EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

"EXPANSIÓN URBANA Y FORMAS DE LA INCORPORACIÓN DE TIERRAS DE ORIGEN SOCIAL AL DESARROLLO URBANO ANTES Y DESPUÉS DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL CASO DE MORELIA MICHOACAN".

TESIS PRESENTADA POR:

SANDRA POLA VILLASEÑOR

PARA OPTAR POR EL GRADO DE

MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS

PROMOCIÓN 2007-2009

DIRECTORA: DRA. CLARA SALAZAR

LECTORA: MTRA. MARTHA SCHTEINGART GARFUNKEL

MÉXICO, DF. AGOSTO, 2009

A mi madre, por su ejemplo, con todo mi amor.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi sincero agradecimiento a mi directora de tesis Clara Eugenia Salazar Cruz, por su generosidad al brindarme todo su tiempo y la oportunidad de recurrir a su capacidad y experiencia científica en un marco de confianza, afecto y amistad, fundamentales para concretar este trabajo.

A mi lectora, Martha Schteingart, le doy las gracias por sus consejos y orientación en esta área en la cual ella es experta.

Al Colegio de México, su planta docente y al Conacyt por darme la oportunidad de explorar mis límites académicos en esta campo antes desconocido para mi.

A Sigifredo Hernández, ya que sin su ayuda no hubiera sido posible enriquecer este trabajo.

Al los chicos de Sistemas de información geográfica: Emelina Nava García, Raúl Lemus Pérez y Jaime Ramírez Muñoz por su valiosa ayuda y generosidad.

Al Contador Francisco Munguía, Emilia Perosquia, al arquitecto José Luis Rodríguez, al Lic. Joaquín Poot, César Fernando Flores, Andrea Jara, por su disposición y desinteresada ayuda.

A Georgina Pola, Guadalupe Crispín, al doctor Antonio Kido Cruz, Salvador García, Octavio Urquiza Marín y su grupo de ingenieros por su incondicional colaboración.

A mis compañeros, los 13 fantásticos de la Maestría por su continua y afectuosa compañía, en especial a Yanet y Rubén por su paciencia, entrega y solidaridad incondicional.

A Ponchito Alcántar, por escucharme y apoyarme en tiempos difíciles.

A Salud Villaseñor por acompañarme en todos los momentos importantes de mi vida.

A mis hermanos por brindarme un hogar cálido y enseñarme que la perseverancia y el esfuerzo son el camino para lograr objetivos.

A Mario Bibirezca por su natural gentileza.

INDICE

RESUMEN……8
INTRODUCCION.....9
CAPITULO I.- EL MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL.....17
I.1 La Tenencia de la Tierra y la Política de Suelo.....17
I.1.1 *Antecedentes* 18
I.1.2 *Después de las Reformas al artículo 27 de la Constitución*.....23
I.2 Evolución del Desarrollo Urbano 28
I.2.1 *Marco Jurídico Institucional del Desarrollo Urbano en México* 28
I.2.2 *Evolución del Marco Jurídico Institucional en Michoacán* 30
CAPITULO II.- LA EXPANSION URBANA EN MORELIA Y EL SUELO SOCIAL……37
II.1 Antecedentes y Evolución 37
II.2 La importancia de la Propiedad Social en el Crecimiento Urbano 41
II.3 La Desincorporación de la Tierra de Propiedad Social en Morelia a partir de las Reformas al Artículo 27 Constitucional.....47
CAPITULO III.- LAS AUTORIZADIONES DEFINITIVAS EN TIERRA DE ORIGEN EJIDAL EN LAS DOS ULTIMAS DECADAS 62
III.1 Las autorizaciones definitivas a partir de 1990 70
III.1.1 Los promoventes de las autorizacione definitivas 72
III.1.2 El tipo de desarrollo construido 78
III.1.3 Tamaño de fraccionamientos según promovente.....83
CAPITULO IV.- LA CONTINUIDAD DE LA IRREGULARIDAD SOBRE TIERRAS DEPROPIEDAD SOCIAL EN LA CIUDAD DE MORELIA, EN LAS ULTIMAS DOS DECADAS.....86
IV.1 Asentamientos irregulares a partir de 1990.....90
IV.1.1 Asentamientos irregulares sobre propiedad social 91
IV.1.2 Asentamientos irregulares según tamaño.....97

CONCLUSIONES.....98

REFERENCIAS.....107

ANEXO 116

INDICE DE CUADROS

Cuadro I.1 La legislación y sus instrumentos……..……....34
Cuadro II.1 División Administrativa del centro de población en sectores……...…...38
Cuadro II.2 Población, Superficie Urbanizada y total de Viviendas Habitadas de la ciudad de Morelia de 1950 a 2005……..……..…..…....38
Cuadro II.3 Superficie dotada como propiedad social de 1917 a 1992……..……...…42
Cuadro II.4 Expropiaciones realizadas en el municipio de Morelia antes de las reformas……...…45
Cuadro II.5 Núcleos Agrarios del Municipio de Morelia según Superficie……..……..49
Cuadro II.6 Ejidos Certificados entre 1993 y 2008, Municipio de Morelia ……....51
Cuadro II.7 Expropiaciones por ejido según año, municipio de Morelia de 1992 a 2008 …….....51
Cuadro II.8 Reservas Territoriales, Municipio de Morelia ……..…55
Cuadro III.1 Incremento de viviendas habitadas, créditos otorgados y viviendas autorizadas en el municipio de Morelia de 1990 a 2005…….65
Cuadro III.2 Superficie autorizada y número de viviendas autorizadas por el municipio de Morelia de 1990 a 2008…….……....68
Cuadro III.3 Autorizaciones definitivas por tipo de desarrollo según promovente municipio Morelia…….……..……..74
Cuadro III.4 Especificaciones de los fraccionamientos habitacionales por tipo…….80
Cuadro III.5 Superficie y número de viviendas por tipo de desarrollo según promovente de 2000 a 2008……...…….…..89
Cuadro IV.1 Asentamientos irregulares en proceso de regularización por régimen de propiedad, de 1990 a 2007municipio de Morelia……..……..…..90
Cuadro IV.2 Asentamientos irregulares en proceso de regularización según año de gestión de 1990 a 2007……...……..…...….91
Cuadro IV.3 Asentamientos irregulares en proceso de regularización por año de inicio de gestión y tipo de propiedad……...……..……....94
Cuadro IV.4 Asentamientos irregulares en proceso de regularización por nombre del ejido, superficie y número de lotes estimados…….....…….……...……95

FIGURA

Figura II.1 División administrativa del centro de población en sectores……36

INDICE DE MAPAS

Mapa II.1 Ejidos del municipio de Morelia que han sido expropiados parcialmente…. 54

Mapa III.1 Localización de los desarrollos habitacionales autorizados 69

Mapa III.2 Desarrollos habitacionales según promovente de las autorizaciones definitivas 75

Mapa III.3 Desarrollos habitacionales según tipo.....80

Mapa III.4 Desarrollos habitacionales según tipo 83

Mapa IV.1 Asentamientos irregulares sobre tierras ejidales.....94

Mapa IV.2 Superficie de asentamientos irregulares sobre tierras ejidales …….96

RESUMEN

La presente investigación se realizó en la ciudad de Morelia, con la finalidad de observar la expansión de la ciudad en relación a la incorporación de las tierras de propiedad social al desarrollo urbano después de las modificaciones al artículo 27 Constitucional. A partir de entonces, se analizan las tendencias de expansión urbana tomando en cuenta la nueva oferta del suelo, la vivienda autorizada y los asentamientos irregulares registrados en el municipio.

A partir de la base de datos del Procede y del Diario Oficial de la Federación, se identificaron los ejidos dotados y aquéllos certificados del municipio de Morelia. De estos se distingue la superficie potencialmente disponible para ser comercializada y ocupada. Al mismo tiempo, se relaciona la tenencia de la tierra con la ocupación de vivienda formal e informal.

La vivienda formal autorizada, se analizó a partir de una base de datos que construimos con los expedientes existentes en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del municipio de Morelia y se identificaron las zonas ocupadas por lo desarrollos habitacionales autorizados según tipo, número de viviendas y tamaño. De igual manera, se analizaron los asentamientos irregulares a partir de la base de datos del Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI).

Palabras clave*: propiedad social, expansión urbana, urbanización en Morelia, ejidos*.

INTRODUCCION

El presente trabajo es el resultado de una investigación sobre la expansión urbana en la ciudad de Morelia sobre suelo de propiedad social en un periodo comprendido de 1990 a 2008. Se analizan diversas fuentes de información, se hace un análisis de la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano y su ocupación por asentamientos humanos, específicamente para el uso habitacional.

A continuación, contextualizo brevemente el caso de Morelia, procedo a justificar la importancia de mi trabajo y describo la metodología usada para realizarlo.

PRESENTACION

La ciudad es uno de los productos más extraordinarios que ha creado la humanidad, es multifuncional, concentra la diversidad, alberga la dinámica urbana. y se encuentra en constante cambio a través su construcción y reconstrucción (Carrión, 2001). La dinámica urbana es el conjunto de procesos espacio-temporales de categorías social, cultural, económica o política que se dan simultáneamente dentro de un espacio geográfico y es creada por las interacciones entre personas y grupos de personas en el tiempo y en el espacio (Bazant, 2001). Se materializa con la conformación de los asentamientos humanos y que también incluye al cambio constante de la infraestructura que sostiene a la misma población, a las actividades políticas, a las económicas y culturales de la sociedad (Bourne, 1992). El cambio generado apunta hacia el desarrollo que se consigue gracias al aprendizaje logrado dentro de las sociedades y fuera de ellas.

Una de las expresiones espaciales de la interacción social y de los asentamientos humanos es la expansión de las ciudades que, en pocas palabras es la ampliación del espacio construido hacia áreas rurales, no sólo del territorio habitado sino de la proliferación de cada uno de los espacios necesarios para la interacción social y del intercambio de bienes, de capital, de información entre otras (Bourne, 1992).

El crecimiento de las ciudades es un tema muy complejo, sin embargo en nuestras sociedades modernas, factores tales como el sistema de gobierno y sus leyes, la disponibilidad de servicios urbanos, la tenencia y el precio de la tierra son algunos de los elementos que determinan la forma, el ritmo y la ubicación de los asentamientos humanos.

En América Latina 76% de la población es urbana (Trivelli, 2002) debido a que las ciudades se convierten en polos de atracción por la concentración de servicios y de oportunidades para el desarrollo personal. No obstante, esta situación pone en riesgo el equilibrio y la sustentabilidad debido a la aceleración y el ritmo del crecimiento.

Las ciudades mexicanas también siguen patrones de concentración, sobre todo después de las reformas a los modelos económicos donde la intervención del Estado se ha limitado a ser un intermediario entre el capital privado y la población. La forma de crecimiento de las ciudades mexicanas refleja territorialmente la laxitud con que se aplican los instrumentos de control que trae como consecuencia una expansión urbana que se distingue por su gran extensión territorial (Alfaro, 1999).

Otro factor que condiciona la forma y el ritmo del crecimiento de las ciudades mexicanas es la tenencia de la tierra. A diferencia de otros países, México se distingue por contar con un sistema de la tenencia de la tierra muy particular que tiene una historia de organización agraria comunal heredada por las comunidades indígenas antes de la época colonial.

Durante la colonia, los pueblos indígenas fueron despojados de sus tierras y después aparece por primera vez el nombre de ejido. No fue hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas cuando el reparto agrario alcanzó su grado más alto con la dotación de tierras a los núcleos agrarios (SRA, 2009). En esta época, quedan bien definidas las características de los ejidos y su organización interna. Por ley, las tierras de propiedad social eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, es decir, no se podían enajenar, ceder, arrendar o hipotecar. Tales características impedían la circulación de las tierras de propiedad social en el mercado de suelo, así que su incorporación al crecimiento urbano, se produjo a través de expropiaciones gubernamentales que constituían reservas territoriales o mediante ventas de tierras al margen de la ley legalizadas *a posteriori* también por medio de expropiaciones gubernamentales.

En 1992, se modificó el artículo 27 Constitucional que en resumen, diversificó los mecanismos de incorporación de suelo de propiedad social al mercado inmobiliario urbano, lo que provocó un auge del mercado libre (Olivera, 2005). Con esto, además de las expropiaciones, se abrió la posibilidad de incorporar tierra al desarrollo urbano a través de otras dos acciones voluntarias por parte de los ejidatarios: la adopción del dominio pleno y la aportación de tierras a sociedades mercantiles.

En el caso de Michoacán analizar la propiedad social es importante porque, el estado se encuentra dentro de las 5 entidades de la república con más núcleos agrarios y tierras de propiedad social. El municipio de Morelia fue dotado con 78 ejidos que cubren 48.4% de la superficie total municipal.

Las particularidades legislativas e institucionales de la tierra social antes de 1992, significaban una limitante para la incorporación de terrenos al desarrollo urbano ya que la ciudad de Morelia estaba rodeada de ejidos, sin embargo existía una presión demográfica y un déficit habitacional (Aguilar, 1994). A pesar de las limitaciones jurídicas y de regulación, la población solucionó sus necesidades apegándose a la ley o al margen de ella.

