La gestión del suelo para el desarrollo urbano en México

GUILLERMO OLIVERA*

Resumen: *Los nuevos procedimientos para incorporar suelo de propiedad social al crecimiento ordenado de las ciudades no han logrado disminuir su ocupación irregular; ello se debe a dos razones principales:* a) *se mantiene una sobrerregulación del Estado sobre los propietarios de las tierras ejidales y comunales, que es necesario eliminar; y* b) *la capacidad de los gobiernos municipales para ordenar y planificar el desarrollo urbano es todavía muy limitada, debido a que los avances reales de la reforma municipal de 1983 han sido insuficientes. Para finalizar, se sugiere plantear en nuevos términos la noción de "reservas territoriales", y se apuntan las grandes áreas de la administración municipal en las que es necesario centrar esfuerzos.*

Abstract: *The new procedures for incorporating social land into the orderly growth of cities has failed to reduce its irregular occupation. This is due to two main factors:* a) *the State's continued over-regulation of* ejido *and communal land owners, practice which must be eliminated, and* b) *the ability of municipal governments to arrange and plan urban development is still extremely limited, owing to the fact that the actual achievements of the 1983 municipal reform have been insufficient. The author ends by suggesting a reformulation of the notion of "territorial reserves" and pointing out the main areas of municipal administration that require attention.*

Palabras clave: desarrollo urbano, suelo urbano, reservas territoriales, política urbana, planeación urbana, reforma municipal.
Key words: Urban development, urban land, territorial reserves, urban politics, urban planning, municipal reform.

I. Antecedentes

La planeación urbana en México se institucionalizó en el periodo 1976-1978 con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos y el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, respectivamente. En ese momento se asumió que las dimensiones alcanzadas por el proceso de urbanización en todo el país requerían de una orientación racional que sólo podía darse con las

* Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, Av. Universidad s/n, Circuito 2, Col. Chamilpa, C. P. 62210, Cuernavaca, Morelos. Correo electrónico: gol@servidor.unam.mx.

© 2002 Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 4, octubre-diciembre, 2002, México, D. F., pp. 169-203. ISSN: 0188-2503/02/06404-05/ USD 1.50 ($ 5.00)

acciones de gobierno, así como con la inclusión y participación de la sociedad. Los magros resultados mostrados en años posteriores, sin embargo, desembocaron en el desprestigio de la gestión publica e hicieron preferir la opción del "*dejar hacer*" o "*hacer lo posible*". Fue notorio cierto abandono de los programas urbanos. A finales de los ochenta e inicios de los noventa del siglo XX se observó en varias ciudades (la Ciudad de México entre ellas, donde pasaron 10 años para que se actualizara su Programa de Desarrollo Urbano 1987-1988, al cual ya se le habían hecho cerca de 3 500 adecuaciones).[1]

Sin duda, la crisis económica de los años ochenta del siglo XX fue uno de los factores que repercutieron tanto en los resultados de las políticas urbanas como en la posterior retracción de las instituciones públicas para aplicar medidas de ordenamiento territorial; se impuso, en ese sentido, la urgencia por instrumentar medidas económico-sectoriales de ajuste. A esto se sumó el impulso y consolidación de un modelo económico de apertura comercial, desregulación estatal y fomento a la inversión privada externa, que terminó por relegar a la planeación y políticas territoriales como un mero punto de referencia (si bien se mantuvieron institucionalizadas).

Ciertamente, no desaparecieron los programas que tenían que ver con la gestión del suelo, como el de reservas territoriales,[2] el de regularización de asentamientos populares sobre terrenos ejidales, y el de control de la expansión física mediante el Área de Conservación Ecológica en el Distrito Federal o el programa "Pinte su Raya" en el Estado de México; pero los actos más importantes estuvieron encaminados a otorgar funcionalidad económica a ciertas zonas de la ciudad para que se insertaran en los moldes que exigía el programa de modernización del país. El proyecto más exitoso de la época fue el

[1] Con el Plan Director de Desarrollo Urbano de Monterrey sucedió algo parecido, ya que en 1999 todavía estaba vigente la versión aprobada en 1988. En el caso del estado de Morelos, la espera fue más larga, pues en 1999 apenas se estaban concluyendo las versiones de los programas de las áreas conurbadas intermunicipales que sustituyen a las de 1982. Y así por el estilo ha ocurrido en varias entidades.

[2] Si bien en el Distrito Federal no se llevó a cabo el Programa de Reservas Territoriales, en el resto de las ciudades más importantes del país sí; fue uno de los programas del que se ocupó la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) durante los años ochenta. Cuando ésta desapareció, la conformación de reservas se mantuvo en los planes de desarrollo urbano de las diferentes ciudades como un programa local.

centro comercial y de servicios de alta calidad de Santa Fe, que con 900 hectáreas era la reserva territorial más grande de la ciudad (Olivera, 1993: 130).[3]

Esto último, empero, más que representar un aspecto negativo, muestra que todo el tiempo ha habido necesidad tanto de un equilibrio como de una complementariedad entre la normatividad y regulación del crecimiento urbano y el impulso al desarrollo económico de las ciudades; es decir, ha sido necesario sumar a la visión espacialista que representó la planeación física mediante el uso del *zoning* y la normatividad urbana como instrumentos principales, las perspectivas económicas y sociales, cuya dinámica permite o evita llevar adelante los proyectos diseñados para la ciudad.

En la actualidad se reconoce plenamente que la planeación urbana tiene que incorporar también las dimensiones política, cultural y ambiental, en el entendido de que las ciudades constituyen, además de complejos sistemas productivos y ecológicos, la manifestación cultural más avanzada de la manera como la sociedad se organiza y se reproduce. Es decir, se trata no sólo de áreas o puntos en el territorio.

Ahora bien, un aspecto que llama la atención es que —a pesar de la pérdida de prestigio de la intervención del Estado en los asuntos urbanos en el periodo 1982-1988— los planes de desarrollo urbano locales que se derivaron de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) se consolidaron en la gestión estatal y municipal de las ciudades (*cf.* Azuela, 1989a: 54). Sin lugar a dudas, es un reflejo de la utilidad práctica de la planeación urbana, y se deriva de dos realidades incuestionables: la reforma municipal que se inició en el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid, y la dinámica de la urbanización del país, así como las demandas sociales relacionadas con ello.

En lo que respecta al primer punto, su principal característica es la transmisión de poderes hacia los niveles municipales de gobierno, espacios donde la administración federal difícilmente puede desempeñar de manera satisfactoria las tareas que promuevan el desarrollo económico y la gestión de los asuntos ambiental, social y urbano. La

[3] Otras acciones sobresalientes de la época fueron el proyecto de regeneración de La Alameda, cuya planeación se realizó en los Estados Unidos pero que quedó en suspenso, y el Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco, que sí se concluyó e incorporó el tema de sustentabilidad ambiental. También destacó el Programa de Revitalización del Centro Histórico, cuyo objetivo fue resolver la situación de deterioro de gran parte de las edificaciones mediante la conformación de un patronato.

reforma constitucional que permitió poner en marcha esos cambios fue la que se hizo en 1983 al artículo 115.[4]

En cuanto al segundo inciso, referente al incesante crecimiento urbano nacional, se considera que la planeación urbana es el único instrumento que permite dar sentido al desarrollo de la ciudad, ya que resulta difícil imaginar que ésta crezca orgánicamente sobre la base de decisiones individuales y adiciones marginales fundadas en intereses particulares por ausencia total de un ente público (Rébora, 1996: 32). En ausencia de planeación urbana, la segregación socioespacial en las ciudades se acrecentaría.

El "interés público", por tanto, junto con la reforma municipal, configuran una base de legitimidad de las autoridades municipales urbanas y de la planeación en los espacios en que confluyen y se enfrentan distintas secciones del capital y de la sociedad civil entre sí y aun con el mismo Estado (*cf.* Friedman, 1999: 45).

La planeación urbana, en síntesis, es un instrumento encaminado a favorecer la *gobernabilidad* de las ciudades en su aspecto político, promover el desarrollo de las actividades productivas en su aspecto económico, procurar la sustentabilidad ambiental en su aspecto físico-técnico, y asegurar la convivencia ciudadana en su aspecto de sustentabilidad social. No obstante, a diferencia del pasado, es necesario hacer una evaluación permanente del ejercicio planificador, realizar sobre la marcha adecuaciones a las estrategias (que les confieran flexibilidad) y, sobre todo, debe ser un ejercicio incluyente en lo social que favorezca los recursos de la comunicación y la negociación.

a) El objeto de estudio

Ciñéndonos en esta ocasión a uno de los principales problemas de la urbanización del país y que constituye un punto neurálgico, nos referiremos en adelante al problema de la falta de suelo para el desarrollo urbano ordenado y, más específicamente, al asunto de las reservas territoriales para el crecimiento urbano planificado.

Si el tema ya era importante en los años setenta del siglo XX, actualmente lo es todavía más por el continuo crecimiento urbano en el plano nacional, que se traduce en un déficit cada vez mayor de terrenos "adecuados" para la construcción de vivienda, en la carencia

[4] Un análisis con detalle de los antecedentes y repercusiones de la reforma al artículo 115 constitucional puede verse en Cabrero (1998).

de infraestructura y equipamiento, y en ciudades más grandes y cada vez más numerosas. De las 119 ciudades[5] existentes en 1960, se llegó a 229 en 1980 y a 350 en 1995; la población asentada en ellas ha crecido en esos mismos años: de 14.3 millones a 37.5 y 58.7 millones, con lo que el grado de urbanización[6] nacional ha ido aumentando de 41.2% a 56.2% y a 64.4%, respectivamente (*v.* Garza, 1998).

