misma situación se presenta en Los Reyes la Paz, Chimalhuacán, Ixtapaluca y Huixquilucan.

Los datos anteriores muestran que hasta ahora las reformas agrarias no han incidido en un cambio de rumbo de la urbanización popular en terrenos

ejidales. Un número importante de ejidatarios sigue vendiendo de manera ilegal sus tierras. Este fenómeno se puede explicar a partir de dos elementos importantes: por un lado, los ejidatarios de la periferia urbana aún encuentran más redituable vender sus tierras de manera ilegal que mantenerlas; por otra parte, todavía no cuentan con los títulos de sus parcelas y solares urbanos, por lo que no pueden iniciar asociaciones comerciales o productivas.

En lo que respecta a la situación de los ejidatarios de la periferia urbana de la ZMCM su condición es bastante difícil. Existen varios factores que obstaculizan la posibilidad de participar o implementar proyectos productivos que logren mantener la permanencia de las tierras ejidales. Entre dichos elementos encontramos que no cuentan con sus títulos de propiedad, aún no son sujetos de crédito por lo que no pueden obtener financiamiento y el más importante de todos, la mancha urbana sigue creciendo de manera inevitable llegando hasta los ejidos periféricos. El crecimiento urbano obliga en gran medida a que ejidatarios prefieran vender sus tierras a precios más redituables para ellos, que esperar un largo tiempo para regularizar su situación y obtener recursos para proyectos ejidales.⁽⁴⁾

Considerando lo anterior la Procuraduría Agraria ha reconocido que uno de los problemas fundamentales de los ejidos es la irregularidad de la tenencia y los conflictos derivados de ello. De hecho una gran parte de las solicitudes recibidas por esta institución se refieren a problemas de límites y posesiones de parcelas, tierras de uso común y solares urbanos. Una de las premisas fundamentales para que el ejidatario asuma las facultades de decisión económica sobre sus tierras y parcelas es la certificación de la tenencia. Si no existen títulos legales sobre la tierra los ejidatarios no podrán asociarse con particulares ni obtener financiamiento para sus posibles proyectos.

Si bien la nueva ley dio por terminado el reparto agrario, ella marcó la necesidad de iniciar una política de gran alcance para regularizar los proble-

(4) En Huixquilucan 1250 metros de tierras ejidales se vendieron en 100 mil nuevos pesos, así la venta de tierras ejidales aun sin contar con títulos es fácil y redituable para el ejidatario.

mas de tenencia de los ejidos. En este contexto el 10 de Marzo de 1993 la Secretaría de la Reforma Agraria pone en marcha el Programa de Certificación de Derechos sobre tierras de uso común, parcelas y solares urbanos (PROCEDE). Arturo Warman, titular de la Procuraduría Agraria, afirmó que este programa incluía la certificación de 102 millones de has., 30 mil ejidos y comunidades, 35 millones de ejidatarios y comuneros y 4.6 millones de solares urbanos. Para el Subsecretario Agrario Gustavo Gordillo el problema de la comercialización ilegal de tierras por parte de los ejidatarios se superará en la medida en que progrese el PROCEDE.

Con la prioridad de crear condiciones adecuadas para fomentar la creación de asociaciones productivas en el campo, el PROCEDE inició sus trabajos en zonas rurales dejando pendiente su aplicación en los ejidos ubicados en la periferia urbana.⁽⁵⁾ En las instituciones regionales donde se reciben las solicitudes de certificación de ejidos el proceso avanza muy lentamente. Ejemplo de esto es la Procuraduría Agraria de Naucalpan que atiende a 29 municipios del Estado de México (24% del total de municipios de la entidad), de los cuales 8 son conurbados (Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán, Naucalpan, Nicolás Romero, Tecamac, Tlalnepantla, Tultitlán y Cuautitlán Izcalli). Hasta noviembre de 1993 se recibieron para el PROCEDE solicitudes de 60 ejidos, de los cuales sólo 3 obtuvieron sus certificados.⁽⁶⁾

Si bien la Procuraduría Agraria de Naucalpan no ha tenido resultados significativos en el PROCEDE, sí ha tenido que atender una gran cantidad de conflictos entre los ejidatarios y los avecindados en las zonas urbanas ejidales. Ante la posibilidad de la Asamblea de ratificar las asignaciones de los solares urbanos, los ejidatarios en muchos casos han pedido la restitución al

(5) Entrevista con la residente de la Procuraduría Agraria de Naucalpan Lic. Sara Coellar (realizada por la autora).