Antes de 1992, la incorporación de tierras al crecimiento urbano en la ciudad de Morelia, se llevaba a cabo, igual que en el ámbito nacional, principalmente de dos maneras. La primera, que era la constitución de reservas territoriales por medio de la intervención gubernamental que consistía en expropiar grandes superficies de tierra que luego se ofertaban a las inmobiliarias para la construcción de viviendas destinadas a los sectores medios, altos y la vivienda social (Aguilar, 1994). Esta última en general era parte de programas específicos creados para satisfacer las demandas de asociaciones civiles y sindicatos como prestaciones en sus trabajos o como recompensas que se obtenían por negociaciones políticas gracias a los movimientos sociales.

La segunda forma de incorporación de suelo social al desarrollo urbano, se llevaba a cabo mediante procesos de compra-venta ilegal del suelo donde los mismos ejidatarios vendían a intermediarios que asumían las responsabilidades de gestión de la regularización de la tenencia de sus tierras y la dotación de servicios como luz, agua y drenaje. La

desincorporación de las tierras ocupadas se hacía de manera ex post por medio de procesos legales institucionalizados, pero sin borrar su origen clandestino.

Según Aguilar (1994), cualquiera que fuera la manera de incorporación de tierras al desarrollo urbano en Morelia, se percibía el indicio de complicidades entre funcionarios y agentes urbanizadores de especulación y fraude habitacional, así como de un escaso capital inmobiliario local organizado. En este contexto y a pesar de la cantidad de hectáreas expropiadas por el gobierno, no era éste quien conducía el desarrollo habitacional, sino el denominado capital inmobiliario (Olvera, 2005).

En 1992, bajo un contexto de cambios económicos nacionales e internacionales, se modificaron el artículo 27 de la constitución, la Ley de la reforma Agraria y el proceso de incorporación de tierras al desarrollo urbano. Esto se hizo con el objeto de brindar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, incrementar la oferta de suelo urbano, disminuir la urbanización ilegal, fomentar la producción de vivienda formal e incrementar el control sobre la expansión así como de satisfacer las demandas de vivienda y reactivar la economía con el sector de la industria de la construcción.

A partir de entonces, se observa que la ciudad de Morelia ha sufrido cambios en la forma de la ocupación del suelo y de la expansión. Si bien la ciudad ha estado rodeada de tierra social y a crecido tradicionalmente sobre ella, es de importancia analizar e identificar los nuevos mecanismos previstos por la ley para acceder al suelo social así como las nuevas tendencias que conducen la urbanización y la expansión de la ciudad.

ANTECEDENTES

La expansión urbana en Morelia es un tema poco estudiado sobre todo en las dos últimas décadas. Sin embargo existen publicaciones que permiten conocer su evolución y sirven de apoyo para estudios ulteriores. Por ejemplo, varios investigadores han analizado el origen y la transformación del centro histórico (Ettinger, 2001; Azevedo, 2004; Sixtos, 1991; Hiriat, 2000) y documentado el crecimiento de la ciudad, la morfología y los actores involucrados en la construcción de la ciudad desde épocas coloniales hasta las modernas. Sin embargo el eje de referencia es el centro histórico y su importancia en la ciudad como patrimonio.

También existen documentos que dan cuenta de la situación económica y la dinámica urbana para el siglo XIX (Arreola, 1978). Respecto a la urbanización durante el siglo XX varias publicaciones detallan los procesos de urbanización y la aparición de las colonias en la ciudad (Vargas, 1994). Hay una publicación (López, 2002) que estudia la urbanización y expansión urbana desde un enfoque biológico cuyos indicadores son el cambio de paisaje y la transformación del entorno. Por otro lado, hay artículos que documentan la trasformación de los instrumentos de planificación y destacan la política de la época; tal es el caso de una publicación hecha por Aguilar en 1994 que detalla la urbanización de la ciudad desde 1924 hasta 1990 donde a analiza los actores a cargo de la urbanización y el papel del gobierno en la incorporación de tierras al desarrollo urbano. No obstante, su estudio no analiza la década de los noventas ni los efectos de la reforma al artículo 27 constitucional, que es lo que interesa estudiar en este documento ya que las reformas mencionadas, produjeron cambios en los procesos de incorporación a de tierras de propiedad social al crecimiento urbano.

Debido a que no abundan los estudios sobre la urbanización de la ciudad de Morelia y en particular aquéllos que exploren la disponibilidad de suelo social después de las reformas al artículo 27 constitucional, pretendo aportar un análisis del crecimiento urbano de Morelia, a partir de la incorporación de tierras al desarrollo urbano y la producción de vivienda en ella. En otras palabras, intento destacar el proceso de incorporación de suelo social al desarrollo urbano desde la década de los noventas, tomando como antecedente el trabajo de Aguilar, quien recopila diversos documentos oficiales con los que describe la urbanización sobre las tierras ejidales.

Así, el objetivo principal de este trabajo es observar el papel que juega el nuevo contexto de incorporación de las tierras de propiedad social al desarrollo urbano y analizar cómo la vivienda autorizada y no autorizada, aportan a la expansión urbana en Morelia. Esto implica por un lado, conocer cómo funcionan los nuevos y viejos instrumentos jurídicos de aplicación para el control del ordenamiento urbano, cómo la acción gubernamental y los actores involucrados determinan nuevas formas de incorporación de tierras al desarrollo urbano de tierras y las variaciones en la producción del espacio habitable. Por otro lado, identificar las tendencias de la expansión urbana y su relación con la nueva oferta de tierra

ejidal que resulta de las posibilidades abiertas al mercado de suelo a partir de las reformas constitucionales. Además, caracterizar la vivienda establecida en este tipo de tierras y diferenciarlas según si ha sido autorizada por las autoridades o si ha producida informalmente; según el tipo, el tamaño de los conjuntos y fraccionamientos habitacionales autorizados, así como de los asentamientos irregulares registrados, pero sobre todo identificar su localización y relacionarla con la incorporación de tierras ejidales a la expansión urbana.

La preguntas de investigación a responder son: ¿cómo se ha configurado la expansión urbana en la ciudad de Morelia en los últimos veinte años?, ¿las reformas constitucionales de 1992 han modificado el proceso de expansión urbana en la ciudad de Morelia?, ¿de qué manera?, ¿ha disminuido la producción de vivienda irregular? ¿Se han modificado los mecanismos de incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano?, ¿cómo? y ¿de qué tipo es, dónde se localiza y a cargo de quién está la producción de vivienda que contribuye a la expansión urbana en la ciudad desde 1990?

METODOLOGIA

Para lograrlo, se recopiló información que tiene varios orígenes. Primero se hizo una revisión de las leyes y de los instrumentos concernientes a la tenencia de la tierra, al desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en el municipio de Morelia. Dado que este estudio abarca un periodo de casi dos décadas, se examinaron los documentos que han existido desde 1990 con el fin de identificar y analizar la evolución de los mismos. En seguida, para tener conocimiento de la variación de la disponibilidad de suelo social, se analizó la base de datos de la dotación de ejidos en el municipio expedida por el Registro Agrario Nacional. Con esto, se definió la totalidad de la superficie municipal considerada como tierra de propiedad social; luego, se analizaron los datos provenientes del Diario Oficial de la Federación para identificar las acciones de expropiación realizadas en el municipio de Morelia de 1960 a 2000. Después, a partir de la base de datos del PROCEDE, se identificaron los ejidos certificados del municipio de Morelia. Con el fin de dar una idea de la dinámica del crecimiento de la población, se utilizaron datos censales provenientes del INEGI, de los años 1990, 1995, 2000 y 2005. También, para conocer la vivienda que se

produjo de 1990 a 2008, se consiguieron documentos oficiales expedidos por las dependencias gubernamentales tales como las estadísticas de vivienda de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), las autorizaciones definitivas del archivo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del municipio de Morelia y la base de datos del Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI) referente a los asentamientos irregulares existentes en el municipio. Asimismo se obtuvo información a través de 11 entrevistas a funcionarios, ejidatarios y promotores. Las fuentes periodísticas provenientes de periódicos locales (La Voz de Michoacán, La Jornada Michoacán), fueron también útiles para contextualizar la información cuantitativa. Finalmente, para vincular la localización de la vivienda autorizada con la ubicación de la tierra de propiedad social, se integró la información con un programa de georeferenciación (ArcGIS); así se elaboraron diversos mapas que permiten analizar gráficamente las tendencias de ocupación de tierras ejidales en el municipio de Morelia. Es necesario aclara que si bien hoy la mancha urbana de Morelia se extiende también sobre el municipio de Tarímbaro, el análisis aquí realizado sólo incluye el Municipio de Morelia debido a la disponibilidad de la información y el tiempo disponible para recopilarla.

Así pues, según la disponibilidad de la información para el municipio de Morelia, el análisis se hizo en varios periodos. Por ejemplo, para los datos censales se hizo de 1990 a 1995 y de 2000 a 2005. Sin embargo, para estimar la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano se hizo una periodización para antes y después de las reformas hechas al artículo 27 que aquí nos interesa tratar. De la misma manera, el análisis sobre de la aportación de vivienda autorizada y la vivienda no autorizada (informal) a la expansión urbana, se hizo desde inicios de los noventas.

El trabajo consta de las siguientes partes: en el primer capítulo se hace referencia al marco jurídico institucional urbano donde pretendo dar un panorama de la regulación existente, los mecanismos para la incorporación de tierras de origen ejidal al desarrollo urbano y las dependencias que intervienen en las autorizaciones de los desarrollos habitacionales. En seguida, para dar cuenta de los ejidos existentes y de las acciones de expropiación realizadas en ellos, continúo con una sección que detalla las intervenciones gubernamentales en el municipio. Asimismo hago recuento de la expansión urbana de

Morelia y su relación con la incorporación de tierras al desarrollo urbano. En un tercer capítulo, analizo la base de datos generada para esta investigación a partir de los expedientes revisados en el archivo del ayuntamiento y con ello identifico las variaciones en cuanto al número de autorizaciones de desarrollos habitacionales, superficie y el número de viviendas autorizadas en el municipio desde 1990. Debo aclarar que aunque las viviendas autorizadas no han sido necesariamente construidas, son un elemento en potencia para la aportación habitacional a la expansión urbana que merece ser estudiado. Finalmente analizo la base de datos de los asentamientos irregulares y destaco la proporción con que participa en la expansión urbana y hago referencia de su ubicación, tamaño y número de lotes.

CAPITULO I MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL

I.1 La Tenencia de la Tierra y la Política de Suelo

En este capítulo hago mención de las características de la tenencia de la tierra en México y del marco jurídico institucional que rige los asentamientos humanos con objeto de comprender las disposiciones gubernamentales que enmarcan el control de la expansión urbana. Dado que mi estudio se realiza desde la década de los noventas, he considerado necesario hacer breve una revisión de la evolución de las dependencias e instrumentos concernientes a la regulación de los asentamientos humanos a manera de crear un panorama global de las funciones administrativas que han regulado el crecimiento urbano.

De igual forma, hago referencia de las leyes federales y estatales en las cuales se inserta la regulación del Municipio de Morelia, luego hago alusión de las dependencias encargadas de ejecutar las leyes y por último, describo los instrumentos de los que sirven las autoridades para controlar la expansión.

De la normatividad sobre el suelo

La tenencia de la tierra y las leyes que la rigen son factores que condicionan su uso y por lo tanto el crecimiento urbano. Actualmente en México, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, reconoce tres tipos de propiedad de la tierra[1]:

1.- La Propiedad Privada

2.- La Propiedad Pública[2]

3.- La Propiedad social. Que ejercen los núcleos agrarios[3] y que se divide en la propiedad ejidal y propiedad comunal.

[1] El régimen de propiedad determina los alcances y límites para ejercer el control sobre los bienes apropiables, y las condiciones de circulación y transferencia de los bienes de unas manos a otras, así como los incentivos o inhibiciones para su explotación (Serna, 2005).
[2] El derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica. Están fuera del comercio son inalienables, imprescriptibles, inembargables.
[3] Ejidos y comunidades agrarias (INEGI, 2009).

La propiedad privada es aquélla cuyo propietario puede gozar y disponer de ella con limitaciones y modalidades que fijen las leyes (Serna, 1995)[4]. Así, el artículo 27 constitucional en su tercer párrafo estipula que "La nación tendrá todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". La propiedad pública, es aquélla cuyo derecho de propiedad es ejercido por las entidades públicas y son inalienables, imprescriptibles, inembargables (Sánchez, 1995). Y en lo que se refiere a la propiedad social, primero diremos que se divide en propiedad ejidal y propiedad comunal. La propiedad ejidal, es el conjunto de tierras, bosques o aguas que un grupo de población campesina usufructúa de hecho, con fundamento en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, independientemente de que haya o no resolución presidencial, del tipo de actividad que en ellas se realice y del municipio o municipios en donde se encuentren; y las tierras de propiedad comunal, es el conjunto de tierras, bosques o aguas que un grupo de población campesina usufructúa desde tiempos remotos, en forma comunal y bajo sus propias reglas de organización, ya sea que le hayan sido reconocidas, restituidas o las posean de hecho independientemente del tipo de actividad que en ellas se realice y del municipio o municipios en donde se encuentren (INEGI, 2009).