El problema del espacio para crecer que necesitan las ciudades es doble y conjuga la dimensión territorial en cuanto a extensión y características físicas, con la dimensión jurídica en términos del cumplimiento o incumplimiento de la normatividad urbana vigente en el momento de incorporar suelo al desarrollo urbano.

Ya con anterioridad, Azuela (1989a y 1989b) se había referido a la cuestión jurídica: la propiedad social de la mayor parte de las tierras que rodean a las ciudades mexicanas, al estar sujetas a un régimen agrario que prohibía su urbanización a pesar de lo inminente de dicho proceso, evitó un control del derecho común (urbano) para su incorporación ordenada a la ciudad. Ello derivó en una doble ilegalidad: la de la venta del ejido y terrenos comunales (prohibida hasta 1992) y la conformación de colonias populares (principalmente) que incumplían la normatividad exigida por las autoridades urbanas a un fraccionamiento para ser autorizado. De hecho, una peculiaridad del crecimiento de las ciudades mexicanas ha sido el predominio de asentamientos irregulares sobre terrenos ejidales y comunales.

Un ejemplo de lo anterior es que entre 1983 y 1995 se incorporaron de manera irregular al desarrollo urbano nacional 90 000 hectáreas y 30 000 por la vía legal. El asunto se complica si se toman en consideración los siguientes aspectos:[7]

i) Hay una escasez de suelo apto para el crecimiento urbano ordenado, ya que 65% del que está disponible es ejidal o comunal. Dicha superficie, aun cuando puede ser legalmente incorporada al desarrollo urbano, tiene que pasar antes por un proceso de certificación jurídica que lleva su tiempo y en el transcurso del cual puede ser ocupado de manera ilegal.

[5] Se considera "ciudad" a toda localidad con una población superior a 15 000 habitantes.

[6] Porcentaje de población urbana (en localidades de 15 000 y más habitantes) respecto de la población total.

[7] Información proporcionada por la Subdirección de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Agradecemos por ello a la arquitecta Ligia G. de Alba.

ii) Los planes de desarrollo urbano actualizados y vigentes determinan un requerimiento promedio de 150 000 hectáreas de terreno por lustro en todo el país, en caso de mantenerse la tasa de crecimiento demográfico de la primera mitad de los noventa del siglo XX (que fue de 2.7 % promedio anual para la población urbana). Anualmente, por tanto, deben incorporarse al desarrollo urbano 30 000 hectáreas que permitan —además de resolver las necesidades de expansión— contar con ciudades productivas y receptoras de inversión nacional y extranjera.

iii) El requerimiento anual de suelo en las 16 ciudades principales de la frontera norte es de 6 500 hectáreas, según los planes de desarrollo urbano. Estas ciudades son Tijuana, Tecate, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Hermosillo, Agua Prieta, Ciudad Juárez, Chihuahua, Torreón, Saltillo, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.

iv) En lo que respecta a las cuatro zonas metropolitanas más grandes (ciudades de Monterrey, Guadalajara, México y Puebla), su requerimiento anual de suelo es de 5 800 hectáreas en conjunto.

v) Considerando la periferia de todas estas ciudades y un plazo mucho más largo, tres millones de hectáreas de ejido conforman la reserva potencial de suelo. El desafío es cómo incorporarlas mediante los cauces legales y en cumplimiento de las normas urbanísticas.

En su momento, la LGAH permitió enfrentar retos similares al: *a)* establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; *b)* fijar normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y *c)* definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. Tales atribuciones fueron posibles gracias a las modificaciones hechas a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales realizadas en 1976 (*v.* Olivera, 1989, cap. 1).

No obstante, si la LGAH inaugura en 1976 la planeación urbana institucionalizada y permite establecer un sistema nacional de planeación del suelo urbano, 1992 representa un parteaguas desde el que se sientan las bases para un cambio sustancial en las condiciones para gestionar la transformación del suelo rural periurbano a suelo

para usos urbanos, debido a una nueva reforma al artículo 27 constitucional y a su reglamentación mediante la nueva Ley Agraria de 1992 y su posterior incorporación a la LGAH de 1993. Con estas reformas se salvó el conflicto entre las legislaciones urbana y rural que —como ya se dijo— favoreció la expansión desordenada de las ciudades.

Con la reforma al artículo 27 constitucional, el panorama para las periferias urbanas cambia de manera considerable, ya que por primera vez resulta *técnica y jurídicamente* factible prever una "bolsa de suelo" para efectivamente ordenar y controlar el crecimiento físico de las ciudades. Los intentos anteriores orientados en dicho sentido no contaron con las ventajas del marco jurídico actual; sobre todo, no estaban controlados por una institución del sector urbano (actualmente, la Secretaría de Desarrollo Social), sino del sector rural (Secretaría de la Reforma Agraria). Cabe señalar, no obstante, que la reforma consistió sólo en un paso inicial y necesario, el cual ha debido ser traducido a los requerimientos del desarrollo urbano que no fueron considerados desde un principio.

Las páginas siguientes abordan la manera como se ha expresado —antes y después de la reforma al artículo 27 de la Constitución en 1992— la situación jurídica del ejido en los problemas seculares de acceso al suelo para la vivienda popular; sobre todo en relación con las dificultades que enfrenta la constitución de reservas territoriales para lograr el crecimiento ordenado y los problemas relacionados, como el aumento permanente de asentamientos irregulares.

Desde nuestro punto de vista, el éxito de la planeación urbana posreforma depende de una variedad extensa de factores. Algunos tienen que ver directamente con las modificaciones al artículo 27 constitucional; pero otros más dependen del nivel de modernización y eficiencia que han alcanzado las burocracias locales en el nivel municipal. Asimismo, resulta determinante el apoyo federal otorgado a las políticas y programas de ordenamiento territorial (lo cual dependerá de las orientaciones de política económica), así como la evolución económica del país, principalmente porque en los periodos de crisis el apoyo presupuestal se reduce al mínimo. Hay también otros factores más complejos relacionados con la identidad de los pobladores rurales que consideran la tierra más en función de su valor de uso, y en donde tiene más peso su sentido de pertenencia que el valor de cambio que aquélla pudiera tener.

En las secciones que siguen se tratan sobre todo los rubros directamente relacionados con los efectos de la reforma al artículo 27 sobre la gestión del desarrollo urbano, aunque también se incorporan comentarios a los puntos adicionales que se acaban de señalar; el análisis así lo exige.

Los avances en la constitución de reservas territoriales permitirían un verdadero ordenamiento de las ciudades y una mejor gestión de su desarrollo. Lograrlo no es nada sencillo puesto que requeriría, en primer término, replantear el concepto de "reservas territoriales" y las formas mediante las cuales se constituyen; igualmente, sería necesario que los gobiernos municipales lograran articular el contenido y aplicación de los planes urbanos con la lógica de operación de los sectores popular e inmobiliario en las diferentes ciudades; al mismo tiempo, dar respuesta a las necesidades de inversión productiva. También, habría que considerar el ejercicio del presupuesto y la distribución del gasto. Sería necesario, asimismo, garantizar que las normas mediante las cuales se rigen los planes de desarrollo urbano vigentes sean absolutamente claras y que las instituciones correspondientes tengan la capacidad de hacerlas respetar; influye, desde luego, cómo perciben la reforma los diferentes sectores sociales que participan en el proceso y en qué medida se acogen a ella.

En suma, evaluar los programas mediante los cuales se constituyen e incorporan las reservas territoriales al desarrollo urbano en la actualidad, así como averiguar cuánto han avanzado y qué obstáculos enfrentan, aportará elementos para proponer nuevas medidas de política que se incorporen o que remplacen a las existentes. Queda claro que no ha concluido todavía la etapa de reconocimiento de derechos y obligaciones de las nuevas leyes y normas urbanas, y que durante un buen tiempo veremos cómo conviven las viejas prácticas con las nuevas. Sin duda, estamos partiendo apenas de las bases de una estrategia de desarrollo urbano a largo plazo, lo cual irá incorporando paulatinamente diversas adecuaciones. Una de las más importantes con toda certeza debe ser el replanteamiento de las reservas territoriales o mecanismos de incorporación de suelo ejidal, que permita resolver una serie de paradojas que se han ido conformando. Es necesario, en dicho sentido, generar mayor discusión que la sostenida hasta ahora.

II. El sentido de la reforma constitucional de 1992 al artículo 27 y su significado para el desarrollo urbano

Al romper con el tabú del ejido como institución intocable, la reforma al artículo 27 y su reglamentación mediante la Nueva Ley Agraria le retiran el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable; ello significa, en términos llanos, la posibilidad de que se venda, se arriende o se hipoteque. El propósito declarado fue iniciar los cambios que permitieran "modernizar" el campo; en otras palabras, una mayor producción y productividad, con base en el otorgamiento de certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra y en la posibilidad de entablar asociaciones entre todo tipo de productores que así lo deseen, lo cual a su vez se traduciría en una mayor inversión privada, en su capitalización.