(6) Para dar una idea del mínimo avance en este proceso sólo 7 municipios conurbados que se atienden en Naucalpan tienen 69 ejidos (no se consideró aquí a Nicolás Romero por no tener el dato). Los datos obtenidos de la Procuraduría Agraria de Naucalpan fueron facilitados por el Lic. Efraín Santos en el Seminario "La urbanización ejidal frente a las reformas a la ley agraria". UAM-Azc. 26 de noviembre de 1993.

ejido de los solares urbanos. Esto ha llevado a enfrentamientos jurídicos entre avecindados y ejidatarios por la posesión del suelo. Esto se entiende al considerar que si la Asamblea puede ratificar o no al avecindado, los ejidatarios pueden recuperar solares urbanos factibles de volverse a vender, o de reincorporarse al régimen ejidal. También hay que reconocer que en algunos casos este conflicto con los avecindados deviene de invasiones de tierras que los ejidatarios no han podido erradicar de sus tierras.⁽⁷⁾

La creciente irregularidad de la tenencia en las tierras ejidales, en lo que se refiere a linderos, tierras parceladas, solares urbanos en zonas urbanas, etc., y la lenta solución a estos problemas por las instituciones agrarias, lleva a pensar que en la ZMCM la certificación de los derechos de los ejidatarios se llevará a cabo lentamente.

Aun cuando la ley agraria no ha impactado, todavía, a nivel macro las tendencias de la urbanización ejidal, a nivel específico de los ejidos y ejidatarios sí se pueden identificar algunas señales que con el tiempo determinarán cambios importantes. Por una parte, un gran número de los ejidatarios de la periferia urbana no cuentan actualmente con títulos sobre su tierra, ni con el apoyo financiero para impulsar las actividades agrícolas del ejido y evitar el cambio del uso del suelo. Ante la baja rentabilidad de los cultivos los ejidatarios tienen como única opción obtener las ganancias por la venta clandestina de sus tierras. Esto ha determinado que se sigan formando colonias populares en los ejidos.

Por otra parte, se puede observar que los ejidatarios de manera general están informados sobre la ley agraria. Una encuesta aplicada por el INEGI mostró que el 65% de los ejidatarios conocen las reformas a la ley. Cabe decir que estas estimaciones fueron comprobadas por exploraciones nuestras en los municipios de Ecatepec, Tepotzotlán, Huixquilucan, Cuautitlán Izcalli y en la delegación de Tlalpan. Si bien la información más detallada tiende a concentrarse en los Comisariados Ejidales, se puede afirmar que el grueso

de los ejidatarios tienen la convicción de "poder ya vender su parcela".

El conocimiento general de la ley ha permitido a los ejidatarios tener proyectos concretos para el futuro del ejido. Sus posiciones y perspectivas son heterogéneas y varían según la localización de los ejidos y las presiones que ejercen diferentes actores sociales sobre el suelo (sectores populares, empresarios inmobiliarios, etc.). Para ejemplificar lo dicho aquí tenemos los casos de tres ejidos localizados en diferentes zonas del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), en Tlalpan, en el municipio de Cuautitlán Izcalli y en Huixquilucan.

El primer caso es el ejido de San Nicolás Totolapan, que se encuentra ubicado en la delegación de Tlalpan y sus tierras forman parte de las últimas reservas ecológicas del Ajusco. La delegación de Tlalpan ha sufrido en los últimos años una intensa urbanización de carácter popular con formas de acceso al suelo como la invasión y ventas ilegales de ejidatarios a colonos, a pesar de que oficialmente esta zona se considera como reserva ecológica del D.F. El ejido que nos ocupa no ha estado ajeno a este proceso, los ejidatarios ante su decisión de tratar de mantener sus tierras como reservas naturales se enfrentan a continuas invasiones por parte de colonos y a ventas aisladas de hijos de ejidatarios, que ante la fuerte demanda de suelo prefieren vender. Los conflictos entre ejidatarios y colonos son cada vez más frecuentes, y la posibilidad de mantener las tierras en manos de los ejidatarios se ve obstaculizada por la falta de apoyo de instituciones gubernamentales financieras y por la ausencia de acciones concretas de instituciones urbanas del Distrito Federal.⁽⁸⁾