Sin embargo hubo cambios importantes que vale la pena mencionar, así que comenzaré con una breve reseña del origen de la propiedad ejidal en México.

I.1.1 Antecedentes

La tenencia de la tierra en México, tiene una historia de organización agraria comunal heredada por los indígenas antes de la época colonial. Los grupos prehispánicos se apropiaron de las tierras necesarias para su subsistencia formando secciones o barrios llamados Calpulli. Tales organizaciones tenían su propio gobierno y se regían por sus leyes y costumbres. Dicha propiedad era colectiva y la parcela no podía constituir una pequeña propiedad (Rincón, 1980 p. 23).

Durante la colonia, los pueblos indígenas fueron despojados de sus tierras. Aparece por primera vez el nombre de ejido, sin embargo el término fue utilizado para designar la tierra

[4] El estudio y la definición de la propiedad privada es un tema muy amplio, en este texto sólo se hace una breve mención. Información más detallada en Azuela (1989) La ciudad, la propiedad privada y el derecho.

reservada para albergar el crecimiento del pueblo y para que los indígenas pastaran el ganado (Serrano, 1980).

Para 1915, se emite la Ley Agraria que dio prioridad a la reconstrucción y restitución de los ejidos, de tal modo que numerosos pueblos recobraran los terrenos de que fueron despojados durante el siglo anterior. Para esa época, se precisaron las características de los ejidos, su organización interna y se dotó de tierra a la población miserable con las limitaciones necesarias para evitar que los especuladores acapararan la tierra (Serrano, 1980). Es decir, el ejido quedó definido como la propiedad otorgada a los núcleos beneficiados a través de un proceso legal denominado dotación. Sin embargo, no fue hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas cuando el reparto agrario alcanzó su grado más alto; en este sexenio la tenencia de la tierra sufrió una gran transformación mediante sus resoluciones presidenciales. Cárdenas entregó casi 18 millones de hectáreas a las comunidades agrarias (Serrano, 1980; Aboites, 1991). El reparto efectivo fue de 20 074 704 hectáreas, lo que significó prácticamente el doble de las tierras repartidas en los 19 años anteriores (SRA, 2009). De 1930 a 1966 la producción agrícola de México creció más rápidamente que su población y contribuyó significativamente al desarrollo general del país (SRA, 2009).

Desde entonces y hasta 1992, conforme la Ley de la Reforma Agraria, las tierras de propiedad social fueron inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, es decir, no se podían enajenar, ceder, arrendar, hipotecar o gravar, ya que su destino original era el sostenimiento de los miembros del núcleo para que las trabajaran personalmente (Art. 52 de la Ley de la Reforma Agraria).

Varias décadas después, el 6 de enero de 1992 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las reformas al artículo 27 Constitucional y seguidamente se hacen reformas a la Ley Agraria cambiando el régimen de propiedad social. En estas leyes, se establece el derecho de los ejidos y de las comunidades para que a través de sus asambleas, adopten las condiciones que más les convengan para destinar, delimitar y asignar las tierras que conforman su patrimonio, reconociendo el parcelamiento económico y regularizando la tenencia de los posesionarios, así como la titulación de solares (R.A.N., 2009).

Así, actualmente un núcleo agrario está compuesto por uno o varios polígonos ejidales que delimitan las superficies que se dotaron mediante acciones agrarias. Los polígonos contienen las tierras ejidales que por su destino se dividen en tierras para el asentamiento humano, tierra de uso común y tierras parceladas (INEGI, 2009).

Conforme al artículo 63 de la Ley Agraria, las tierras destinadas al asentamiento humano corresponden al área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del núcleo agrario y están constituidas por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal.

Las tierras parceladas; son los terrenos que han sido fraccionados y repartidos entre sus miembros y que se pueden explotar en forma individual, en grupo o colectivamente. Corresponde a los ejidatarios o comuneros el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de ellos.

Las tierras de uso común, constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del núcleo agrario y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido reservadas por la Asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas (Art.73 de la Ley Agraria).

Incorporación de la tierra ejidal al crecimiento urbano

Las reformas a la Ley de la Reforma Agraria, también ocasionaron modificaciones a los mecanismos de incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano. Antes de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional, los núcleos agrarios no tenían disposición de sus tierras, ni el sector privado podía realizar acciones de compra-venta de forma legal, ya que la ley las definió como inalienables, inembargables e imprescriptibles, así que cualquier acción a manos de terceros era considerada como inexistente ante la ley.

Esta resolución dificultaba la incorporación de tierras de origen social al desarrollo urbano y generaba una situación contradictoria ya que las ciudades mexicanas estaban rodeadas de tierras de propiedad ejidal. Incluso, actualmente se tienen registros de que el 46% del la

superficie total del territorio nacional es de propiedad social o sea 909 941 kilómetros cuadrados (Salazar, 2009).

Ante esta situación, había un mercado limitado de las tierras ejidales debido a las restricciones que estipulaba la Ley de la Reforma Agraria vigente. No obstante, la comercialización de las tierras ejidales se hizo en la periferia de las ciudades a pesar de las limitaciones de la ley, tanto por una vía legal como por una al margen de ella.

Por la vía legal, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) expropiaba terrenos ejidales a favor del gobierno estatal o municipal a fin de constituir reservas territoriales que eran utilizadas a través de programas nacionales de vivienda o puestas a disponibilidad de los promotores inmobiliarios, para construir desarrollos habitacionales y satisfacer la demanda de vivienda.

Así lo sustenta la Ley General de Asentamientos Humanos (L.G.A.H.) en su capítulo VI (derivado de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional), que designa las bases normativas para integrar un sistema nacional de suelo y de reservas territoriales (Sedesol, 2006). Para este fin, la Ley General de Asentamientos Humanos, faculta a la Secretaría de Desarrollo Social para promover la adquisición o expropiación de terrenos ejidales o comunales, en coordinación con las autoridades agrarias de acuerdo a lo previsto en la Ley Agraria a favor de la Federación, de las entidades de la Administración Pública Federal, de los estados y de los municipios (Art. 42, L.G.A.H.). Particularmente, el artículo 43 de la L.G.A.H., señala los requisitos que deberán cumplir los terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal para que puedan ser incorporados al desarrollo urbano. Los requisitos se resumen en el cumplimiento de lo establecido en la Ley Agraria, en los planes y programas de desarrollo urbano de conformidad y en la legislación en materia de vivienda.

Específicamente, la expropiación (que es una acción que continúa vigente hasta la actualidad) es " un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado procede legalmente en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa" (Sedesol, 2009). Esto implica la intervención del Estado por resolución presidencial en la posesión de tierras de un núcleo agrario por causa de utilidad pública. Así, este

mecanismo, ha sido utilizado tanto para la construcción de vías de comunicación, como para el crecimiento de los centros de población y la existencia de asentamientos irregulares (Schteingart, 1989). La expropiación está avalada por la Ley de Expropiaciones, la Ley Agraria, la Ley de Bienes Nacionales y la Ley General de Asentamientos Humanos.

La permuta, por su parte, era una acción que también permitía la Ley de la Reforma Agraria que consistía en que los terrenos ejidales fueran intercambiados parcial o totalmente por otros terrenos del mismo valor y productividad agrícola, según la conveniencia de la economía ejidal (Ley de la Reforma Agraria, Art. 63). Sin embargo, este procedimiento desapareció con las reformas al artículo 27 constitucional de 1992.

Por otro lado, el crecimiento de la población y la necesidad de suelo para el crecimiento de las ciudades existían y ante la incapacidad de los gobiernos de proporcionar reservas territoriales y de dotar de vivienda a los sectores bajos, se desarrolló un mercado informal de tierras ejidales. Se trataba de asentamientos populares ubicados sobre tierras ejidales. En algunos casos consistía en el fraccionamiento y venta no autorizada de lotes por parte de sus propietarios y en otros, se trataba de invasiones de terrenos organizadas por grupos de colonos (Azuela, 1997:222). Como lo hemos mencionado, cualquier venta o transferencia de la tierra, era considerado como inexistente ante la ley. Por esta razón, el gobierno creó entonces mecanismos aplicados *a posteriori* que regularizaban la tenencia de la tierra de la superficie social ocupada ilegalmente e incorporarla de manera legítima al crecimiento urbano.

En 1973, surgió La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) como un comité "encargado de prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones". En 1979, se eliminó su facultad de proveer de reservas territoriales y se convirtió en el único organismo a nivel nacional que podía encargarse de la regularización de la tierra en ejidos y comunidades, es decir sólo puede ser beneficiaria de expropiaciones de tierras ejidales ocupadas por asentamientos humanos (Azuela, 1997:227). Como Azuela lo explica (1997) la intervención de Corett consistía en identificar las zonas ocupadas ilegalmente y solicitar al ejecutivo la expropiación de tierras del núcleo agrario a su favor. De esta forma, la Corett se convertía en la propietaria de las

mismas que después trasfería a los pobladores. Dado que la venta entre ejidatarios y pobladores era considerada inexistente por la ley, los beneficiarios tenían que pagar una vez más el costo de los predios a la Corett por la obtención de sus terrenos. Durante 35 años, la Corett, ha regularizado 1 425.92 kilómetros cuadrados en todo el país (Salazar, 2009).

I.1.2 Después de las Reformas al artículo 27 de la Constitución

En 1992, las modificaciones al artículo 27 de la Constitución dieron por terminadas las acciones del reparto agrario. Como resultado, se derogó la Ley Federal de la Reforma Agraria y en febrero de 1992, se publicó la nueva Ley Agraria. Asimismo, nuevas instituciones fueron creadas al interior del sector agrario: el Registro Agrario Nacional (R.A.N.), la Procuraduría Agraria[5] (P.A.) y el Tribunal Agrario (T.A.).

En la nueva Ley agraria, se hicieron modificaciones que transformaron diversas particularidades de las tierras de propiedad social. Ahora mencionaré únicamente aquéllas que competen a este estudio. Por ejemplo, la antigua Ley de la Reforma Agraria estipulaba en su artículo 52, que lo derechos que adquirían los núcleos de población sobre los bienes agrarios, eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, lo que dificultaba la incorporación de tierras de propiedad social al desarrollo urbano.

Contrariamente, la nueva Ley Agraria de 1992, permite la incorporación de las tierras de propiedad social al desarrollo urbano mediante procesos legales. Por ejemplo, las tierras de asentamientos humanos, pueden ser aportadas únicamente al municipio para fines de carácter público mediante la intervención de la Procuraduría Agraria (Art. 64, Ley Agraria). De igual forma, la Ley Agraria en sus artículos 65 y 66 también prevé que la mancha urbana alcance al asentamiento humano del ejido, por lo que establece que la asamblea ejidal tendrá competencia exclusiva para el señalamiento y delimitación de las áreas

[5] Realiza gestiones a nombre de los sujetos agrarios, los orienta y asesora en cuanto a sus derechos. Inspecciona y vigila el cumplimiento de la normatividad en materia agraria

necesarias para el asentamiento humano6, atendiendo a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano.

En las tierras de uso común, el núcleo de población ejidal puede transmitir el dominio de estas, a sociedades mercantiles o civiles para la ejecución de proyectos de desarrollo e inversión, con previa opinión de la Procuraduría Agraria (Art. 75, Ley Agraria). Finalmente, en lo que respecta a las tierras parceladas, la nueva Ley Agraria, concede a los propietarios el derecho pleno del aprovechamiento y usufructo de sus parcelas que se acredita con los certificados parcelarios o de derechos agrarios que (Art. 78, Ley Agraria), bajo cumplimiento de las formalidades previstas por la Ley Agraria en los artículos 24, 28 y 31, la asamblea permite que los ejidatarios adopten el dominio pleno de sus parcelas (art. 81, Ley Agraria). Es decir, la asamblea no podrá determinar el uso y la explotación de estas tierras.

Así pues, las reformas constitucionales al artículo 27 y la publicación de la nueva Ley Agraria, diversificaron los mecanismos legales para la desincorporación de tierras de propiedad social al régimen privado y por consecuencia, se abrieron opciones para que los terrenos de origen ejidal pudieran ser incorporados al desarrollo urbano. De esta forma, se sumaron dos nuevos mecanismos adicionales por voluntad de los propietarios a la vía de la expropiación: a) la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil y b) la adopción de dominio pleno de parcelas ejidales.

Con el fin de hacer operativas las reformas al artículo 27, el 10 de Marzo de 1993, se puso en marcha el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). El Registro Agrario Nacional junto con el INEGI, se encargaron de hacer un inventario de la tierra social existente. A través del PROCEDE se hizo una invitación a los ejidatarios y, aquéllos que accedieron mediante decisión en la junta de Asamblea, se certificaron ante el Registro Agrario Nacional y recibieron certificados de derechos parcelarios, de uso común y títulos de solares urbanos que les dieron certeza y seguridad en

[6] La asamblea podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento, o regularizar la tenencia de los posesionarios. En todo caso el Registro Agrario Nacional (RAN) emitirá las normas técnicas, certificará el plano y expedirá los certificados y de derechos comunes que se reverán inscribir al propio RAN.

la tenencia de la tierra. A nivel nacional, se certificaron el 92.16% de los núcleos agrarios y en 2006 se hizo la declaración de la conclusión y del cierre operativo del programa (RAN, 2009).