Entre las principales limitantes para el desarrollo rural que se mencionaron en la iniciativa de reforma sobresalen: el minifundismo, como resultado del crecimiento demográfico;[8] la baja productividad y participación del sector primario en el Producto Interno Bruto nacional;[9] la falta de inversión ocasionada en parte por la poca certeza que para todas las formas de tenencia de la tierra representaba un Estado que permanentemente debía repartir tierra; la insuficiencia de la inversión pública para cubrir las necesidades de crédito de los productores; la imposibilidad de mantener subsidios que no siempre cumplían un claro propósito social, así como la práctica común de la renta y venta de tierras ejidales al margen de la ley. Todo ello agravado, además, por los niveles cada vez mayores de pobreza de la población rural.

Con base en los puntos anteriores y con sustento en un discurso modernizador cuya propuesta era la libertad y justicia para el campo, se decidió la conclusión del reparto agrario. Desde ese momento, una meta importante sería revertir el minifundismo mediante el otorgamiento de libertad para disponer de la tierra social y así poder generar economías de escala; la reactivación del campo, se dijo, sólo se logrará si se proporciona seguridad jurídica al posesionario de la tierra y si se permiten formas de asociación que antes no eran posibles.

[8] En promedio, los ejidatarios con tierras de temporal cuentan con menos de cinco hectáreas.

[9] En 1993, las actividades del sector agropecuario, silvicultura y pesca aportaban sólo 7.3% del PIB nacional, mientras que en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX (cuando tuvieron su participación máxima) aportaban más del 19 por ciento.

En su dimensión política, la reforma pareció marcar el fin de la tutela gubernamental sobre los ejidatarios; pero, sobre todo, fue importante la concepción ideológica subyacente que supuso que el ejido funcionaría mejor si se le dejaba expuesto a las leyes del mercado con intervenciones del Estado que sólo cumplieran funciones complementarias. Su puesta en vigor, además, representaba una adecuación de las leyes nacionales orientadas a la participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que en esas fechas se discutía como una opción absolutamente favorable para el desarrollo económico nacional.

En varios sentidos era una reforma necesaria; pero en muchos aspectos más resultó incompleta. Era indispensable, por ejemplo: dar fin a la prohibición de la venta y arrendamiento de la tierra, que eran ya práctica bastante extendida; contrarrestar los cacicazgos ejidales para, en su lugar, favorecer la faceta del ejido como órgano de representación campesina y concluir el reparto permanente de tierra. Sin embargo, era preciso que, al mismo tiempo —como lo señalara el mismo Gustavo Gordillo, quien intervino en las discusiones de la reforma como funcionario de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos—, la reforma del ejido (debería) articula(r) una reforma política, una reforma económica y una reforma social, con lo que se estaría hablando de una *nueva reforma agraria* (del autor). La ausencia de esta *nueva reforma* ha impedido alcanzar los objetivos de modernización del campo, como lo prueban innumerables estudios y las propias declaraciones de los productores agrícolas que demandan una revisión de la reforma (*cf.* Rello, 1996).

No puede negarse nada de lo siguiente: la realidad rural y las leyes agrarias ya estaban desfasadas, algunos sectores de la economía primaria sí se han visto beneficiados con la reforma; asimismo, ha habido cierta redistribución de la propiedad y del control de los recursos naturales. Empero, también es cierto que los efectos globales se han concretado en un campo mexicano mucho más heterogéneo.

Ahora bien, aunque en ninguna parte de la iniciativa para la reforma se menciona el ámbito urbano, el decreto correspondiente y posteriormente la Ley Agraria (LA), habrán de retomarlo. La disposición que permite cambiar el estatus de la tierra de propiedad colectiva a individual confiere al campesino una condición de sujeto activo en relación con la urbanización, diferente del que antes tenía, lo cual despertó una serie de temores sobre los efectos que habría podido tener en el crecimiento urbano. Destacaron sobre todo las observaciones

en el sentido de que ocurriría una venta y urbanización masiva de las parcelas ejidales y que en ellas participarían ampliamente los inversionistas privados, lo que necesariamente ocasionaría un crecimiento irregular todavía mayor al ocurrido con anterioridad a la reforma.

Ni en el campo ni en las periferias urbanas ocurrió una venta indiscriminada de tierras ejidales (como se había predicho). Ello obedeció a varias razones. Por el momento, únicamente señalaremos que en parte esto se debió a que varias disposiciones jurídicas impiden que el proceso sea sencillo. Es decir, cuando las parcelas hayan sido vendidas en fecha posterior a la reforma al artículo 27 y a la publicación de la Ley Agraria, la transacción no será válida en términos jurídicos por no haberse sometido a los nuevos lineamientos.

En efecto, el artículo 87 de la Ley Agraria señala que,

> [...] cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

Posteriormente, en la LGAH de 1993, en su artículo 38, se declara que el

> [...] aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras de asentamiento urbano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

a) ¿En qué consisten las nuevas disposiciones jurídicas y cómo se aplican?

La disposición más notable por sus repercusiones (tanto para el sector agrario como para el urbano) es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede). Su finalidad es dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a quienes poseen tierras ejidales en el país, mediante la entrega de certificados parcelarios o certificados de derechos sobre tierras de uso común —o ambos, según el caso—, así como los títulos de solares urbanos, en favor de todos y cada uno de los individuos cuyos terrenos

integran los ejidos del país y que los soliciten (Procuraduría Agraria, 1998).

Así, el Procede, que se puso en marcha el 10 de marzo de 1993, no representa la privatización de las tierras ejidales, ya que sólo persigue su regularización mediante la expedición y entrega de los certificados y títulos correspondientes (la privatización, en todo caso, es posterior). La cobertura del programa es de 29 951 ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, así como a 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos. La superficie de los ejidos representa 50% del territorio nacional y la población ocupante constituye poco más de 25% del total de los habitantes del país. Entre los beneficiarios se encuentran incluidos, además de los ejidatarios y comuneros, los avecindados y posesionarios.

Sumarse al Procede, sin embargo, no es una decisión individual de los ejidatarios, sino una decisión tomada en la Asamblea ejidal. A ésta se le convoca con 30 días de anticipación; en una primera convocatoria, debe instalarse con las tres cuartas partes del total de los ejidatarios; las resoluciones se toman con las dos terceras partes de los ejidatarios que asisten, y debe estar presente un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público.

A la Asamblea corresponde delimitar las áreas de uso común, de asentamiento urbano y parcelada; tomar la decisión de certificar la posesión de la tierra de la manera que considere conveniente, así como cumplir con las formalidades y requisitos que la ley establece. Estos procedimientos fueron los que en un principio generaron los comentarios sobre la privatización inminente del ejido, aunque posteriormente han sido considerados como un candado que permite al Estado mantener su control sobre el ejido, lo cual hace a la reforma no tan radical ya que las decisiones no se toman de manera individual (*v.* Azuela y Ward, 1994: 170).

Hasta marzo de 1998, se reportaba que 60% de los ejidos había concluido su certificación, cuatro entidades federativas tenían una cobertura superior a 80%; 15, entre 60 y 79%; siete, entre 50 y 59%, y cuatro, menos de 50% (Procuraduría Agraria, 1998); aunque estos datos deben tomarse con precaución, pues se han documentado retrasos en la mayoría de los estados (*v.* Jones y Pisa, 2000: 8, para el caso de Puebla).

El Procede no ha avanzado más rápido debido a controversias de linderos y carencia de documentación básica, así como porque sus disposiciones no son obligatorias, entre otros motivos. No obstante, la

obtención de varios tipos de apoyo en el campo está condicionada a la presentación de los certificados de posesión, como ocurre en el caso de los créditos.

Echar a andar el Procede requirió de cambios en el sector institucional agrario. La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) mantuvo sus funciones de capacitación, organización, promoción del desarrollo agrario y el ordenamiento y regularización de la propiedad rural; pero se desconcentró la dirección del registro agrario nacional y se creó el Registro Agrario Nacional (RAN), con el propósito de volver eficientes las actividades de registro sobre las modificaciones de la propiedad de la tierra y los derechos sobre ella. Asimismo, se crearon los Tribunales Agrarios (TA) y la Procuraduría Agraria (PA) como órganos especializados para la administración y la procuración de la justicia agraria.

En el sector institucional urbano, el cambio más importante sobrevino en mayo de 1992, con la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) en Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). En ella, y por medio del Programa 100 Ciudades (P-100), se retoma la idea de constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano; hasta ese momento, dicha idea se hallaba relegada después del fracaso que en tal sentido había tenido el programa anterior encabezado por la Sedue. Fue un momento importante porque significó, por una parte, la finalización del periodo de la planeación urbana coordinada en el plano nacional de manera centralizada; por otra parte, con el P-100 cristalizó la fase de descentralización de funciones planificadoras a las ciudades, como se había previsto en la legislación en 1983.

Las reacciones dentro del grupo de instituciones urbanas a las reformas constitucionales de 1992 y al Procede, sin embargo, no se dieron con la rapidez necesaria, pues no fue sino hasta que inició el sexenio 1995-2000 cuando volvió a integrarse un programa de reservas territoriales con cobertura nacional, como parte de un programa de incorporación de suelo al desarrollo urbano. Esta vez, empero, aparecen métodos novedosos para extender la zona urbana ejidal, los cuales presentaremos en la sección siguiente.