El segundo caso es el ejido de San Martín Obispo, localizado en el municipio de Cuautitlán Izcalli, que ha presentado un proyecto interesante de asociación con la empresa inmobiliaria "Desarrollo Programado S.A." (que actualmente construye PERINORTE en la zona norte del AMCM). El

(7) Estos son los casos de los ejidos de San Bartolito en Huixquilucan y San Nicolás Totolapan en Tlalpan.

(8) Foro Permanente de Vivienda. Exposición de Miguel Ruiz ejidatario de San Nicolás Totolapan. 7 de mayo de 1993.

proyecto consiste en hacer un club hípico, de golf, canchas de tenis y un estadio cerrado para diversos espectáculos. Para los ejidatarios el proyecto representa amplios beneficios, no sólo porque les permitirá obtener ingresos inmediatos, sino también porque encontrarán fuentes de trabajo con preferencia en la contratación. Según su opinión no es redituable mantener sus tierras de temporal si se encuentran rodeados de una mancha urbana cada vez más extensa. Para el municipio de Cuautitlán Izcalli este proyecto es la opción para un desarrollo urbano equilibrado de los ejidos.⁽⁹⁾

Finalmente, tenemos el ejido de San Bartolito en el municipio de Huixquilucan que se encuentra ubicado muy cerca del exclusivo desarrollo comercial "Interlomas". Esta situación ha favorecido la aparición de agentes sociales interesados en la ocupación y compra del suelo ejidal. Por una parte, el ejido ha sufrido invasiones para formar colonias irregulares (ocho colonias se han formado en los últimos diez años). Por otro lado, grandes nombres de las empresas inmobiliarias (como los Rivera Torres) han ofrecido a los ejidatarios cantidades importantes por sus tierras. Ante esta fuerte presión los ejidatarios son concientes del aumento de la plusvalía de sus tierras, para algunos de ellos lo importante es vender ahora a precios altos, para otro grupo lo interesante sería formar asociaciones de los mismos ejidatarios para crear unidades productivas con la explotación de las minas de arena que se encuentran en sus tierras.⁽¹⁰⁾

Independientemente de la situación de cada ejido se puede afirmar que la nueva ley agraria ha traído como un efecto importante el aumento del valor del suelo ejidal. El conocimiento general de la ley agraria por parte de los ejidatarios, las perspectivas económicas de cada ejido y la demanda de suelo ejidal para los sectores populares y empresas inmobiliarias han sido factores que han permitido a los ejidatarios aumentar o en su caso negociar en mejores condiciones el precio del suelo.

(9) Entrevista al Comisariado Ejidal de San Martín Obispo. Junio de 1993 (realizada por Leonor Cruz).

(10) Entrevista a un hijo de ejidatario del ejido de San Bartolito. Septiembre de 1993 (realizada por la autora).

En lo que se refiere a la participación de nuevos agentes sociales en la urbanización ejidal hay que considerar indudablemente a los empresarios del negocio inmobiliario. El análisis histórico de la ocupación urbana de los ejidos ha mostrado que el capital ha promovido la urbanización de los ejidos a través de la permuta (Cruz, 1982). Con la desaparición de este instrumento legal en los cincuenta se desalentó el papel del capital inmobiliario en la transformación a usos urbanos de los ejidos. La nueva ley agraria permite la participación de los intereses del negocio inmobiliario en suelo ejidal, esto ante la posibilidad de hacer compras directas de tierra o asociarse con los ejidatarios.