Como se mencionó anteriormente, la nueva Ley Agraria faculta a la asamblea ejidal para designar tierras de uso común para el crecimiento urbano previa intervención de las autoridades municipales correspondientes y la observancia de las normas técnicas que emite la Sedesol. Al respecto cabe mencionar que no hay claridad en el desempeño de esta acción por lo siguiente: en la ciudad de Morelia, la certificación ejidal se hizo cargo de la delimitación de las tierras dentro del ejido que habían sido previamente designadas para el asentamiento humano o de parcela por la Asamblea Ejidal. Según entrevistas con las autoridades municipales en turno, no existen documentos oficiales que avalen la solicitud de opinión jurídica, por parte del sector agrario a las autoridades municipales ni estatales, sobre la delimitación de las áreas para el crecimiento urbano. Esta acción nos da indicios de que muchas de las tierras destinadas para el asentamiento humano por la asamblea ejidal y delimitada a través del PROCEDE para pudieron no estar designadas con uso habitacional en el programa de desarrollo urbano vigente y así generar una incongruencia entre la delimitación del asentamiento humano certificado por el sector agrario y el uso de suelo previsto por las autoridades urbanísticas.

Dado que por primera vez se podía vender de forma legal la tierra ejidal, uno de los supuestos de las reformas de 1992 era que la nueva oferta de suelo en el mercado inmobiliario y las nuevas disposiciones legales llevarían a una incorporación ordenada de tierras de origen ejidal al desarrollo urbano que reemplazaría el mercado informal existente. Contrariamente, las reformas no apuntaron hacia el control del crecimiento ordenado de las ciudades (Medina, 2006; Olvera, 2005).

Antes de continuar, recordemos que La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2006) divide la irregularidad de los asentamientos en dos categorías: 1) en términos de la tenencia de la tierra y 2) en términos urbanísticos. Los primeros, ocurren cuando los habitantes de un barrio no cuentan con seguridad en la tenencia de la tierra, es decir cuando no ejercen la propiedad o algún título jurídico sobre los predios que ocupan (Azuela, 1989) y los segundos, en términos urbanísticos, se refiere a la ocupación de un predio sin la asignación

de usos urbanos por parte de las autoridades correspondientes. Es decir, los terrenos pueden regularizarse en términos de tenencia de la tierra, pero esto no implica que todos puedan regularizarse en términos urbanísticos, ya que el individuo que posee un terreno, no tiene el derecho de darle cualquier uso, sino que tiene que someterse a la legislación del desarrollo urbano y del Ordenamiento Territorial de conformidad (Sedesol, 2006).

Como veremos más adelante, contrariamente a lo esperado con las modificaciones al artículo 27 constitucional, no se redujo el mercado informal de tierras ejidales sino que sigue presente y es muy dinámico; no obstante, se ha modificado. Por ejemplo, se sumaron nuevos procesos y actores a su favor. Es decir, actualmente la ley permite la venta de las tierras parceladas que han adoptado el dominio pleno, pero en su lugar, los propietarios venden las tierras parceladas a terceros aun si no han adoptado el dominio pleno, incluso venden tierras de uso común cuya venta directa a terceros no está permitida por la ley. De igual forma, surge una "nueva generación de la irregularidad" en términos de tenencia de la tierra que consiste en ventas de terrenos no conforme a la ley, sino en una nueva situación recreada por los inversionistas privados (Sedesol, 2006). Ellos hacen tratos con los propietarios de las tierras parceladas que no han adoptado el dominio pleno y ante notario se hace una promesa de compra-venta donde comprometen al ejidatario a formalizar la operación del dominio pleno a su favor. Se paga una suma inicial y en el futuro, cuando se cuenta con los títulos de propiedad, se liquida el monto total de las tierras. Ante esta situación, los promotores privados han resultado beneficiados pues especulan con los terrenos disponibles acaparando grandes extensiones de tierras y anticipando o conduciendo el crecimiento urbano a su favor.

Por otro lado, en términos urbanísticos, la normatividad de los asentamientos humanos estipula que cualquier asentamiento no puede ser regularizado en términos urbanísticos sino que los pobladores deben ser desalojados o reubicados cuando los asentamientos están ubicados en terrenos que presenten riesgos naturales, que se encuentren afectados por líneas de alta tensión, o sobre áreas naturales protegidas (entre ellas las zonas de preservación ecológica)y terrenos federales y de uso público cuyas características físicas no son económicamente factible para la dotación de servicios, entre otros. Por tanto, no surtirán

efecto los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes de desarrollo urbano (Sedesol, 2006).

Incorporación de la tierra ejidal al crecimiento urbano

Después de las reformas de 1992 y hasta nuestros días (2009), el auge de los nuevos mecanismos de desincorporación de tierras del régimen ejidal, parece opacar la importancia del mecanismo de la expropiación. Aun si continúa funcionando, la constitución de reservas territoriales mediante expropiaciones por parte de los gobiernos estatales y municipales, no parece una prioridad en el marco de la política urbana de los últimos años (Sedesol, 2006). Asimismo la vía de la expropiación para regularizar los asentamientos irregulares en términos de la tenencia de la tierra ha disminuido en recurrencia. En su lugar, los gobiernos estatales y municipales compran terrenos que cuentan con el dominio pleno ya que es un proceso más rápido.

Por otro lado, en 1999 se redefinió el objeto de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) por decreto presidencial. La redefinición consistió en ajustarse al nuevo marco jurídico en materia agraria. Es decir que, ante la existencia de nuevas vías de desincorporación de tierras del régimen social, la Corett ahora utiliza para la regularización de los asentamientos irregulares, la expropiación por causa de utilidad pública y la adopción del dominio pleno sobre las parcelas por parte de los ejidatarios. La Corett interviene como un coordinador que agiliza los procesos a efectuarse entre los organismos gubernamentales y los particulares. Esto es que, además de contar con un organismo público que promueve la vinculación del aprovechamiento de terrenos de origen ejidal y comunal con la política nacional de asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, hace posible la coordinación de estos procesos con los gobiernos de los estados y con la participación de sus municipios (Corett, 2009). Así mismo, la Corett deja de formar parte del Sector Agrario para incorporarse a SEDESOL y actualmente sus objetivos principales son: 1) Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen social (ejidal y comunal) y de propiedad federal, y 2) Promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda (Corett, 2009).

Sin embargo, la exclusividad de la Corett para la desincorporación de tierras del régimen ejidal fue eliminada con las reformas constitucionales de 1992. Actualmente puede usarse la "vía Agraria" que consiste en la obtención de los certificados de derechos parcelarios, de uso común y títulos de solares urbanos.

I.2.- Evolución del Marco Jurídico para el Desarrollo Urbano

Una vez que los terrenos han sido regularizados en términos de la tenencia de la tierra no pueden ser incorporados directamente al desarrollo urbano sino que el uso que se le da, estará sujeto a la aprobación de las dependencias responsables del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial conforme a las leyes vigentes. A continuación se hará una revisión del marco jurídico del desarrollo urbano correspondiente al municipio de Morelia, Michaocán.

I.2.1 Marco Jurídico Institucional del Desarrollo Urbano en México

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que México se constituye en una república representativa y democrática federal, compuesta por estados libres y soberanos divididos en tres niveles: Federal, Estatal y Municipal. También, el artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir "leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estado y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos". En otras palabras, hay leyes que distribuyen las competencias entre niveles de gobierno de manera vertical o cooperativa incluidas aquéllas referentes los asentamientos humanos sobre el territorio. El artículo 27 del mismo documento, señala la responsabilidad del Estado de "…dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras publicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población…"

Particularmente, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecen los criterios a considerar en el

ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda.

La promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976, fue un evento que determinó la tendencia de la planeación urbana en lo que a asentamientos humanos se refiere. Es una pieza jurídica en el cual se apoya la legitimidad de los planes nacionales (Azuela, 1989:58). La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) vigente, es el instrumento jurídico más importante hablando de los asentamientos humanos en el territorio mexicano. Tiene por objeto fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial, así como la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población, estableciendo la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios (Art.1 fracción I, II, III de la LGAH).

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable, definir los principios de la política ambiental, la preservación, la restauración y el mejoramiento al ambiente (Art. 1 de la L.G.E.E.P.A).

La dependencia del ejecutivo responsable de aplicar la Ley General de Asentamientos Humanos es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que para la coordinación y la organización entre las dependencias se fundamenta en lo estipulado en la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal que dicta las competencias de cada una.

En lo que se refiere al nivel estatal, los artículos 41 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgan autonomía constitucional a las entidades federativas. Así, en el ámbito estatal, aparece como documento principal la Constitución Política del Estado de Michoacán. En sus artículos 129 y 130 precisa cómo la obligación del poder público es garantizar el desarrollo estatal por medio de los mecanismos y medidas necesarias. En particular, para el ordenamiento territorial y los asentamientos humanos, se tiene el Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo (C.D.U.E.M.O.) que tiene como objeto establecer las normas y fijar las competencias para la planeación y regulación del los asentamientos humanos.

En el estado de Michoacán, el documento que especifica la organización de la administración pública estatal y la coordinación entre las dependencias es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán.

I.2.2 Evolución del Marco Jurídico Institucional para el Ordenamiento Territorial en Michoacán

En octubre de 1980, se establece la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas del Estado (SUOP) que asumió entre otras, las facultades de estudiar, planear y controlar el desarrollo del servicio público. En junio de 1984 desaparece la SUOP y se crean dos dependencias, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Secretaría de Urbanismo cuyas funciones consistían en elaborar y aplicar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, otorgar todo tipo de autorizaciones urbanas, planear y controlar el servicio público (SUMA, 2009). Esta institución se regía bajo la de Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio del Estado de Michoacán publicada en septiembre de 1983. En mayo de 1992, se modifica su nombre a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), ya que se le otorgan facultades ambientales el 20 de agosto del mismo año.

En junio de 1995 con la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, se abrogó la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio de 1983. Uno de los cambios más relevantes de la nueva ley fue que en su artículo 14 fracción XIII que redujo la participación estatal y se facultó a los ayuntamientos para conceder licencias o permisos de construcción, de autorizar fraccionamientos y conjuntos habitacionales, de hacer subdivisiones y notificaciones de conformidad con los programas de desarrollo urbano aplicables. Con esto, la participación estatal en cuanto a la administración del territorio en los municipios con planes de desarrollo urbano quedó limitada a dos acciones: la verificación de la congruencia de uso de suelo y la manifestación de impacto ambiental[7].

[7] Es una evaluación mediante la cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental. Significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de una modificación del ambiente negativa (Art. 9 L.D.U., 1995)

Con la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública en abril de 2002, se cambia el nombre de la SEDUE a Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA). Finalmente, el 26 de diciembre de 2007, se publica el Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo que deroga la Ley de Desarrollo Urbano de 1995 y de nuevo se reduce la participación estatal a una sola acción: la manifestación de impacto ambiental. Así las competencias referentes a la administración del territorio pasan prácticamente en su totalidad a la municipalidad como veremos a continuación.

A partir de 1999, el Artículo 115 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede a los municipios la responsabilidad para formular, aprobar planes de desarrollo y administrar la zonificación, así como de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en los ámbitos de su competencia. En este contexto, la planeación municipal está regida por leyes estatales y federales que lo condicionan a llevar sus objetivos a una planeación nacional. La formulación y elaboración de los planes se basa principalmente en las leyes estatales de conformidad al desarrollo urbano y demás reglamentos vigentes como el Reglamento de Protección al Medio Ambiente del Municipio de Morelia y el Reglamento para Construcción y Obras de Infraestructura del Municipio de Morelia.

Para lograr el aprovechamiento y el ordenamiento territorial, las autoridades locales se sirven de las dependencias y entidades encargadas de la planeación urbana. Así el municipio de Morelia cuenta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (S.D.U.M.A) para ejecutar el sistema de normas. A esta dependencia le corresponde el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Desarrollo Urbano tales como aplicar y operar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, conservar, mejorar y vigilar el crecimiento y determinación de reservas, usos, y destinos de áreas y predios del Centro de Población Municipal, así como organizar, coordinar, ejecutar, promover, vigilar, evaluar, asesorar, difundir, informar y dar seguimiento al programa de Desarrollo Urbano (Art. 35 del R.O.A.P.M.M.).

Por otra parte, al Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (I.M.D.U.M.) que fue creado el 23 de junio de 1995[8] y funciona como una entidad descentralizada de la Administración Pública está encargada la formulación y conducción de la planificación urbana municipal. Se encuentra en coordinación con la S.D.U.M.A para emitir opiniones y resoluciones en cuanto al ordenamiento territorial. Cuenta con una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo de Planeación Urbana y un Cuerpo Técnico permanente conformado por instituciones públicas ligadas con el desarrollo urbano (Sedesol, Sedue, Corett), la iniciativa privada (empresas constructoras e inmobiliarias, Coparmex) y asociaciones profesionales (Colegio de Ingenieros Civiles) (Arreola, 1978). Según las entrevistas realizadas a las autoridades, el propósito de tener dos organismos es para distribuir las funciones en la administración.