III. Mecanismos orientados a la conformación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y sus resultados

a) Acciones pioneras (1971-1982)

Antes de llevarse a cabo las primeras acciones encaminadas a la conformación de reservas territoriales, la única línea de trabajo dentro de las medidas de gobierno relacionadas con la incorporación de suelo al desarrollo urbano dentro de la normatividad vigente tenía carácter correctivo, y básicamente consistió en la regularización de la tenencia de la tierra en colonias populares. No fue sino hasta 1971 —al crearse por decreto presidencial el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (Indeco)— cuando se impulsaron por primera vez mecanismos de carácter preventivo.[10]

Hasta 1978, el Indeco orientó sus tareas a la construcción de vivienda de bajo costo, fraccionamientos para trabajadores de bajos ingresos, y todo tipo de operaciones inmobiliarias. Se le facultó también para ser beneficiario de expropiaciones de tierra ejidal y comunal, con lo cual —además de desarrollar programas de vivienda— pudo tramitar la dotación de servicios (Aguado y Rodríguez, 1997: 126).

De 1978 a 1982, al Indeco se le convirtió en agente inmobiliario federal, con la finalidad de que regulara el mercado de suelo urbano en los centros de población; ello con el fin de prever las necesidades de crecimiento de cada uno y evitar así la formación de asentamientos irregulares (*Ibid.*, p. 127). En el año de 1982, el Instituto se liquidó y sus delegaciones estatales se transformaron en Institutos dedicados a la vivienda que aún funcionan.

El organismo encargado de la regularización de los asentamientos humanos en terrenos ejidales desde 1973 fue el Comité (y Comisión desde 1974) para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett).

[10] Durante una etapa que abarca desde los años cuarenta hasta la primera mitad de los sesenta del siglo XX, la Ley Agraria permitió el uso de recursos legales para desincorporar tierra ejidal de ese régimen y convertirla a propiedad privada; tal fue el caso de las permutas y de la creación de zonas urbanas ejidales. En su mayor parte, sin embargo, se abusó de dichos procedimientos, lo cual se tradujo en mecanismos de ocupación irregular de las periferias urbanas; nunca tuvieron como finalidad guiar el crecimiento urbano de manera ordenada.

Esta Comisión fue solicitante y beneficiaria única de expropiaciones agrarias para la regularización hasta 1979, cuando un nuevo decreto la obliga a coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) e Indeco en las tareas de delimitación de las áreas ejidales que habrían de regularizarse.

Las actividades del Indeco y la Corett, si bien se orientaron a enfrentar problemas derivados del crecimiento urbano en el plano nacional, tuvieron un efecto marginal pues no modificaron en lo más mínimo los procesos de expansión urbana ni contribuyeron a disminuir los daños al entorno.

b) El Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano, 1982-1988

Durante el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid (1982 a 1988) se multiplican las críticas dirigidas a la manera como se venían enfrentando los problemas del crecimiento urbano. El cuestionamiento básico era que —además de regularizar— se requería una política de fondo que resolviera de raíz la falta de suelo para el crecimiento ordenado de los centros urbanos. Se creó el Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (SNSVDU), al que en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 se define como una línea de acción de carácter preventivo que haría posible el paso de la práctica de adquisición emergente, desarticulada, insuficiente y en ocasiones subordinada de tierra para programas públicos, a la generación de una oferta amplia, oportuna y autofinanciada de suelo urbano.

La Corett se mantuvo a cargo de las acciones de regularización y como beneficiaria de las expropiaciones para tal fin; la Sedue, por su parte, sustituyó a la SAHOP y quedó a cargo del Programa Nacional de Reservas Territoriales; también se le facultó como solicitante y beneficiaria de expropiaciones de suelo ejidal. Ya el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1978, así como los planes urbanos estatales y municipales, habían incorporado a su contenido las categorías de *usos*, *destinos*, *reservas*, *aprovechamientos*, *áreas urbanizables* y *no urbanizables*, etcétera; pero sólo hasta ese momento se generalizaba su uso.

El programa de reservas territoriales, como es bien sabido, fracasó por varias razones. Con la finalidad de abreviar, únicamente mencionaremos las de mayor peso y que están relacionadas tanto con su *concepción* como con los *procedimientos*.

En cuanto a los *procedimientos,* la limitante principal fue la propiedad colectiva de la mayor parte de las tierras alrededor de las ciudades, pues la sujeción de ellas a las leyes agrarias dificultaba su cambio al régimen de propiedad privada y su control desde el Derecho común (urbano). La única posibilidad de constituir reservas territoriales (RT) era mediante el recurso de la expropiación, lo cual requería del acuerdo y coordinación entre las burocracias del sector urbano representado por la Sedue, los gobiernos estatales y la burocracia agraria representada por la SRA. Sin embargo, lo que predominó fueron conflictos interinstitucionales que impidieron la desincorporación ágil de los ejidos de su régimen de propiedad social y favorecieron en gran medida su ocupación irregular durante el proceso de expropiación.

Para los ejidatarios, en lo individual, la opción de ser indemnizados como resultado de que sus tierras fueran expropiadas con el fin de constituir RT nunca fue más rentable que la venta ilegal de su propiedad. Vender de manera individual, por otra parte, ha sido una ventaja adicional.

En cuanto a su *concepción* y manera de ser presentadas en los planes de desarrollo urbano, las RT eran un añadido impreciso, dada la total falta de referencias a los lineamientos específicos para su urbanización y a su necesaria vinculación con programas de infraestructura, vialidad y redes (*cf.* Duhau, 1998: 221). La zonificación territorial también tuvo efectos en la urbanización ilegal del ejido y en el fracaso del programa de RT, ya que la delimitación de la periferia urbana en áreas "*urbanizables*" y "*no urbanizables*" causó una reducción en el precio de los terrenos de las "*áreas no urbanizables*", con lo que aparecieron resultados totalmente contrarios a los perseguidos por la política de contención de la expansión urbana y de RT, pues lo que consiguió la zonificación fue alentar la ocupación irregular del suelo periurbano.

Un aspecto adicional, que no puede considerarse resuelto en la actualidad, es que los planes de desarrollo urbano se elaboran sin haber preparado previamente diagnósticos suficientes, carecen de pronósticos precisos y se basan en metas muy generales (Garza, 1999).

Al concluir el SNSVDU, los resultados estuvieron lejos de cubrir las expectativas generadas en su inicio, ya que de una meta de 66 000 hectáreas de suelo para expropiar entre 1983 y 1988, únicamente se logró hacerlo en la tercera parte.

c) Cambios en el periodo 1989-2000

Al llegar el cambio de sexenio, se abandonó la opción de las reservas territoriales para concentrar las acciones en la regularización de la tenencia de la tierra. De hecho, el impulso que se dio a la Corett en los primeros tres años (1989-1991) permitió regularizar un millón de lotes; la regularización fue una prioridad de la política urbana salinista como parte del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Según reportan Jones y Ward (1998a), durante todo el sexenio salinista se expropió casi la mitad de la tierra para regularización de todo el periodo 1970-1994 y se emitieron cuatro veces más títulos de propiedad que en las tres administraciones previas juntas.

El cuadro 1 (que tiene una periodización 1974-1990 y 1991-1997) indica claramente la importancia del trabajo de regularización de asentamientos ilegales realizado por la Corett en el segundo periodo. Una desagregación de las acciones para los años correspondientes a la administración de Carlos Salinas y para los de la de Ernesto Zedillo (de acuerdo con el mismo cuadro 1) nos indica que 71% de los decretos de expropiación, 77.3% de la superficie afectada por la regularización y 66.8% de los títulos de propiedad entregados, se llevó a cabo durante la administración salinista.

CUADRO 1

REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS LLEVADA A CABO POR LA CORETT, 1974-1977

Años	*Decretos de expropiación*	*%*	*Hectáreas*	*%*	*Escrituras*	*%*
Total	1 430	100.0	126 051	100.0	1 860 694	100.0
1974-1990	646	45.2	74 197	58.9	788 984	42.4
1991-1997	784	54.8	51 854	41.1	1 071 710	57.6

FUENTE: Procuraduría Agraria, 1998, *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios*, México, p. 126.

Fue en los tres últimos años de la gestión de Salinas, por cierto (una vez modificado el marco jurídico agrario y urbano), cuando los mecanismos que se utilizaban para incorporar terrenos ejidales a proyectos de desarrollo económico y social se enriquecieron; de este modo, la expropiación dejó de ser la única vía disponible, ya que por primera

vez se constituyó una asociación entre ejidatarios, gobierno local e inversionistas en una ciudad de la frontera norte (en San Luis Río Colorado, Sonora, el 30 de julio de 1992). Tal mecanismo es ahora una de las opciones con que cuentan los gobiernos de los estados, los gobiernos de los municipios y los ejidatarios e inversionistas privados, para transformar la propiedad ejidal en propiedad privada.

En el caso de la regularización de asentamientos humanos en tierra ejidal también hubo cambios, ya que (además de la Corett), la Asamblea ejidal queda facultada para realizar dicho trámite. Asimismo, el artículo 38 de la LGAH facultó a la Asamblea para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal, así como su reserva de crecimiento al destinar el área a asentamientos humanos.

Por otra parte —y para superar los conflictos que tradicionalmente han dificultado las expropiaciones a la Corett—, se habilitaron Comisiones de Desarrollo Urbano en los estados y municipios. Éstas se dedican a gestionar acuerdos que permitan a los ejidatarios incorporar por sí mismos sus tierras al desarrollo urbano dentro del marco jurídico.