Durante los dos últimos años sí se ha podido observar un interés de los empresarios inmobiliarios en comprar tierras ejidales. Funcionarios de la Dirección de Desarrollo Urbano del Estado de México manifestaron tener conocimiento de propuestas de compra a los ejidatarios en su entidad. De hecho se tiene conocimiento de ofertas concretas a los ejidatarios del municipio de Huixquilucan. También ya existen formas concretas de asociación entre empresarios inmobiliarios, ejidatarios y gobiernos municipales, como es el caso de Cuautitlán Izcalli.⁽¹¹⁾

Los datos anteriores sólo nos indican las formas de participación del sector inmobiliario, pero no así su presencia generalizada y decisiva en los nuevos procesos urbanos que afectan a los ejidos. La intervención de este tipo de capitales en el sector ejidal no está carente de problemas. Uno de los obstáculos que los empresarios han encontrado para acceder al suelo ejidal es el aumento de los precios de este tipo de tierra. Los ejidatarios venden caro y las empresas inmobiliarias se quejan de los altos costos que implica promover desarrollos, ya que no sólo se compra a precios elevados sino que tienen que solucionar problemas con los gobiernos municipales para lograr las autorizaciones de los fraccionamientos y la viabilidad de sus proyectos.⁽¹²⁾

(11) Entrevista con el Subdirector de Planeación Urbana y Ecología del municipio de Cuautitlán Izcalli. Julio de 1993 (realizada por Leonor Cruz).

(12) Entrevista con promotores inmobiliarios Ing. Isaac y Enrique Vainer. Julio de 1992 (realizada por la Lic. Cristina Sánchez Mejorada).

En cuanto a la asociación de capitales inmobiliarios y ejidatarios, se ha dado lugar a la aparición de "inmobiliarias ejidales". Se afirma que en la Procuraduría Agraria se está supervisando la formación de 200 a 300 inmobiliarias ejidales ("La Jornada", 5 de agosto de 1993). Aunque no está muy documentada la presencia de estas asociaciones en el panorama urbano, para el titular de la Procuraduría representan una de las posibilidades más amplias de capitalizar a los ejidos sometidos al proceso de urbanización y de incorporar de manera sistemática, ordenada y regular las tierras ejidales a las zonas urbanas. Todo esto evidentemente bajo la regulación de los planes de Desarrollo Urbano de las Entidades.

La participación de ejidatarios, gobiernos municipales y capitales privados en el proceso de incorporación de tierras ejidales al suelo urbano involucra necesariamente a la planeación urbana. Este punto es considerado dentro de la ley agraria, en ella se plantea que la creación de zonas urbanas en los ejidos se deberá sujetar a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos. Toda enajenación de terrenos ejidales para el crecimiento urbano deberá ser acorde con los planes de desarrollo municipal y tendrá que respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios (Ley Agraria, arts. 87 y 89). En este sentido las legislaciones sobre asentamientos humanos deberán añadir reformas que consideren la especificidad de la urbanización ejidal (Azuela, 1992).

Hasta ahora este punto no ha quedado claro en cuanto a la posibilidad real de que los gobiernos locales determinen la transformación de los usos del suelo a su favor. Ejemplo de esto es lo que sucede con las reservas territoriales. A pesar de la intensa urbanización ejidal, el ejido se sigue considerando como reserva. De hecho los pocos espacios que aún no han sido urbanizados coinciden con la tenencia ejidal y por lo tanto se consideran como territorios susceptibles de constituirse como reserva ecológica y como límite al crecimiento urbano.

La posición de los municipios con respecto a este mismo tema es heterogénea, para algunos los ejidos son tierras de reserva y regulación urbana,

para otros la urbanización ejidal presenta más problemas que beneficios. Ejemplo de la primera situación es el municipio de Cuautitlán Izcalli, donde las autoridades municipales pretenden incorporar al ejido al desarrollo económico, político y social del propio municipio a partir de un ordenamiento urbano y ecológico equilibrado.⁽¹³⁾ No sucede lo mismo en Ecatepec, en donde los ejidos se han ocupado intensamente por formas de urbanización popular. Ante este fenómeno las autoridades municipales se declaran imposibilitadas para dotar de los servicios urbanos necesarios a estas zonas, y hasta ahora no han intentado regular el crecimiento de las zonas ejidales.

REFLEXION FINAL

Para finalizar podemos decir que apenas se están delineando las tendencias que seguirá la urbanización ejidal en el futuro. El proceso de privatización, del que se hablaba en los primeros análisis sobre esta cuestión, aún no es un proceso generalizado, más bien se inicia de manera lenta y problemática. El proceso es conflictivo porque la situación de los ejidos suburbanos está caracterizada de manera general por una franca irregularidad, tanto en la tenencia como en la ocupación del suelo para usos urbanos. La regularización de este problema llevará un largo tiempo y el que se lleve a cabo o no determinará sin duda, la evolución de los ejidos. Así es factible pensar que la urbanización del ejido se seguirá llevando a cabo de manera ilegal.