Instrumentos para la aplicación de las Leyes Urbanas a Nivel Municipal

La Ley señala la responsabilidad del Estado de organizar un Sistema Nacional de Planeación que se rige por la Ley Nacional de Planeación que dicta las normas y las bases conforme a los cuales se llevará a cabo el Plan Nacional de Desarrollo (Art. 1, fracción I, Ley de Planeación), del cual derivan y se adaptan los demás programas. Así, en el estado de Michoacán se identificaron: el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en Morelia el Programas Municipal de Desarrollo Urbano y finalmente, con el que se administran los asentamientos humanos de la ciudad: el Programas Director del Centro de Población Morelia 2004.

A nivel estatal, se sabe que no hubo continuidad desde el primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano publicado en 1979.

> *"El Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Michoacán elaborado en 1979 y llevado a la práctica de manera notable durante el periodo 1980-1986, ... no tuvo continuidad en las siguientes décadas; hasta la fecha, el mencionado plan no ha tenido las revisiones y actualizaciones necesarias ante los importantes y acelerados cambios de nuestra sociedad"* (La Jornada Michoacán, 2005).

[8] Forma parte de los "IMPLANES" a nivel nacional, sin embargo su nombre no se modificó y conservó el de origen.

No fue sino hasta 2008, que SUMA presentó el Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Michoacán.

> *"Después de 22 años de ausencia de una política urbana en el estado, la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA) presentó el Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Michoacán, que se elaboró en los tres últimos años de la administración de Lázaro Cárdenas Batel"* (La Jornada Michoacán 24 Febrero de 2008).

Sólo se contaba con programas regionales publicados en 1993 así que el crecimiento de las ciudades en el estado era atendido principalmente por áreas administrativas municipales (La jornada Michoacán, 5 de diciembre de 2007).

En 1983, se publicó el primer Plan de Desarrollo Urbano Municipal en la ciudad de Morelia, mismo que tuvo la primera modificación en 1987 debido a las demandas urbanas debido al ritmo de crecimiento demográfico en la ciudad (Ver cuadro II.4). En 1991 se publicó la segunda actualización al primer plan de 1983. Recordemos que a pesar de que se contaba con un plan municipal, para esta época la administración del territorio así como la emisión de cualquier tipo de autorizaciones era todavía competencia estatal a cargo de la SEDUE dependencia a nivel estatal. Según el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Morelia 2004, el Programa de 1991, pasó por alto la evaluación detallada las carencias del Plan anterior, en su lugar fue una suerte de informe que contabilizó las obras y proyectos ejecutados respecto a los programados. Una de las carencias que se recalcan del Plan de 1991 es la falta de reservas territoriales y la proliferación de los asentamientos irregulares.

En 1998, se publicó la tercera modificación al plan de 1983, que dio origen al Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia 1998-2015 y finalmente en 2004 se publicó el Programa de Desarrollo Urbano del centro de Población de Morelia 2004 (P.D.U.C.P.M. 2004) hasta ahora vigente. Entre los dos últimos planes mencionados existen modificaciones que reflejan el crecimiento urbano y la necesidad de adaptación de los instrumentos jurídicos con la realidad. Por ejemplo el P.D.U.C.P.M. 2004, hace énfasis una vez más en la necesidad de proporcionar provisiones territoriales que garanticen un crecimiento ordenado. Por lo tanto, el polígono del centro de población determinado en

2003 es dos veces mayor al de 1998 (el primero con una superficie de 27 851.4 hectáreas y el segundo con una de 88 884.87 hectáreas). Principalmente por el aumento de la zona urbanizada, pero también por las zonas previstas como urbanizables para el crecimiento futuro (9 765.47 hectáreas) que el plan de 1998 no consideraba. También el P.D.U.C.P.M. 2004 afirma en su parte de diagnóstico, que el crecimiento de la ciudad se hará sobre terrenos de régimen social y expone la necesidad de un programa de incorporación de tierras de origen ejidal al desarrollo urbano.

Así pues, el municipio de Morelia cuenta con una estructura administrativa que se sirve de instrumentos fundamentados en leyes y normas nacionales y estatales que procuran el control de los asentamientos humanos en el territorio (Ver cuadro I.1).

Cuadro I.1
LA LEGISLACION Y SUS INSTRUMENTOS

	NIVEL FEDERAL	NIVEL ESTATAL	NIVEL MUNICIPAL
NORMAS	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 27, 41,73, 124, 115	La Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo Art. 120, 130	
LEYES	Ley General de Asentamientos Humanos	Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo	Reglamentos
AUTORIDADES QUE APLICAN LA LEY	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA)	Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SDUMA) I.M.D.U.M.*
INSTRUMENTOS	Plan Nacional de Desarrollo	Plan Estatal de Desarrollo Urbano	Programa Municipal de Desarrollo Urbano Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población

* Esta Dependencia sólo emite opiniones, no tiene facultades de controlar, pero trabaja en conjunto y colabora con el control
FUENTE: Elaboración propia

De la reglamentación urbana en el municipio de Morelia.

Recordemos que el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia tiene como objetivo establecer las bases del crecimiento ordenado, así como de delimitar las reservas, usos y destinos del suelo. Es entonces de competencia municipal, apegarse a

éste para administrar la ocupación del territorio que logra particularmente, mediante la emisión de autorizaciones definitivas. Esta responsabilidad recae en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SDUMA) cuyas funciones regulan y administran las reservas territoriales a través de ejecución de los planes llevando a cabo acciones de control.

Una autorización definitiva es un conjunto de documentos que avalan la participación de todas las dependencias responsables de la gestión del territorio en el municipio y certifica la ejecución de sus competencias, por lo tanto es el documento que avala todo el proceso legal de incorporación de la tierra al desarrollo urbano controlado. Así, las autorizaciones definitivas atraviesan tres fases:

FASE I.- Dictamen de uso de suelo:

FASE II.- Visto Bueno de la lotificación y vialidad

FASE III.- Autorización definitiva del proyecto

En la Fase I el promovente se dirige a la Departamento de Uso de Suelo y Regularización Urbana con una solicitud y con los títulos de propiedad en regla que certifiquen la propiedad del predio para que se dicte si la superficie donde se ejecuta la obra tiene un uso compatible con lo estipulado en el Plan del Centro de Población y en las leyes vigentes. Es decir, si el uso corresponde con la delimitación del centro de población, con el tipo de zonificación, si se respetan los coeficientes de ocupación del suelo o densidades así como los derechos de vías, las características generales y normas del desarrollo urbano. Entre 1995 y 2007, uno de los requerimientos era de acudir también a la dependencia estatal para conseguir una verificación de congruencia respecto a los planes estatales y regionales, pero actualmente ese trámite ha sido eliminado.

Si el dictamen de uso de suelo emitido por el Departamento de Uso de Suelo y Regularización Urbana de S.D.U.M.A es negativo[9], el solicitante debe acudir al IMDUM para solicitar un cambio de uso de suelo que, anteriormente con base a lo escrito en el

[9] Siempre que es negativo es porque la obra se asienta sobre una zona no apta para el crecimiento urbano por cualquiera de las razones que detalla el plan.

artículo 125 de la Ley de Desarrollo Urbano de 1995, debía contar con un estudio técnico realizado por especialistas registrados en la municipalidad que justificara el cambio de uso de suelo, a efecto de ser aprobado por el Ayuntamiento. Lo mismo a nivel estatal, se realizaba un estudio justificativo por peritos registrados ante las autoridades que tras el estudio de la zona, se emitía un estudio científico que respaldaba el cambio.

Una vez que se aprueba el dictamen de uso de suelo, el promovente pasa a la fase II. En la cual principalmente se verifica la factibilidad de servicios de agua y electricidad por las dependencias competentes y las características propias del proyecto tales como el tamaño del desarrollo, la lotificación y la vialidad, el deslinde catastral, entre otros. Cada dependencia revisa las propuestas del promovente y propone modificaciones de ser necesario, sino se da el visto bueno.

Aprobada la etapa II, el promovente pasa a la fase III donde se procede a aprobar los documentos de la segunda fase y a emitir el Oficio de Autorización definitiva con el cual se da por autorizada el uso, la urbanización o la división de un predio.

A continuación es pertinente mencionar los tipos de tenencia de la tierra que existen en México, sus particularidades y sus cambios para conocer algunas de las condiciones del proceso de urbanización en el país, específicamente en la ciudad de Morelia.

CAPITULO II LA EXPANSION URBANA EN MORELIA Y EL SUELO SOCIAL

Con base en la bibliografía consultada, en este capítulo se ha hecho una breve descripción del crecimiento de la ciudad desde el siglo XX, con el fin de contextualizar la situación actual que es el objetivo de nuestra investigación. Finalmente, hago un análisis de las reformas y de los nuevos mecanismos de desincorporación del régimen ejidal, sucedidas a partir de las reformas del artículo 27 Constitucional en 1992.

II.1 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN

El estado de Michoacán se localiza en la parte centro occidente de la República Mexicana, sobre la costa meridional del Océano Pacifico, entre los 17°54'34" y 20°23'37'' de latitud Norte y los 100°03'23" y 103°44'09''de longitud Oeste[10]. Cubre una extensión de 58 643 000 hectáreas (58 643 km²) que representa alrededor del 3% de la superficie total del territorio nacional (INEGI, 2009). Su población total es de 3 966 073 habitantes de la cual 68% es población urbana y 32% es población rural (INEGI, 2009). El territorio está dividido en 113 municipios y su capital es la ciudad de Morelia.

El municipio de Morelia queda ubicado en la región centro-norte del estado de Michoacán y limita al norte con los municipios de Tarímbaro, Chucándiro y Huaniqueo; al este, Charo y Tzitzio; al sur, Villa Madero y Acuitzio; al oeste, Lagunillas, Quiroga, Coeneo y Tzintzuntzan (Art. 9 B.G.M.M.). Se divide administrativamente en la cabecera municipal, las tenencias y las encargaturas del orden. La ciudad de Morelia es la cabecera municipal cuya zona urbana, se compone en cuatro sectores[11] (ver cuadro II.1 y figura II.1). El municipio de Morelia tiene una superficie de 119 601 hectáreas y concentra una población de 684 145 habitantes que representa 17% de la población total del Estado (CONAPO, 2005). La mancha urbana de Morelia es de 9 735.94 hectáreas (Iris-Scince, 2005) lo que equivale

[10] De acuerdo a los datos publicados en el sitio electrónico del gobierno del estado.

[11] Los sectores a que se refiere este artículo se originan de la intersección de los ejes rectores que inician hacia los cuatro puntos cardinales. Las vías públicas mencionadas son: hacia el norte, la avenida Morelos norte, hacia el este, la avenida Francisco I. Madero oriente, incluyendo el tramo comprendido entre las calles Aquiles Serdán y Plan de Ayala denominado Calzada Francisco I. Madero; hacia el sur, la Avenida Morelos sur; hacia el oeste, la avenida Francisco I. Madero poniente.

al 8.1 % de la superficie total municipal que el INEGI ha dividido en 266 AGEBS. El norte de la ciudad se ha conurbado con el municipio de Tarímbaro y se ha declarado una zona metropolitana con los municipios de Morelia, Tarímbaro y Álvaro Obregón.

Cuadro II.1

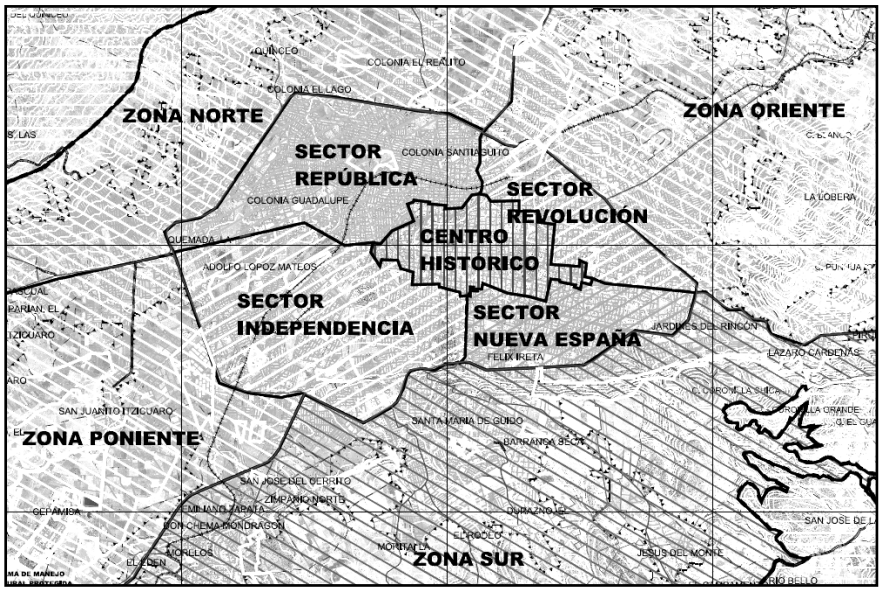
DIVISIÓN ADMINISTRATIVA DEL CENTRO DE POBLACIÓN POR SECTORES

MUNICIPIO	SECTORES DE LA CIUDAD
MORELIA	I Nueva España II. Independencia III. República IV. Revolución

Fuente: Elaboración propia basado en datos del bando de gobierno municipal

Figura II.1

DIVISIÓN ADMINISTRATIVA DEL CENTRO DE POBLACIÓN EN SECTORES



Fuente: Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia.