Otro cambio notorio en relación con la expropiación fue que cualquier inversionista privado podría promoverla, de acuerdo con la ley agraria; aunque la SRA ha establecido de manera informal que ningún particular se halla habilitado para hacerlo, lo cual hace indispensable la intervención de los gobiernos de los estados para cubrir ese papel.

En suma, las reformas constitucionales del sexenio salinista, así como los ajustes en las instituciones, han servido para que el sector institucional urbano y los gobiernos locales vayan tomando paulatinamente el control de la gestión del suelo en las periferias urbanas.

d) Nuevas formas de incorporación de suelo social

Con base en los lineamientos de la Ley Agraria y de la Ley General de Asentamientos Humanos, y en los avances logrados por el Procede en el proceso de certificación de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, se han puesto en marcha nuevos mecanismos para incorporar jurídicamente suelo al desarrollo urbano. Estos procedimientos de incorporación de suelo son equivalentes a la conformación de reservas territoriales, aunque son considerados así sólo desde 1996, cuando se creó un programa nacional en el cual quedaron incluidos todos; dicho programa es conocido como "Piso".

FIGURA 1

MECANISMOS DE INCORPORACIÓN DEL SUELO DE ORIGEN SOCIAL AL DESARROLLO URBANO

En efecto, el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (Piso) es resultado de una de las líneas de acción del Programa 100 Ciudades, ya actualizado, el cual se deriva a su vez del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. La línea de acción se denomina "Incorporación de Suelo al Desarrollo Urbano", y tiene como objetivo lograr la disponibilidad del suelo necesario en las ciudades con el propósito de satisfacer los requerimientos de vivienda, de equipamiento urbano y de la propia expansión.

Las disposiciones actuales para incorporar suelo ejidal se basan en los siguientes esquemas: 1) expropiación, 2) asociación (*joint-ventures*), 3) compra-venta y 4) enajenación de bienes federales (véase figura 1).

1. *Expropiación concertada de bienes ejidales y comunales.* Es un acto de autoridad fundamentado en una causa de utilidad pública. Se aplica indistintamente a las tierras parceladas del ejido, a las tierras de uso común y a las superficies para el asentamiento humano. Se promueve la concertación con el núcleo agrario con la finalidad de evitar la oposición que éste generalmente ha manifestado en el pasado y así acelerar el trámite. La concertación es la novedad que distingue a dicha modalidad de las expropiaciones anteriores; se puede concertar para dedicar las tierras a proyectos nuevos de urbanización, o para separar áreas de crecimiento de poblados en regularización.
2. *Adopción de dominio pleno.* Es el único mecanismo mediante el cual la tierra de propiedad social se privatiza; pero la adopción del dominio pleno sólo se aplica a las tierras parceladas del ejido y no a las tierras de uso común, ni a las tierras para asentamiento humano. Es una decisión que toman los ejidatarios individualmente, aunque ello ocurre una vez que haya concluido el Procede, lo cual —como se recordará— es una decisión de la Asamblea ejidal. Cuando se ha adoptado el dominio pleno, los titulares del suelo pueden comerciarlo de manera directa. Las autoridades urbanas, sin embargo, manifiestan su preferencia por que los ejidatarios aporten las tierras de uso común a sociedades inmobiliarias, y no por que las enajenen directamente a terceros no ejidatarios; esto obedece al temor a que no se desarrollen dentro de la normatividad urbanística, como de hecho ocurre.
3. *Aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles (inmobiliarias ejidales).* Es la modalidad de incorporación preferida por la Sedesol y la Procuraduría Agraria. Son producto de una

decisión de la Asamblea ejidal aplicable a las tierras de uso común y consisten en la posibilidad de asociación de los miembros del núcleo agrario en lo individual o como persona moral. La asociación se puede dar con los sectores público, social y privado.
Los primeros esquemas para constituir lo que en un principio se denominaron "compañías ejidales de desarrollo urbano" se dieron entre 1992 y 1994 como pruebas piloto en 15 ciudades del país; también se les ha denominado *joint-ventures*. La participación del sector privado en el ejido, sin embargo, no es nueva, ya que la modalidad de permuta que hasta 1971 permitía adquirir tierra ejidal en una ciudad a cambio de otra de características parecidas en otro lugar, sirvió para que desarrolladores privados construyeran complejos turísticos, parques industriales y vivienda no popular.

4. *Enajenación de bienes federales*. Se trata de terrenos propiedad de la Federación que los gobiernos estatales y municipales, previo dictamen de la Sedesol, solicitan con el propósito de ser utilizados en programas de desarrollo urbano y vivienda. Deben contar con un programa financiero que permita destinarlo a vivienda de interés social para personas con ingresos máximos de cuatro veces el salario mínimo vigente. En este caso, la superficie que abarcan en las diferentes ciudades no representa un porcentaje significativo.

IV. Resultados de los nuevos mecanismos de constitución de reservas territoriales

La puesta en marcha de los mecanismos de incorporación de suelo arriba señalados han tenido resultados muy variados en cada caso. Dichos avances, a pesar de no alcanzar la medida de lo esperado, han sido posibles gracias al reposicionamiento de las instituciones urbanas.

a) Reposicionamiento del sector institucional urbano como efecto de la reforma

La reforma al artículo 27, en opinión de Jones y Ward (1998b) —al no imponer la obligatoriedad de la privatización del ejido y dejar al Estado el control de los mecanismos para la desincorporación de las tierras ejidales de dicho régimen—, representa el sostenimiento de la regulación estatal bajo nuevas formas. Dentro de las distintas dependencias reguladoras del gobierno federal, empero, se da un

cambio en el balance de poder entre los sectores agrarios y los organismos de planeación urbana.

Por una parte, los gobiernos municipales y estatales han ganado una participación más activa en la ejecución de las acciones de urbanización del ejido, las cuales seguían con anterioridad una ruta agraria. La Sedesol, por otra parte, ha abierto canales para controlar las rutas de incorporación de la tierra ejidal y comunal a usos urbanos.

La señal más reciente del reposicionamiento de las instancias urbanas es el hecho de que la Corett (perteneciente al sector agrario hasta febrero de 1999) fue sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Social, con lo cual se fortaleció la coordinación interinstitucional entre ambas entidades. La sectorización significa que la Corett, además de continuar y fortalecer sus tradicionales actividades de regularización de la tenencia de predios ejidales, ahora puede adquirir terrenos desocupados que sean de propiedad federal, estatal, municipal —incluso privada—, además de tierras ejidales.

La Corett se constituye así en una instancia que articula los ámbitos institucionales urbano y agrario, y que impulsa un trabajo más cercano con los gobiernos municipales y estatales, con los cuales debe coordinarse para impulsar proyectos específicos de construcción de vivienda popular o para crear reservas territoriales. De alguna manera, la sectorización se da como efecto de que las sociedades entre el sector ejidal y el capital privado iniciadas en 1992 han tenido poco eco, y de que el programa Piso tampoco ha cumplido las expectativas puestas en él; así pues, la participación de las entidades gubernamentales sigue siendo fundamental.

En suma, la sectorización de la Corett es sólo una medida dentro de un conjunto mayor de acciones que son necesarias, mientras que el programa Piso está lejos de cumplir con las metas de constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano.

b) El Piso como ejemplo de un fortalecimiento inconcluso del sector urbano y de las insuficiencias del más reciente programa orientado a crear reservas territoriales

El programa es una muestra del paso del control del proceso urbano ejidal desde el sector agrario (SRA) al sector urbano (Sedesol y gobiernos municipales). Piso surge en el año de 1996 e incluye la participación del gobierno federal por medio de la SRA, la Sedesol y otras dependencias normativas como la Corett. En cada entidad federativa, el Ejecutivo local coordina el programa con apoyo de las

representaciones locales de las dependencias federales mencionadas antes y de otras dependencias municipales relacionadas directamente con el desarrollo urbano.

El Piso pretende lograr de manera planificada y preventiva la incorporación ágil y concertada de suelo ejidal y comunal para ser considerada en oferta legal al servicio de instituciones públicas, sociales y privadas de vivienda y desarrollo inmobiliario; así, da acceso a costos accesibles a tierra apta para la promoción, construcción y venta de vivienda de interés social, equipamiento urbano y desarrollo regional. Los mecanismos para lograrlo son los anteriormente descritos.

Para que se ponga en marcha el programa se requiere del establecimiento de un convenio entre instancias federales y locales; de éste resulta un Comité estatal de incorporación de suelo, con un presidente, un secretario técnico y vocales ejecutivos. El presidente es el gobernador del estado, el secretario es el delegado estatal de la Corett y las vocalías son ocupadas por representantes estatales de la Sedesol, la SRA, la PA y el RAN.

Mediante el Piso, los gobiernos estatales y municipales abrirían y clasificarían una relación de predios ofertados legalmente, con usos y destinos autorizados, la forma de conversión decidida, así como los precios base y las condiciones y requisitos para acceder a dichos predios; esta bolsa sería pública y coordinada por el área designada por el gobierno estatal. Cabe señalar que dicha bolsa de suelo se ofertaría sólo si los ejidatarios no pudieran decidir —por sí mismos o en combinación con sus eventuales socios— sobre qué hacer con el suelo; una alternativa por la que estos agentes pueden optar es el desarrollo de proyectos urbanos no habitacionales o acciones de vivienda para sectores medios de la población. De ser así, no tendría caso la oferta pública del suelo.