Por otra parte, aparentemente los ejidatarios quieren seguir manteniendo su núcleo ejidal, es decir, la atomización de la propiedad ejidal no aparece tan clara. Los ejidatarios tienen proyectos para sus tierras, de alguna forma buscan participar en empresas productivas como núcleos, no individualmente. Aunque hay que reconocer que las ventas ilegales continúan y

(13) Entrevista al Director de Desarrollo Urbano en el Municipio de Cuautitlán Izcalli. Julio de 1992 (realizada por Mario Bassols).

continuarán. Uno de los efectos de la ley agraria es la agudización de los conflictos entre ejidatarios y vecindados por la ratificación de la posesión del suelo. Conflictos que han demostrado los límites de la ley agraria y las grandes ausencias en la ley de asentamientos humanos para resolverlos. Evidentemente el crecimiento urbano se seguirá llevando a cabo en tierras ejidales y ante este fenómeno la legislación urbana tiene huecos por los que se filtrará el crecimiento de asentamientos irregulares.

Queda finalmente llamar la atención sobre el papel del municipio en este problema. Hasta ahora no se han encontrado indicios de una participación decidida en la regulación del crecimiento urbano en los ejidos. La creciente formación de colonias populares, las pocas reservas territoriales que se reconocen en los ejidos y en donde se presentan fuertes presiones para urbanizarlos, son problemas que no se han enfrentado con una política municipal que considere al ejido en el desarrollo urbano local y regional.

BIBLIOGRAFIA

- AZUELA, A. (1989), **La ciudad, la propiedad privada y el derecho**. El Colegio de México. México.
- AZUELA, A. (1992), "La reforma del régimen ejidal y el Desarrollo Urbano". mimeo. Veracruz. 1992.
- CARTON DE GRAMMONT, H. (1992), "El campo hacia el fin del milenio". En: **NEXOS No. 169**. México.
- CASTAÑEDA, V. (1988), "Mercado inmobiliario de las periferias urbanas en el área metropolitana de la ciudad de México" en: Zenteno y Morelos (comps.) **Grandes Problemas de la Cd. de México**. DDF/Plaza y Valdés/IPN. México.
- COULOMB Y DUHAU (coord). (1993), **Dinámica urbana y procesos socio-políticos**. México. UAM-A - CENVI.
- CRUZ, Ma. S. (1982), "El ejido en la urbanización de la Cd. de México". En: **HABITACION No. 6**. México.
- _____ (1993), "Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento" En: Coulomb y Duhau. **Dinámica Urbana y Procesos socio-políticos**. México. UAM-A - CENVI.
- GORDILLO, G. (1992), "El debate sobre el ejido". En: **NEXOS No. 169**. México.
- HIERNAUX, D. (1991), "Ocupación del suelo y producción del espacio construido en el valle de Chalco, 1978-1991" En: Schteingart M (Coord.). **Espacio y vivienda en la Ciudad de México**. El Colegio de México y I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- LEGORRETA, J. (1990), **Expansión urbana, mercado del suelo y estructura de poder en la ciudad de México**. México. Centro de Ecodesarrollo. Mimeog.
- MATHIEU, D y Thomas F. (1992), "¿Fin de la propiedad popular? En: **CIUDADES No. 15**. México.
- PLAN DE Población Estratégico del municipio de Atizapán 1991-93.
- PLAN DE Población Estratégico del municipio de Tutitlán 1991-93.
- PRADILLA, E. (1992), "Campo y ciudad en la nueva política agraria". En: **CIUDADES No. 15**. México.
- SCHTEINGART, M. (1981a), "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra" En: **Rev. Interamericana de Planificación. Vol. 15 No. 60**.
- _____ (1981b), "Formación y consolidación de un asentamiento popular en México: El caso de Ciudad Nezahualcóyotl" En: **Rev. Interamericana de Planificación. No. 57**. México.
- _____ (1982), "El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano. El caso de México". En: Pradilla E. (Comp.). **Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina**. UAM-Xoch. México.