Evolución de su crecimiento hasta 1990

La ciudad de Morelia fue fundada con el nombre de Valladolid el 18 de mayo de 1541[12]. En ese entonces era un pequeño pueblo que apenas contaba con algunas casas construidas de abobe, piedra y cal que albergaban cerca de 310 habitantes. A principios del siglo XVII, tenía cerca de 1000 vecinos[13] y la ciudad comprendía apenas algunos edificios públicos (INEGI, 2000). En 1660, se encomienda la reconstrucción de la catedral que redefine el centro de la ciudad y desde entonces los asentamientos humanos se establecieron a sus alrededores y de los otros edificios religiosos (Azevedo, 2004). Entre 1810 y 1819 hubo un éxodo debido a la inestabilidad política del país relacionada con la aplicación de las leyes de reforma, de manera que la población Vallisoletana disminuyó de 20 000 a 4 000 habitantes (INEGI, 2000; Uribe, 1993). Para 1910, había una población de 40 042 habitantes y a partir de este año hubo un crecimiento moderado debido al éxodo ocasionado por la revolución. En 1940 la ciudad contaba con 44 304 habitantes, no obstante a partir de esa década, se aceleró el ritmo de crecimiento de la ciudad por causa principalmente de la migración campo-ciudad (Vargas, 1994). En 1950, la ciudad contaba con una población de 106 722 habitantes que ocuparon 724 hectáreas (Ver Cuadro II.2). A partir de 1950, se integran las colonias de Isaac Arriaga, Matamoros, Lomas de Hidalgo, Chapultepec, Viñedos, Burócrata, Félix Ireta, Felicitas del Río, Molino de Parras, Valladolid, Bocanegra, Guadalupe, y Porvenir (INEGI, 2000). De 1950 a 1960, la población crece a un ritmo de 3.57% de tal forma que para 1960 se registran 153,481 habitantes y una superficie de la mancha urbana de 1 002.30 hectáreas.

La década de los setentas, se caracteriza por el proceso de Metropolización y surgimiento de una ciudad media (Vargas, 1994). Durante esta década, la tasa de crecimiento poblacional fue de 4.98%, la cual muestra la presión ejercida para el crecimiento urbano. Al igual que en otras ciudades, el transporte vino a reducir el tiempo de traslado en Morelia, lo que dio origen a avenidas más grandes y a diversos asentamientos más alejados del centro de la ciudad. Por ejemplo, durante la década de los setenta se construyó la avenida Lázaro Cárdenas así como la avenida Héroes de Nocupétaro, la central de autobuses, la central de

[12] De acuerdo a lo escrito en el acta de Fundación
[13] Según la carta enviada por Baltasar de Covarrrubias al Rey de España 1619 (Salomao 2004)

abastos y se iniciaron las obras de construcción del libramiento (Ortega, 1980). Ortega (1980) afirma que a partir de esta década, la ciudad entró en una dinámica de flujo de población y expansión de la mancha desordenados, debido a la reinserción en la economía mundial y sus efectos que afectaron la dinámica de crecimiento económico, demográfico, urbano y ecológico. La mancha urbana creció un estimado de 390 hectáreas de 1970 a 1980 a un ritmo de 2.3% anual.

Cuadro II.2

POBLACIÓN, SUPEFICIE URBANIZADA Y TOTAL DE VIVIENDAS HABITADAS DE LA CIUDAD DE MORELIA DE 1950 A 2005

AÑO	POBLACION TOTAL		SUPERFICIE DE LA MANCHA URBANA		TOTAL DE VIVIENDAS HABITADAS	
	ABSOLUTO	TASA %	ABSOLUTO	TASA %	ABSOLUTO	TASA %
1950	106,722 [a]	-	724.00		-	-
1960	153,481	3.57%	1,002.30	3.30%	-	-
1970	218,083	3.66%	1,508.00 [b]	4.20%	-	-
1980	353,055	4.98%	1,898.60	2.30%	-	-
1990	492,901	6.09%	2,216.70	1.60%	94,133	-
2000	620,532	2.35%	9,227.00	15.30%	138,730	4.00%
1995-2000	578,061 [c]	1.67%	-	-	122,564	2.50%
2000-2005	684,145 [c]	1.73%	9,735.94 [d]	1.10%	154,334	2.20%

a : Los datos de población de 1950 a 2005 provienen de los Censos Generales de Población y Vivienda
b : Información tomada de la publicación de Aguilar (1994)
c: Los datos de población corresponden al Conteo de Población y Vivienda 1995 y al Censo General de Población y Vivienda 2000
d : Información obtenida del Iris-Scince 2005
Fuente: Elaboración porpia a partir de la publicación de Aguilar (1994) "Morelia, Urbanización en Tierra Ejidal", Censos y conteos de Población y Vivienda de 1990, 1995, 2000 y 2005, INEGI 2005, Iris-Scince

Durante los años ochentas, hubo una tasa de crecimiento poblacional de 6.09% que varios autores (Aguilar 1994; Vargas 1994; Sixtos, 1991) atañen a la fuerte corriente migratoria de población procedente del valle de México después del sismo de 1985. Este fenómeno, generó nuevas demandas de bienes y servicios en el municipio, entre ellos la demanda del espacio habitable. Sin embargo, la presión de ocupación no se reflejó en los registros de esa década, pues el crecimiento de la mancha urbana fue de 1.6%, aportando 318.1 hectáreas. Esto nos hace suponer que la década de los noventas fue el periodo en que se registró el crecimiento de la mancha urbana producto de las migraciones mencionadas.

Para el periodo de 1990-2000, se registró una tasa de crecimiento poblacional de 1.67%, sin embargo la mancha urbana creció a un ritmo de 15.30%. Es decir que, aunque el incremento en la población no fue mayor a aquél que se registró para el periodo 1980-1990, la mancha urbana creció cerca de 7 000 hectáreas; o sea casi cuatro veces el tamaño

registrado para 1990. Esto pudo ser consecuencia por un lado, por la presión que ejerció el crecimiento poblacional durante la segunda mitad de 1985 que se representó espacialmente hasta 1990 y por otro, como consecuencia de las reformas constitucionales de 1992 al artículo 27 que abrieron la oferta de terrenos ejidales al mercado de suelo.

II.2 LA IMPORTANCIA DE LA PROPIEDAD SOCIAL EN EL CRECIMIENTO URBANO

En la sección anterior, hemos hecho la revisión del crecimiento poblacional y de la mancha urbana de la ciudad de Morelia; en esta, se pretende analizar la relación que existe entre el crecimiento urbano y la tenencia de la tierra. Para empezar, se hará una breve mención del régimen de propiedad de la tierra en el siglo XIX a forma de contexto. En seguida, he dividido la urbanización de Morelia del siglo XX con base al trabajo hecho por Aguilar (1994) en dos grandes periodos tomando en cuenta dos elementos fundamentales: primero, el reparto agrario y el segundo que da inicio con las expropiaciones realizadas a la propiedad social a partir de 1964 para la incorporación de las tierras de propiedad social al desarrollo urbano.

Antecedentes

Como primera transformación, aquí mencionaremos las provocadas por la aplicación de las Leyes de Reforma a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Como lo explica Uribe (1993), las reformas constitucionales crearon en el país una nueva concepción de la organización del espacio en las ciudades del país, entre ellas la de Morelia. Consistió en la supresión de conventos e inmuebles religiosos que podían ser adquiridos por el estado y los particulares. Con esto, las huertas fueron lotificadas y fraccionadas, los atrios se convirtieron en plazas o mercados y los edificios conventuales por su parte, se destinaron a usos como oficinas públicas, escuelas cárceles, hospitales, etc. La posibilidad de poseer espacios, hizo del suelo urbano un elemento de supremacía por lo tanto una mercancía codiciada que tuvo como consecuencia una especulación de la tierra que fue aprovechada por los militares y la burguesía (Uribe, 1993). La tierra pasó de manos del clero a propietarios civiles que conformaron ranchos y haciendas. Así que en 1910, se

inventariaron 43 haciendas y 325 ranchos (Arreola, 1978, citado en Aguilar 1994 p. 37) en la región que ahora ocupa parcialmente en el municipio de Morelia[14].

En seguida, la organización de la tenencia de la tierra se vio modificada con el reparto agrario. En Morelia, el reparto comenzó en 1917, pero como ya lo hemos mencionado, tuvo un auge en los años treintas. Se caracterizó por el reparto de las tierras de las haciendas y los ranchos[15] a los núcleos agrarios y por la conformación de los ejidos. Para mediados de los setentas se habían dotado 78 ejidos con un total de 57 939.35 hectáreas, que representa el 48.44% de la superficie total municipal, lo que supone que una gran parte de la tierra apta para el crecimiento urbano estaba sujeta a las disposiciones legales de la propiedad social. El cuadro II.3, muestra que más de la mitad de las acciones de dotación y de ampliación que se efectuaron entre 1930 y 1940.

El segundo periodo que describe Aguilar (1994) comienza en 1964 y se caracteriza por las expropiaciones gubernamentales hechas a los ejidos a favor de diversas instituciones para incorporar tierras de propiedad social al desarrollo urbano. Efectivamente los datos nos muestran (Ver cuadro II.4) que a partir de 1964 inicia la expropiación colectiva a favor del Gobierno del Estado de Michoacán de los ejidos de Tres Puentes, Jesús del Monte, Emiliano Zapata, La Soledad, Santa María de Guido, San José del Cerrito y Santiaguito por una superficie total de 488.48 hectáreas. De acuerdo el mismo autor, la tierra expropiada fue utilizada para constituir reservas territoriales que deberían ser ofertadas a los diversos grupos o agentes sociales y así las tierras expropiadas, se ofertaron entre los promotores inmobiliarios, para la construcción de vivienda social o para conceder prestaciones entre los sindicatos a través del Gobierno del Estado, la Promotora Michoacana de Vivienda[16] y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) (Aguilar, 1994). En esa década no hubo más expropiaciones en el municipio y para 1970, la mancha urbana alcanzó 1508 hectáreas.

[14] Información más amplia y detallada referente a los ranchos y las haciendas en la región, consultar la publicación de José Alfredo Uribe (1993) "Morelia: los pasos a la modernidad" y Aguilar (1994) "Morelia Urbanización en Tierra Ejidal".

[15] Aguilar (1994) Menciona 28 haciendas y ranchos localizados alrededor de la ciudad que antes del reparto agrario sumaban una superficie de 20 164.66 hectáreas.

[16] Promotora creada en el sexenio de Cuauhtémoc Cárdenas como cuya función era de hacer de intermediaria entre los solicitantes de tierra y los créditos Fonhapo.

En la década de los setentas se hicieron 8 expropiaciones equivalentes a 309.48 hectáreas a los ejidos de Tenencia Morelos (al sur), Santiaguito (al norte), Consuelo Alfaro (al este),

Cuadro II.3

SUPERFICIE DOTADA COMO PROPIEDAD SOCIAL DE 1917 A 1992 (CONTINÚA…)