Para que en cualquier estado de la república pueda establecerse un convenio, ha de cumplir los siguientes requisitos: 1) ser parte de las 116 ciudades incluidas en el Programa 100 Ciudades; 2) tener autorizados o inscritos en el Registro Público de la Propiedad sus programas y planes de desarrollo urbano municipal; 3) procurar que sus núcleos agrarios cuenten con certificados de derechos agrarios, o bien que el Comité estatal solicite que se realicen las acciones necesarias para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano.

La meta del Piso para el año 2000 era incorporar 150 000 hectáreas en las cuatro grandes zonas metropolitanas y 116 localidades del Programa 100 Ciudades, así como en ciudades de prioridad estatal.

De las 150 000 hectáreas, 101 000 son de origen ejidal y comunal; por ello, en los registros de avances del programa se consideran los mecanismos descritos de expropiación concertada y regularización, así como dominio pleno e inmobiliaria ejidal.

Los datos del cuadro 2 muestran que el mecanismo más eficiente para incorporar suelo ejidal al desarrollo urbano sigue siendo la expropiación. Más de la mitad de la superficie expropiada, sin embargo, se orienta a programas de regularización de asentamientos irregulares, por lo cual no puede ser considerada "reserva territorial". Las que sí pueden considerarse en esa categoría son las casi 12 000 hectáreas expropiadas de manera concertada y las 6 400 hectáreas contabilizadas bajo la modalidad de "inmobiliarias ejidales"; éstas, juntas, representan 29% de la superficie total registrada por el programa Piso como de incorporación al desarrollo urbano desde 1996 hasta mediados de 1999.

CUADRO 2

INCORPORACIÓN DE SUELO AL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA (HECTÁREAS)

Año	*Expropiación concertada*[1]	*Incorporación mediante la regularización*[2]	*Dominio pleno autogestionario (Procede)*	*Inmobiliaria ejidal*	*Totales*
1996	6 705.05	5 210.24	3 080.42	0.0	14 995.42
1997	1 542.28	5 770.10	7 189.82	3 840.61	18 342.82
1998	1 374.44	4 892.15	13 030.57	841.52	20 138.68
1999[3]	2 339.10	767.58	4 670.00	1 798.26	9 575.17
Total	11 961.10	16 640.07	27 970.24	6 480.39	63 051.80
%	19.0	26.4	44.3	10.3	100.0

[1] Superficie incorporada vía expropiación en favor de los gobiernos de los estados y municipios (se trata de reservas territoriales propiamente dichas).
[2] Comprende usos para vivienda, desarrollo urbano, infraestructura y equipamiento.
[3] Datos al 30 de junio.
FUENTE: Sedesol, Subdirección de Desarrollo Urbano, 1999.

El 26.4% representado por la superficie expropiada para regularización no cumple, por tanto, con los criterios de incorporación con fines preventivos, que es la intención de las reservas territoriales. En lo referente a la superficie considerada bajo la modalidad de "dominio

pleno", por otro lado, no se sabe qué parte de ella ha sido incorporada efectivamente al desarrollo urbano; es muy poco probable que las 27 000 hectáreas reportadas se encuentren urbanizadas, ya que el dominio pleno se obtiene con la conclusión del Procede, que representa la obtención de certificados de propiedad parcelaria para los ejidatarios y no los obliga a vender la tierra. Además, el mecanismo preferido por las autoridades urbanas para que los ejidatarios transfieran sus tierras a terceros es mediante las inmobiliarias ejidales, renglón en el que se han conseguido menos avances.

Los mecanismos más eficaces hasta el momento son aquellos en donde los gobiernos municipales y estatales tienen fuerte participación o los terrenos son destinados para usos colectivos. El mecanismo menos eficaz, por lo contrario, es aquel donde participa el sector privado.

c) El caso de las inmobiliarias ejidales

Considerando únicamente el caso de las inmobiliarias (el único del que se dispone información), los desarrollos urbanos así impulsados no satisfacen necesariamente la demanda de los sectores sociales de más bajos ingresos, a los cuales se debe en gran medida el crecimiento irregular y anárquico de la mayor parte de las ciudades. Por lo contrario, el objeto de las inmobiliarias ejidales en marcha hasta 1999 ha sido crear desarrollos para población de ingresos medios y altos, clubes hípicos y de golf, turismo, y parques industriales (véase cuadro 3).

De los poco más de 1 100 ejidos que hay alrededor de las grandes ciudades, sólo en 18 se han puesto en marcha inmobiliarias ejidales, y únicamente en 13 entidades. En el funcionamiento de las inmobiliarias ejidales, Jones y Pisa (2000: 9-11) encuentran las limitantes que a continuación se mencionan.

- Tienen una estructura mercantil inadecuada, en donde no hay suficientes incentivos económicos para el ejidatario; éste se halla en desventaja frente a los inversionistas privados al poseer menos de 50% del capital de la sociedad; no recibe los beneficios económicos en un tiempo razonable y los riesgos no se comparten de manera equitativa.

- Hay falta de transparencia y vigilancia poscontrato. Los ejidatarios no tienen suficiente participación en los Consejos de administración y la información no les es dada a conocer. Por el

lado contrario, las decisiones tomadas mediante Asamblea ejidal más adelante pueden ser cambiadas por otra Asamblea cuando se dan los relevos de representantes.

- A pesar del apoyo político a las inmobiliarias, resulta muy complicado institucionalizar la cooperación de agentes informales ordinarios dentro de la planeación formal y administrativa.
  No se aumenta la oferta de suelo para vivienda en general ni para los sectores de bajos ingresos. Así, no se eleva la eficiencia del mercado de tierra ni se alcanzan relaciones público-privadas más efectivas.
  Algunos municipios no están preparados para adoptar los nuevos métodos de administración de la tierra implícitos en las sociedades.
  Finalmente, los cambios en el gobierno son más lentos que las demandas sociales y los cambios en el sector privado.

En síntesis, los beneficios que acarrea al ejidatario la desregulación del ejido sólo son aparentes, en tanto que no se le permite tomar decisiones de manera individual. Para algunos autores, la reforma al artículo 27 aportó al Estado un arsenal de mecanismos más eficaces y menos hostiles de intervención en relación con el pasado inmediato (Jones y Ward, 1998a) que le permiten mantener su control sobre los núcleos agrarios. Un ejemplo es la sujeción del ejidatario a las decisiones de la Asamblea, lo cual representa un fuerte candado para la liberación efectiva del mercado de tierras periurbanas. En este sentido, no es de sorprender que el Estado continúe protegiendo los derechos de propiedad de los ejidatarios cuando hayan vendido ilegalmente su parcela después de la reforma; tampoco que siga promoviendo programas de regularización de la tenencia en dichos casos.

El trato indiferenciado hacia los ejidatarios e inversionistas privados no ha convencido a ninguno de los dos para desarrollar proyectos urbanos de gran envergadura, salvo en casos aislados en donde el sector gubernamental ha tenido una participación muy activa. En dicho sentido, hay todavía fuertes limitantes para una mayor participación del sector privado con los ejidatarios, que van desde la ausencia de crédito, pasan por la desconfianza mutua, la falta de experiencia y conocimiento detallado de las normas vigentes, hasta la iniquidad en los beneficios para los participantes en sociedades inmobiliarias, por ejemplo.

CUADRO 3

SOCIEDADES MERCANTILES INMOBILIARIAS CONSTITUIDAS ENTRE 1992 y 1999

Núm.	Estado	*Municipio*	*Ejido*	*Beneficiarios*	*Superficie (ha)*	*Inversionista*	*Sociedad*	Objeto social/[1]	Fecha de aceptación
	1992-1996								
1	Baja California Sur	Los Cabos	San José del Cabo	270	261.3	No hay	Inmob. Integral de BC, SA de CV	I	12-VIII-94
2	Coahuila	Torreón	San Antonio de los B.	113	532.4	Zela Servicios, SA de CV	Cd. Nazas Sn Antonio, SA de CV	I	22-VIII-94
3	Distrito Federal	Cuajimalpa	San Mateo, Tlaltenango	128*	45.5	Inmob. Los Prados, SA de CV	Club de Golf Reforma, SA de CV	I	10-VII-94
4	Distrito Federal	Cuajimalpa	San Mateo, Tlaltenango	128*	31.4	Club La Sierra, SA	Club Hípico La Sierra, SA de CV	I	28-X-94
5	Guanajuato	Irapuato	Irapuato	253	43.5	Gap Desarrollos Corporativos, SA de CV	Irapuato XXI, SA de CV	I	25-XI-94
6	San Luís Potosí	San Luís P.	Garita de Jalisco	85**	200	Construct. y Urbaniz. de Las Lomas SA de CV	Residencial La Tenería, SA de CV	I	18-IV-94
7	San Luís Potosí	San Luís P.	Garita de Jalisco	85**	54.6	Constructora Rangel, SA de CV	Lomas de La Garita, SA de CV	I	10-X-94
8	San Luís Potosí	San Luís P.	Garita de Jalisco	85**	578.1	Urbanizadora del Sur de SL, SA de CV	Desarrollo del Pedregal, SA de CV	I	21-IX-94
9	Sinaloa	Mazatlán	El Habalito	138	1 257.2	No hay	Cd. Industrial Mazatlán, SA de CV	I	1-IX-94
10	Sonora	San Luís R. C.	San Luís	236	3 471.0	Grupo Nafta y Grupo Coine	Contruc. e Inmob. del Ejido de San Luís, SA de CV	I	30-VI-92
					6 475				
	1997-1999								
11	Baja California	Ensenada	La Misión	49	1 150.0	No hay	Inmob. Ejidal La Misión, S. de RL de CV	E, I	9-I-97
12	México	Texcoco	Santiago Cuautlalpan	315	54.9	Eduardo Cavazos y Eduardo Berra	Alcacín, SA de CV	I, Ind.	30-I-97
13	Distrito Federal	Cuajimalpa	San Mateo, Tlaltenango	128*	10.9	Inmob. Akko, SA de CV y Promot. Bosques	Río de Santa Fe, SA de CV	I	24-II-97
14	Baja California	Mexicali	Adolfo López Mateos	36	1 100.0	Equipos Industriales de BC, SA de CV	Polo de Desarrollo Cerro Prieto, SA de CV	I, Ind.	5-III-97
15	México	Cuatitlán I.	La Piedad	32	55.2	No hay	Fracc. La Piedad, SA de CV	I	19-III-97
16	México	Cuatitlán I.	San Francisco, Tepojaco	158	220.1	No hay	Inmob. Ejidal Sn. Francisco T., SA de CV	I	22-V-97
17	Sinaloa	Navolato	El Tetuán	42	2 201.0	Siete personas físicas y Coso. SA de CV	Desarrollo Nuevo Altata, SA de CV	E, I	17-XII-97
18	Zacatecas	Zacatecas	La Escondida	135	202.9	No hay	Inmobiliaria Ejidal La Escondida, SA de CV	I	11-1998
19	Jalisco	La Huerta	Emiliano Zapata	151***	229.8	Jorongo, SA de CV	Jorongo, SA de CV	E, I	19-X-98
20	Jalisco	La Huerta	Emiliano Zapata	151***	272.3	Tangara, SA de CV	Tangara, SA de CV	E, I	19-X-98
21	Jalisco	La Huerta	Emiliano Zapata	151***	136.3	Acamaya, SA de CV	Acamaya, SA de CV	E, I	19-X-98
22	Guanajuato	León	La Joya	59	25.2	No hay	Inmob. y Constructora Ejidal La Joya, SA de CV	I	17-XII-98
23	Nuevo León	Sabinas Hgo.	Sabinas, Hidalgo	98	618	No hay	Inmob. del Ejido Sabinas, Hidalgo	I	30-VI-99
24	Distrito Federal	Cuajimalpa	San Mateo, Tlaltenango	128*	29.1	Promotora Bosques	Cumbres de Santa Fe	I	9-VII-99
25	Jalisco	Lagos de Moreno	Lagos de Moreno	148	27.9	No hay	Inmobiliaria Ejidal La Virgen, SA de CV	I	11-X-99
					6 334				

[1] I = Inmobiliario; E = Ecoturístico; Ind. = Industrial.

*, **, *** Se trata de los mismos ejidatarios, ya que el ejido se fraccionó y dio lugar a tres desarrollos inmobiliarios.

FUENTES: PA, Dirección General de Organización Agraria. Aportaciones de tierras ejidales de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias, mayo de 1997. Y Dirección de Apoyo a Piso de la Procuraduría Agraria, "Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda", *Estudios Agrarios*, 13, 1999, pp. 128-129.

Las asociaciones entre el sector gubernamental y los ejidatarios, por su parte, adolecen de la imposibilidad del Estado para desempeñarse como financiador de los proyectos. En el caso de los ejidatarios que desean actuar individualmente, sujetarse a las normas los llevaría a elevar los precios de sus terrenos y, por tanto, a salir del mercado popular al que siempre han servido.

d) Otros resultados (nuevas formas de ilegalidad)

La Sedesol (1999) misma reconoce que ha surgido una nueva irregularidad como resultado de la interpretación dolosa de la Ley Agraria, lo cual se suma a las ventajas económicas que siempre ha tenido la urbanización ilegal tradicional. La nueva irregularidad se presenta después de la certificación del Procede, al hacer pasar a los certificados como comprobantes de propiedad privada, cuando en realidad no lo son, además de que ello no permite cumplir la normatividad urbana. En los casos en que el ejidatario haya recibido el dominio pleno de sus parcelas, pero incumpla nuevamente las normas de urbanización, se convierte, en palabras de Varley (1995), en "subdivisor ilegal de tierras de propiedad privada" (Jones y Ward, 1998a: p. 262).

Lo anterior está relacionado con el atraso en que se encuentran las formas de operación de los registros públicos de la propiedad, los cuales a menudo permiten que se inscriban predios ejidales como propiedad privada, cuando en realidad no lo son.

Todo lo anterior conduce ineludiblemente a llevar a cabo dos tareas que consideramos indispensables: por una parte, es necesario replantear el concepto mismo de "reservas territoriales" y, derivado de ello, los mecanismos mediante los cuales se constituyen; por otra parte, se debe completar la reforma municipal iniciada desde los años ochenta, de manera que los gobiernos locales cuenten de verdad con capacidad para gestionar su desarrollo urbano en este caso.

V. HACIA UN REPLANTEAMIENTO DE LAS RESERVAS TERRITORIALES Y UN FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO URBANO

En un sentido amplio, la reserva territorial es toda superficie colindante con el área urbana de un centro de población (o dentro de éste), que pueda ser ocupada óptimamente si no está construida, o —si ya lo está— renovarse y densificarse. Así, la ciudad es una reserva

en sí misma. La idea subyacente es que (en función de la ubicación particular de una superficie dentro de la estructura urbana de la ciudad, de la capacidad de soporte del suelo, del efecto ambiental diagnosticado, y de las normas urbanísticas vigentes) la incorporación planificada del suelo para el crecimiento y regeneración urbanas permita potenciar el espacio como un recurso al servicio de las necesidades colectivas, y que al mismo tiempo sea funcional a los requerimientos de desarrollo económico de la ciudad.

No se trata de contravenir a la LGAH de 1993, en la que se les define como "áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento", sino de enriquecer su concepción. De hecho, esta última resulta una definición útil si se considera la importancia de influir sobre la orientación de la expansión física de las ciudades. En todo caso, la definición jurídica de "reserva" viene a ser reforzada por otras categorías que permiten contar con la posibilidad de generar espacios para las diferentes necesidades de crecimiento que se dan en cualquier ciudad.

En el caso anterior se encuentran las nociones de *destinos* (fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población) y *usos* (fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población). Las áreas que integran y delimitan un centro de población, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento de dicho centro, están consideradas en la *zonificación* territorial de la ciudad.

La importancia de la zonificación se deriva de que constituye un referente público obligado tanto para autoridades gubernamentales como para los habitantes de la ciudad, con lo cual se limitan las posibilidades de un manejo discrecional de la normatividad por parte de la autoridad y se imponen ciertos límites y modalidades a la propiedad privada. Se consideran, asimismo, disposiciones jurídicas que permiten modificar la zonificación territorial, lo cual confiere flexibilidad a la gestión urbana del suelo y, al mismo tiempo, legitima la planeación territorial como un instrumento eficaz.

Algo no considerado en la definición oficial de RT y que ampliaría el horizonte de actuación de los gobiernos locales en sus tareas de planificación y gestión de los usos y destinos del suelo, es el hecho de que el suelo constituye un recurso finito, aunque al mismo tiempo polivalente; es decir, hay que tener presente la noción de

"reciclado urbano" como acción de mejoramiento o de sometimiento de una zona a un nuevo proceso de desarrollo urbano para aumentar coeficientes de ocupación y utilización del suelo, relotificación o regeneración (*v.* Mercado, 1997: 134, o el artículo 7, fracción XXVII, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

Hay que incorporar a la definición de "reservas territoriales" la idea de "reciclado urbano" e introducir de esta manera una noción de largo plazo que conduzca al redimensionamiento de la superficie total disponible para el crecimiento futuro de las ciudades.

Lo anterior significa que la política de conformación de reservas territoriales tiene que articularse con los programas de vialidad y transporte urbano y con los planes de desarrollo económico. Asimismo, es fundamental no dejar de lado los aspectos operativos como son la modernización de los sistemas de administración municipal; la programación, ejercicio y vigilancia del presupuesto, así como volver eficiente el trabajo de las oficinas locales del Registro Público de la Propiedad y del Catastro. Ya son considerados algunos de esos aspectos, ciertamente, aun cuando sólo sea desde fecha muy reciente.

Ahora bien, el meollo del asunto en el caso de las RT está en su disponibilidad (no física sino jurídica). Anteriormente sólo eran consideradas "reservas" las superficies libres de ocupación que eran gestionadas vía participación gubernamental; en la actualidad se ha abierto la participación a los empresarios privados. Se salva así el impedimento jurídico anterior a la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, pero se introduce un conflicto en cuanto a las facilidades o candados para la efectiva participación del sector privado y de los ejidatarios.