NOMBRE DEL NUCLEO AGRARIO	ACCION	PUBLICACION EN EL DOF	SUPERFICIE CONCEDIDA (HAS)	SUPERFICIE CONCEDIDA TOTAL (HAS)
TOTAL			**57,939.35**	**57,939.35**
ARACURIO	DOTACION	07/09/1931	679.37	
	AMPLIACION	21/08/1940	71.20	750.57
ASIENTO DE PIEDRA	DOTACION	07/05/1936	1,022.00	1,022.00
ATAPANEO	DOTACION	09/05/1936	330.00	330.00
ATECUARO	DOTACION	23/01/1930	990.00	
	AMPLIACION	15/10/1936	537.68	1,527.68
CAPULA	DOTACION	07/09/1955	637.25	637.25
COAPA	DOTACION	04/04/1936	661.70	661.70
COINTZIO	DOTACION	30/04/2026	138.00	
	AMPLIACION	28/01/1930	438.00	576.00
COL. CHICACUARO	DOTACION	23/09/1941	475.40	475.40
CORO CHICO	DOTACION	22/06/1936	501.70	501.70
CORO GRANDE	DOTACION	28/02/1930	1,334.00	1,334.00
CUANAJILLO	DOTACION	19/02/1937	427.20	
	AMPLIACION	26/09/1939	51.00	478.20
CHIHUERIO	DOTACION	14/02/1936	892.00	892.00
CHIQUIMITIO	DOTACION	26/10/1935	484.00	484.00
EL PORVENIR	DOTACION	09/05/1936	708.00	708.00
EL REPARO	DOTACION	28/02/1936	400.00	
	AMPLIACION	24/02/1939	182.00	582.00
EL RINCON DE OCOLUSEN	DOTACION	27/10/1936	500.00	
	AMPLIACION	25/11/1939	147.00	647.00
EMILIANO ZAPATA	DOTACION	11/01/1936	416.00	416.00
HERMENEGILDO GALEANA	DOTACION		0.00	
ICHAQUEO	DOTACION	28/11/1921	700.00	
	AMPLIACION	06/11/1936	176.00	876.00
IRATZIO	DOTACION	09/10/1941	166.00	166.00
ISAAC ARRIAGA	DOTACION	27/02/1930	282.00	
	AMPLIACION	19/02/1937	310.00	592.00
JESUS DEL MONTE	DOTACION	10/08/1929	909.20	
	AMPLIACION	27/02/1936	561.00	
	AMPLIACION	03/10/1941	260.00	1,730.20
JOYA BUENAVISTA	DOTACION	12/05/1939	318.00	318.00
JOA DE LA HUERTA	DOTACION	18/12/1935	507.00	507.00
LA ALBERCA	DOTACION	31/01/1930	1,059.00	
	AMPLIACION	26/07/1939	300.00	1,359.00
LA ALDEA SE DIVIDE DE COTZIO	DIVISION	31/02/1984	853.15	853.15
LA CUADRILLA	DOTACION	17/10/1970	1,180.25	1,180.25
LA ESTANCIA	DOTACION	22/11/1935	692.00	692.00
LA FLORIDA	DOTACION	28/02/1936	285.00	285.00
LA MAIZA	DOTACION	20/02/1936	750.00	750.00
LA QUEMADA	DOTACION	29/10/1936	142.80	
	AMPLIACION	15/04/1942	205.00	347.80
LA SOLEDAD	DOTACION	06/05/1939	172.20	
	AMPLIACION	25/08/1948	99.17	271.37
LA YERBABUENA	DOTACION	28/02/1936	360.00	
	AMPLIACION	14/07/1939	44.00	404.00
LAS FLORES	DOTACION	30/10/1936	152.00	
	AMPLIACION	29/10/1941	304.50	456.50
LAS TROJES	DOTACION	07/05/1936	338.45	
	AMPLIACION	03/04/1943	38.40	376.85
LOS EJIDOS	DOTACION	20/10/1936	47.70	
	AMPLIACION	26/12/1941	428.00	475.70
NIEVES	DOTACION	14/06/1937	1,004.00	1,004.00
POTRERILLOS	DOTACION	14/02/1936	904.00	904.00

FUENTE: Información proveniente de la Secretaría de la Reforma Agraria

Cuadro II.3

SUPERFICIE DOTADA COMO PROPIEDAD SOCIALDE 1917 A 1992 (CONCLUSIÓN…)

NOMBRE DEL NUCLEO AGRARIO	ACCION	PUBLICACION EN EL DOF	SUPERFICIE CONCEDIDA (HAS)	SUPERFICIE CONCEDIDA TOTAL (HAS)
PUEBLO VIEJO	DOTACION	28/02/1950	38.30	38.30
QUINCEO	DOTACION	01/08/1958	270.80	270.80
SAN ANTONIO CARUPO	DOTACION	25/04/1936	992.20	992.20
SAN ANTONIO PARANGARE	DOTACION	31/12/1945	594.30	594.30
SAN ANTONIO COAPA	DOTACION	26/08/1933	531.00	
	AMPLIACION	25/03/1939	40.00	571.00
SAN CARLOS COAPA	DOTACION	20/02/1936	540.00	540.00
SAN ISIDRO ITZICUARO	DOTACION	29/10/1936	280.00	
	AMPLIACION	02/12/1941	238.60	518.60
SAN JOSE COAPA	DOTACION	04/04/1936	428.00	428.00
SAN JOSE DE LAS TORRES	DOTACION	02/10/1935	1,145.47	
	AMPLIACION	19/09/1941	260.00	1,405.47
SAN JUANITO ITZICUARO	DOTACION	20/10/1936	305.60	
	AMPLIACION	14/04/1944	127.00	432.60
SAN LORENZO ITZICUARO	DOTACION	23/10/1933	332.98	332.98
SAN MIGUEL COAPA	DOTACION	13/02/1936	648.00	648.00
SAN MIGUEL DEL MONTE	DOTACION	19/12/1935	900.50	
	AMPLIACION	28/05/1953	34.00	934.50
SAN NICOLAS OBISPO	DOTACION	24/06/2027	720.00	
	AMPLIACION	24/10/1936	278.00	
	AMPLIACION	17/09/1943	300.70	1,298.70
SAN JOSE DEL CERRITO	DOTACION	06/01/1936	315.00	
	AMPLIACION	21/08/1939	89.70	404.70
SAN PEDRO CHICACUARO	DOTACION	18/05/1935	428.00	428.00
SAN RAFAEL COAPA	DOTACION	04/04/1936	404.00	
	AMPLIACION	22/07/1972	208.97	612.97
SANTA MARIA DE GUIDO	DOTACION	27/07/1972	208.97	208.97
SANTA ROSALIA	DOTACION	14/07/1939	641.60	641.60
SANTIAGO UNDAMEO	DOTACION	29/06/1921	2,620.00	2,620.00
SANTIAGUITO	DOTACION	25/01/1924	860.29	
	AMPLIACION	29/09/1941	685.29	1,545.57
TACICUARO	DOTACION	26/12/1927	730.00	730.00
TAREGÜICHO	DOTACION	29/09/1931	493.38	493.38
TENENCIA MORELOS	DOTACION	31/01/1930	1,184.30	
	AMPLIACION	13/12/1935	840.00	2,024.30
TEREMENDO	DOTACION	13/09/1917	1,755.00	
	AMPLIACION	24/10/1930	1,065.72	2,820.72
TEREMENDO JASSO	DOTACION	06/04/1935	1,000.00	
	AMPLIACION	28/01/1963	215.00	1,215.00
TIRIO	DOTACION	13/08/1935	516.00	516.00
TIRIPETIO	DOTACION	08/02/1918	1,755.61	1,755.61
TIRISTARAN	DOTACION	20/06/1936	321.70	321.70
TRES PUENTES	DOTACION	12/06/1937	28.96	28.96
TUMBISCATIO	DOTACION	30/04/1940	1,370.00	
	AMPLIACION	08/01/1944	1,926.10	
	AMPLIACION	22/11/1946	460.00	3,756.10
TZINTZIMACATO Y ARACEO	DOTACION	13/08/1928	936.00	936.00
TZINTZIMACATO CHICO	DOTACION	02/05/1936	666.60	
	AMPLIACION	13/07/1940	210.00	876.60
ZAJO CHICO	DOTACION	27/02/1930	347.00	347.00
ZAJO GRANDE	DOTACION	27/02/1930	517.00	517.00
SIMPANIO	DOTACION	11/01/1936	448.00	448.00
SINDURIO	DOTACION	29/10/1936	113.40	113.40

FUENTE: Información proveniente de la Secretaría de la Reforma Agraria

Cuadro II.4

EXPROPIACIONES REALIZADAS EN EL MUNICIPIO DE MORELIA

ANTES DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

EJIDO	FECHA	INSTITUCION	SUPERFICIE EN HAS
TOTAL	**34 Acciones**		**1124.2544**
EMILIANO ZAPATA	07/04/1964	GOB. EDO	114.4872
JESUS DEL MONTE	07/04/1964	GOB. EDO	51.9526
LA SOLEDAD	07/04/1964	GOB. EDO	21.8772
SAN JOSE DEL CERRITO	07/04/1964	GOB. EDO	92.9383
SANTA MARIA DE GUIDO	07/04/1964	GOB. EDO	81.3287
SANTIAGUITO	07/04/1964	GOB. EDO	80.3645
TRES PUENTES	07/04/1964	GOB. EDO	45.5349
TENENCIA MORELOS	15/03/1973	BANOBRAS	63.1342
CONSUELO ALFARO DE V.	11/03/1975	GOB. EDO	52.8654
ISAAC ARRIAGA	11/03/1975	GOB. EDO	87.6856
SALITRILLO	11/03/1975	GOB. EDO	15.5173
SANTIAGUITO	11/03/1975	GOB. EDO	1.1562
SANTIAGUITO	15/10/1975	GOB. EDO	7.5842
TENENCIA MORELOS	28/11/1978	CORETT	43.8590
EMILIANO ZAPATA	18/06/1979	CORETT	37.7257
TENENCIA MORELOS	17/03/1980	SCT	1.1446
SANTIAGUITO	23/05/1980	PEMEX	4.3529
SAN JUANITO ITZICUARO	06/02/1981	CFE	3.9997
SINDURIO	13/06/1985	CONASUPO	2.8355
EMILIANO ZAPATA	07/08/1985	SCT	4.3750
RINCON DE OCOLUSEN	11/09/1985	CFE	0.3152
SANTIAGUITO	10/02/1986	CORETT	12.2437
SANTIAGUITO	29/05/1986	SEDUE	64.1612
RINCON DE OCOLUSEN	10/08/1989	CORETT	29.1063
SANTIAGUITO	21/08/1989	CORETT	64.0385
ISAAC ARRIAGA	21/12/1989	SCT	2.7366
SANTIAGUITO	21/05/1990	GOB. EDO	3.9100
SANTIAGUITO	23/05/1990	PEMEX	4.3529
ATAPANEO	28/08/1990	CORETT	27.4205
SAN JUANITO ITZICUARO	19/06/1991	CORETT	24.5689
ISAAC ARRIAGA	02/12/1991	CORETT	42.2393
EMILIANO ZAPATA	06/12/1991	SCT	7.3800
SAN JUANITO ITZICUARO	19/061991	CORETT	23.1527

FUENTE: Elaboracion propia con datos del Diario Oficial de la Federación

Isaac Arriaga (al este) y Emiliano Zapata (al oeste). Para estos años, la intervención del gobierno del estado continuó siendo importante, pues de las 8 expropiaciones, 5 fueron hechas a su favor que acumularon el 53% de la superficie total expropiada y por primera vez, intervino Corett con 2 expropiaciones en 1978 para la regularización de la propiedad

de la tierra de los asentamientos irregulares en los ejidos de Tenencia Morelos y Emiliano Zapata con una participación del 26% de la superficie total expropiada.

Para 1980, la ciudad ya tenía 353 055 habitantes y la mancha urbana abarcaba una superficie de 1 898.60 hectáreas. Esto significa que hubo un incremento estimado de 390 hectáreas entre 1970 y 1980, o sea que las expropiaciones contribuyeron en un 77% al crecimiento urbano de la ciudad. Durante esta década, hubo 11 acciones expropiatorias que sumaron un total de 189.30 hectáreas. En el mismo periodo, la intervención de las dependencias gubernamentales comienza a cambiar. Del total de la superficie expropiada, 55% o sea 105.38 hectáreas, fueron hechas a favor de Corett y en la misma década, hubo una sola intervención del gobierno del estado con 64.16 hectáreas, o sea un 33% de la superficie expropiada. Esto denota por un lado, la importancia de las acciones de origen ilegal para la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano y por otro, muestra que la intervención del gobierno del estado para la creación de reservas territoriales disminuyó respecto a la década anterior. Esto nos da muestra de que en los años ochenta, en la ciudad de Morelia, predominaron los procesos de "urbanización ilegal-regularización-incorporación (Aguilar 1994) que dejaron por un lado, obsoletos los instrumentos de planeación y control y por otro, provocaron los asentamientos anárquicos que desencadenaron problemas de segregación espacial, deficiencias en los servicios urbanos producto de la ciudad especulativa (Sixtos, 1991).

De 1980 a 1990 la mancha urbana creció 318.1 hectáreas alcanzando 2 216.70 hectáreas (Ver cuadro II.2) es decir, un incremento de 16.75% respecto al tamaño de la década precedente. Para el mismo periodo el cuadro II.4 nos muestra que hubo 14 decretos expropiatorios en el municipio que acumularon una superficie de 228.90 hectáreas, es nto no hace saber que el 71% del incremento del crecimiento la mancha urbana fue incorporado legalmente al desarrollo urbano a través de expropiaciones. Cabe mencionar que de las 228.90 hectáreas incorporadas mediante expropiaciones para el periodo mencionado, 58% fue gestionado por Corett y 31% por el gobierno del estado. Lo anterior, nos hace suponer que el resto de la superficie del crecimiento urbano, fue ocupada por asentamientos irregulares sobre tierras ejidales o sobre tierras de propiedad privada.

II.3 La Desincorporación de la Tierra de Propiedad Social en Morelia a partir de las Reformas al Artículo 27 Constitucional

Para analizar las dos últimas décadas, haremos una división temporal para antes y después de 1992 con el objeto de estudiar los efectos que tuvieron las reformas al artículo 27 en las tendencias de desincorporación de tierras del régimen social y de incorporación al desarrollo urbano.

Para comenzar, tenemos que entre 1990 y 1991, hubo 7 acciones de expropiación que sumaron 133.01 hectáreas de las cuales 117.37 (85%) fueron hechas a favor de Corett para la regularización de asentamientos y sólo hubo una intervención del gobierno del estado con una superficie de 3.9 hectáreas equivalente 2% de la superficie total expropiada. Aquí se observa cómo fue disminuyendo la cantidad de expropiaciones hechas a favor del Gobierno del estado y por otro lado, el aumento de las expropiaciones hechas a favor de Corett. Para antes de 1992, los ejidos con más superficie expropiada fueron Emiliano Zapata, Isaac Arriaga, Santiaguito y Tenencia Morelos (Ver anexo).