Desde nuestro punto de vista, hay una sobrerregulación estatal que impide una circulación expedita de la superficie necesaria para el crecimiento urbano controlado. En otras palabras, una limitación importante que enfrenta actualmente la política de reservas territoriales —más que su constitución como tales— es que no se ha encontrado la manera de generar una oferta controlada de suelo. El Estado debe reservarse la tarea de garantizar la generación de oferta de suelo para atender la demanda de la población de más bajos ingresos, así como dejar que la iniciativa privada haga su parte y cumpla con los requerimientos urbanísticos y demás condiciones de la planeación.

Una fórmula con probabilidades de enfrentar con éxito la urbanización popular (como se ha dado hasta ahora) deberá ser una participación conjunta de autoridades, propietarios del suelo e inversionistas en el sector inmobiliario, para generar ofertas diferenciadas de suelo

y salvar la paradoja de que la oferta legal de suelo causa la elevación de su precio. Una de las razones del fracaso del programa de reservas territoriales durante la gestión de Miguel de la Madrid fue precisamente que el precio de las reservas territoriales constituidas nunca mejoró el de la venta ilegal del ejido.

Hasta el momento, si se quiere ver así, la manera más eficiente para incorporar suelo al desarrollo urbano no es la propuesta del Estado, sino el mercado privado (fuera del programa Piso, obviamente), cuando la tenencia de la tierra es privada y no social. La única salvedad del caso es que no influye en la demanda del amplio sector popular; pero por eso proponemos que se trabaje en una oferta diferenciada del suelo, en donde al Estado le correspondería gestionar la oferta necesaria para proyectos populares, como de hecho lo ha venido haciendo y, en el caso de la propiedad privada, únicamente vigilar el cumplimiento de la normatividad.

En lo que atañe a la gestión de los gobiernos municipales, queda pendiente la superación de sus deficiencias técnicas y financieras. Empero, si bien el diagnóstico es correcto, la superación de tales problemas resulta bastante compleja.

Algunos autores (Kyun-Hwan, 1997; Hernández y Villagómez, 2000) han sido precisos en identificar los principales campos de la administración municipal donde es necesario desplegar mayores esfuerzos. En el caso de *las finanzas*, por ejemplo, el problema principal que debe abordarse es el hecho de que las responsabilidades de gasto sigan superando a las fuentes de ingreso. Esto tiene que ver con el monto de las transferencias y participaciones del gobierno central a los municipios, así como con la capacidad recaudatoria de estos últimos.

Sin embargo, el punto no termina ahí ya que —como bien puntualiza Kyun-Hwan (1997: 21)— la cantidad que representan las transferencias del gobierno central como parte de los ingresos totales de los gobiernos locales es igual de importante que la compatibilización de las transferencias con las prioridades de gasto de los municipios a los que son asignados. Cabe señalar que las altas tasas de crecimiento demográfico de la población y el excesivo crecimiento urbano juegan de manera permanente en contra de la capacidad financiera y administrativa de los municipios.

En el *aspecto técnico*, es muy importante contar con el personal y el equipo necesarios para optimizar el desempeño de la administración municipal. Un caso muy claro en el ámbito urbano es el de las oficinas de Catastro y del Registro Público de la Propiedad, donde hace falta

mucho trabajo para que pueda obtenerse un incremento en la recaudación de impuestos. Algunas de las tareas pendientes son la actualización de registros, de la cartografía utilizada, la profesionalización del personal, así como también la modernización de los sistemas de almacenamiento de datos.

De igual manera, se requiere mejorar los estudios diagnósticos y los planes de desarrollo económico municipal; asimismo, vincularlos a la presupuestación, de tal manera que haya un control sobre las tareas pendientes y las que se van resolviendo.

En *lo político*, el municipio necesita mayor autonomía en el ejercicio del gasto y en la recaudación de impuestos; pero, al mismo tiempo, es indispensable que haya una correcta relación con el gobierno central para que no presenten cambios o interrupciones abruptas en la transferencia de recursos por cuestiones políticas. Las interrupciones debidas a problemas económicos difícilmente pueden evitarse (*Ibid.*).

Hay otro tipo de aspectos jurídicos e institucionales que deben ser tratados; igualmente, debe procurarse en todo momento un entorno macroeconómico estable (*v.* Hernández y Villagómez, 2000).

VI. Comentarios finales

Los escenarios previstos al realizarse la reforma al artículo 27 constitucional no se han cumplido. ¿Por qué? Por la sencilla razón de que la modernización no se alcanza de un solo golpe: se realiza paso a paso, cada uno de los cuales responde a una decisión; pero al mismo tiempo nos coloca ante nuevas rutas. Así, lo que se creyó un elemento definitivo que permitiría enfrentar con éxito los problemas del crecimiento urbano, resultó ser en realidad una acción básica que requiere ser apoyada con decisiones colaterales que deberán cubrir varias etapas, y que también habrán de ser evaluadas con cierta frecuencia para hacer los ajustes necesarios.

Por el momento, la urbanización ejidal mantiene muchos de los rasgos anteriores. Sigue siendo más rentable para los ejidatarios vender sus parcelas de manera individual, se participe o no en el Procede; por la sencilla razón de que los beneficios se obtienen en el corto plazo y de que la ley sigue brindándoles protección.

Para que se pueda hacer frente a la urbanización popular, con éxito, se necesita una gestión de los gobiernos federal y locales que haga posible la generación de un mercado mixto de suelo para cubrir las

demandas de los diferentes grupos sociales y de los sectores productivos. Lo anterior entraña dejar de considerar las reservas territoriales como producto de la forzosa participación estatal y permitir mayor libertad a los sectores social y privado.

Otro aspecto fundamental resulta el carácter inconcluso de las reformas municipales tendentes hacia la desconcentración administrativa y la descentralización gubernamental. Los gobiernos municipales no tienen autonomía financiera, dedican la mayor parte de sus recursos al gasto corriente y no al gasto en inversión, no cuentan con personal capacitado, tienen sistemas administrativos deficientes y, finalmente, no han alcanzado la autonomía política suficiente.

Bibliografía

Aguado, Emma y Francisco Hernández, 1997, "Tierra social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades", *Estudios Agrarios,* 8, julio-septiembre, México, pp. 121-152.

Azuela, Antonio, 1989a, "El significado jurídico de la planeación urbana en México", en G. Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, pp. 55-77.

Azuela, Antonio, 1989b, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho,* México, El Colegio de México.

Azuela, Antonio y Peter Ward, 1994, "Memorandum de Austin: la urbanización del ejido y el impacto de la reforma al art. 27 de la Constitución Mexicana", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXVII, 105, pp. 167-174.

Cabrero, Enrique, 1998 (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos,* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa.

Dirección de Apoyo a Piso de la Procuraduría Agraria, 1999, "Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda", *Estudios Agrarios,* 13, México, pp. 115-138.

Duhau, Emilio, 1998, *Hábitat popular y política urbana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa.

Friedman, John, 1999, "El reto de la planeación en un mundo sin fronteras", *Ciudades*, núm. 42, abril-junio, México, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 3-6.

Garza, Gustavo, 1998, "Evolución del sistema de ciudades en México, 1960-1995", *Demos, Carta Demográfica sobre México*, núm. 11, México, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 23-25.

Garza, Gustavo, 1999, "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 2, México, pp. 269-311.

Hernández, C. y A. Villagómez, 2000, "Participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable", *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, México, pp. 353-393.

Jones, G. y Peter Ward, 1998a, "Deregulating the *Ejido*: The Impact on Urban Development in Mexico", en W. Cornelius y D. Myhre (comps.), *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the* Ejido *Sector*, San Diego-La Jolla California, Center for U. S.-Mexican Studies.

Jones, G. y Peter Ward, 1998b, "Privatizing the Commons. Reforming the *Ejido* and Urban Development in Mexico", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, núm. 1, pp. 76-93.

Jones, G. y Rosaria Pisa, 2000, "Public-private Partnerships for Urban Land Development in Mexico: A Victory for Hope *versus* Expectation?", *Habitat International*, 24, pp. 1-18.

Kyung-Hwan, Kim, 1997, "Improving Local Government Finance in a Changing Environment", *Habitat International*, vol. 21, núm. 1, pp. 17-28.

Mercado, Ángel, 1997, "Reservas territoriales para usos urbanos en el Distrito Federal", en Roberto Eibenschutz (coord.), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México*, tomo II, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/ Miguel Ángel Porrúa, pp. 131-193.

Olivera, Guillermo, 1989, "El control del crecimiento urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El caso de la zona Chalco-Ixtapaluca, Estado de México", tesis de licenciatura en Geografía, México, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México.

Olivera, Guillermo, 1993, "La gestión del suelo en la ciudad de México. Entre acciones, omisiones e imprevisiones", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXVI, núm. 104, octubre-diciembre, pp. 124-143.

Procuraduría Agraria (1998), *Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares Urbanos*, México, Procuraduría Agraria.

Rébora, Alberto, 1996, "Los planificadores urbanos ante el cambio", *Revista EURE*, vol. XXII, Santiago de Chile, pp. 31-40.

Rello, Fernando, 1996, "La privatización del ejido. ¿Una contrarreforma agraria?", *Investigación Económica*, 215, enero-marzo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 133-162.

Secretaría de Desarrollo Social, 1999, *Incorporación de suelo al desarrollo urbano*, Dirección General de Desarrollo Urbano.

Varley, Ann, 1995, "The Urban *Ejido* and the Article 27: A Regressive Reform?", mimeografiado.

Recibido: 10 de enero, 2001.
Aceptado: 13 de junio, 2001.