Para continuar el análisis, hay que recordar que a partir de 1992, las modificaciones al artículo 27 constitucional, primero se propiciaron la seguridad de la tenencia de la tierra en los ejidos; segundo, surgió una nueva oferta del suelo en el municipio y tercero, se incrementaron los mecanismos para la incorporación de tierras de propiedad social al desarrollo urbano. Las reformas constitucionales también tenían como objetivo, disminuir la venta ilegal de terrenos, los asentamientos humanos y controlar el crecimiento de la ciudad.

Con el PROCEDE, el sector Agrario hizo una invitación a los ejidatarios del municipio de Morelia para delimitar las parcelas, las tierras de uso común, de asentamientos humanos o de fundo legal. Como ya lo hemos mencionado anteriormente, con esto se sumaron dos acciones voluntarias por ejidatarios[17]para la incorporación de tierras al crecimiento urbano. La primera fue con el dominio pleno de la superficie parcelada que permite disponer completamente de la propiedad de sus tierras y cambiar del régimen social al privado. La

[17] Pero no de decisión individual, pues cualquier decisión tiene que ser aprobada por la asamblea ejidal.

segunda que consiste en la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil (pero en el municipio de Morelia, no se utiliza esta modalidad según lo declarado por funcionarios de la Procuraduría Agraria). Así como ya lo hemos mencionado anteriormente, actualmente existen 4 opciones principales para la incorporación de tierras de propiedad social al crecimiento urbano: la expropiación, la regularización de los asentamientos irregulares *a posteriori*, la adopción de dominio pleno de la tierra parcelada (que puede ser vendida directamente a terceros) y la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles. Con el PROCEDE, a nivel estatal se certificaron 93.81% de los ejidos y a nivel municipal 96.1% (R.A.N., 2009). En total, en el municipio de Morelia, sumaron 75 ejidos certificados que representan una superficie de 50,381.24 hectáreas (Ver cuadro II.5).

Como se observó en el cuadro II.3, la superficie dotada durante el periodo del reparto agrario fue de 57 939.35 hectáreas en el municipio y como lo hemos dicho antes, la superficie certificada fue de 50 381.24 hectáreas, o sea una diferencia de 8 023.71 hectáreas. Asimismo, las expropiaciones hechas antes de 1992, dan cuenta de que sólo 1 124.2544 hectáreas (el 1.9% respecto al total dotado) fueron desincorporadas del régimen ejidal. La diferencia que existe entre la superficie total dotada respecto a la superficie total delimitada se explica por varias razones; por ejemplo el ejido de El Torreón en un principio perteneció al municipio de Charo y actualmente en los datos del PROCEDE está certificado en el municipio de Morelia, con lo que se suma a la superficie de propiedad del municipio. Otra razón es que con el paso del tiempo un ejido puede desaparecer o dividirse como fue el caso de San Nicolás Obispo y La Mintzita o de Cotzio y la Aldea. Otras veces la superficie dotada fue una y a pesar de que hubo expropiaciones en el ejido, la superficie permanece la misma o incluso mayor como en el caso del ejido de Tiripetío. De igual manera, el área de la dotación y la de certificación puede variar, incluso pudo certificarse una superficie mayor aun si hubo expropiaciones en el ejido. Gracias a entrevistas con funcionarios de la Procuraduría Agraria, pudo explicarse esta situación. Se aclaró que en un inicio no se midió con precisión el área de los ejidos o que simplemente por costumbre hubo tierras que se consideraron propiedad de un ejido a pesar de no haber sido dotada; así, a la hora de la certificación al fin se reconocieron legalmente. Asimismo, en el cuadro II.5, se observa que 14 de los ejidos certificados no aparecen en los registros de la dotación y por otro lado, 13 ejidos no aparecen en la certificación. Esto porque probablemente no acordaron certificarse

en la Asamblea Ejidal, o porque fueron totalmente ocupados por los asentamientos humanos de la ciudad, como fue el caso del ejido Tres Puentes.

Cuadro II.5

NÚCLEOS AGRARIOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA SEGÚN SUPERFICIE,

CONTINÚA

NOMBRE DEL NÚCLEO AGRARIO		SUPERFICIE DELIMITADA PROCEDE (HAS) [c]
TOTAL		**50,381.24**
ATAPANEO		1,098.97
ATECUARO		1,455.69
CAPULA		228.84
CHIGUERIO		940.39
CHIQUIMITIO		503.68
COAPA		712.04
COINTZIO		535.34
COLONIA CHICACUARO		297.23
COL. CONSUELO ALFARO[3]		94.92
CORO CHICO		503.61
CORO GRANDE		1,384.59
COTZURIO	1	429.18
CUANAJILLO		466.11
EL DURAZNO	1	499.68
EL LAGO	1	79.90
EL PORVENIR		751.09
EL REPARO		536.44
EL RINCON		482.73
EL TORREON [4]	1	286.40
FRANCISCO J. MUJICA	1	335.45
ICHAQUEO		748.63
IRATZIO		115.03
ISAAC ARRIAGA		447.47
JESUS DEL MONTE		1,655.28
JOYA DE BUENAVISTA		315.32
JOYA DE LA HUERTA		493.38
LA ALBERCA		1,354.35
LA ALDEA		864.21
LA CUADRILLA		791.21
LA ESTANCIA		674.85
LA MINTZITA	1	284.13
LA QUEMADA		192.41
LA SOLEDAD		145.95
LAS FLORES		454.04
LAS TROJES		337.76
LOMA CALIENTE	1	342.37
LOS EJIDOS		455.54
NIEVES		509.07
NUEVA FLORIDA	1	271.14
OPONGUIO	1	1,277.48
PUEBLO VIEJO O PARRITAS	1	38.30
QUINCEO		195.78
QUINCEO II	1	1,104.45

a Registro Agrario Nacional
b Diario Oficial de la Federación
c Procuraduría Agraria
1 No se encuentran en los registros de dotación
2 No se encuentran en los registros de Procede
3 En un principio perteneció al municipio de Charo
4 En un principio perteneció al municipio de Taìmbaro
FUENTE: Elaboración propia a partir de información del DOF y RAN

Cuadro II.5

NÚCLEOS AGRARIOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA SEGÚN SUPERFICIE

CONCLUSIÓN

NOMBRE DEL NÚCLEO AGRARIO		SUPERFICIE DELIMITADA PROCEDE (HAS) c
SAN ANTONIO CARUPO		928.02
SAN ANTONIO COAPA		547.26
SAN ANTONIO PARANGARE		524.01
SAN CARLOS COAPA		559.14
SAN ISIDRO ITZICUARO		472.56
SAN JOSE COAPA		491.89
SAN JOSE DE LAS TORRES		1409.45
SAN JOSE DEL CERRITO		306.50
SAN JUANITO ITZICUARO		287.99
SAN LORENZO		280.16
SAN MIGUEL COAPA		678.43
SAN MIGUEL DEL MONTE		757.24
SAN NICOLAS OBISPO		809.74
SAN PEDRO CHICACUARO		437.05
SAN RAFAEL COAPA		600.97
SANTA MARIA DE GUIDO		639.68
SANTA ROSALIA		632.78
SANTIAGO UNDAMEO		2275.18
SANTIAGUITO		548.56
SIMPANIO		632.31
SINDURIO		53.90
TACICUARO		769.34
TENENCIA MORELOS		1971.17
TEREMENDO JASSO		973.76
TIRIO		524.22
TIRIPETIO		1786.10
TIRISTARAN		44.77
TORRECILLAS	1	173.52
TUMBISCA		3874.70
TZINTZIMACATO Y ARACEO		916.43
UMECUARO	1	93.06
ZAJO CHICO		171.54
ZAJO GRANDE		519.41
ARACURIO	2	
ASIENTO DE PIEDRA	2	
EMILIANO ZAPATA	2	
HERMENEGILDO GALEANA	2	
LA FLORIDA	2	
LA MAIZA	2	
LA YERBABUENA	2	
POTRERILLOS	2	
PUEBLO VIEJO	2	
SALITRILLO	1	
TAREGÜICHO	2	
TEREMENDO	2	
TRES PUENTES	2	
TZINTZIMACATO CHICO	2	

a Registro Agrario Nacional
b Diario Oficial de la Federación
c Procuraduría Agraria
1 No se encuentran en los registros de dotación
2 No se encuentran en los registros de Procede
FUENTE: Elaboración propia con datos del RAN, PROCEDE Y PA.

Actualmente, la superficie municipal es de 119 601 hectáreas y para el 2005, la superficie urbanizada (que incluye las localidades mayores a 2 500 habitantes[18]) era 9% del total, por lo tanto la no urbanizada es de 108 777.90 hectáreas (91%). Los datos del PROCEDE muestran que 50 381.24 hectáreas son de propiedad social equivalente 46.32 % de la superficie no urbanizada. De la superficie total certificada, el 8.57% adoptó dominio pleno y 32.51% es superficie parcelada o susceptible de adoptar dominio pleno, esto equivale a casi un 19% de la superficie total no urbanizada que está potencialmente disponible para ser adquirida directamente por terceros (la suma de la superficie parcelada y aquélla que ha adoptado el dominio pleno). La superficie de uso común, por su parte, representa 52.21% de la superficie certificada, pero en Morelia no hay registros de alguna sociedad mercantil ni alguna inmobiliaria por medio de la cual se pueda incorporar este tipo de tierras al desarrollo urbano.

Cuadro II.6

EJIDOS CERTIFICADOS ENTRE 1993 Y 2008, MUNICIPIO DE MORELIA

MUNICIPIO		**PORCENTAJE**
SUPERFICIE TOTAL MUNICIPAL	119,601.00	100%
SUPERFICIE MUNICIPAL URBANIZADA	10,829.10 [a]	9.05% [b]
SUPERFICIE MUNICIPAL NO URBANIZADA	**108,771.90**	**90.95%**
EJIDOS	**75**	
SUPERFICIE CERTIFICADA	50,381.24	100.00%
SUPERFICIE PARCELADA	16,380.66	32.51%
SUPERFICIE CON DOMINIO PLENO	4,317.04	8.57%
SUPERFICIE DE USO COMUN	26,301.99	52.21%
SUPERFICIE DE ASENTAMIETOS HUMANOS	3,279.13	6.51%
BENEFICIARIOS	**11857**	
EJIDATARIOS	3,449	
POSESIONARIOS	1,167	
AVECINADOS	7,241	
EXPROPIACIONES DE 1992 A 2008		
SUPERFICIE TOTAL EXPROPIADA	1,444.22	100.00%
SUPERFICIE EXPROPIADA A FAVOR DE CORETT	1,137.30	78.75%
SUPERFICI A FAVOR DEL GOBIERNO DEL ESTADO	32.71	2.26%
SUPERFICIE A FAVOR DE OTRAS DEPENDENCIAS	274.21	18.99%

a La Superficie Urbanizada considera las localidades de Morelia, Capula, Jesús del Monte y Morelos
b Porcentaje considerando a la superficie total municipal como el 100%
Porcentajes respecto a la superficie total municipal
FUENTE: Registro Agrario Nacional e Inegi IRIS 2005

[18] De las 234 localidades del municipio de Morelia, INEGI considera únicamente 4 con más de 2500 habitantes: Morelia, la Aldea, Capula, Jesús del Monte y Morelos (IRIS, 2005) lo que significa una fuerte presión para el crecimiento y demanda de tierra para estas localidades

Como lo hemos visto, aumentó la oferta del suelo de propiedad social después de las reformas al artículo 27. Sólo la superficie con dominio pleno representa casi 4% (4 317.04 hectáreas) de la superficie no urbanizada. De igual manera, esta superficie es casi 4 veces mayor que la superficie total expropiada a favor de diversas instituciones gubernamentales de 1992 hasta 2008 (Ver cuadro II.6) y casi dos veces mayor de la superficie expropiada desde 1964 a 2008 que fue de 2 626.63 hectáreas.

Además de la nueva oferta del suelo, la intervención gubernamental siguió con sus antiguas acciones de expropiación y regularización de asentamientos. Por ejemplo, de 1992 a 2000, se hicieron 33 expropiaciones (Ver Cuadro II.7) en el municipio equivalentes a 1 099.95 hectáreas de las cuales 797.53 hectáreas, o sea que, 72% fueron hechas a favor de Corett. Las expropiaciones se hicieron para regularizar asentamientos humanos en 14 ejidos de los cuales 9 se ubican al poniente de la ciudad y sólo uno, San Miguel del Monte, al cual se le expropiaron 207.94 hectáreas se sitúa al sur de la ciudad (Ver mapa II.1). Durante el mismo periodo, se observa que la intervención del gobierno del estado, sólo fue en 3 acciones con una superficie de 56.62 hectáreas (casi 5% de la superficie total expropiada para el periodo).

En contraste con la década precedente, hubo una tasa de crecimiento poblacional de 2.35% de 1990 a 2000 (recordemos que la tasa de 1980 a 1990 fue de 6.09%). Contrariamente a la diminución de crecimiento poblacional, la tasa el crecimiento de la mancha urbana para el mismo periodo fue de 7 010.3 hectáreas, es decir, la ciudad creció casi tres veces más a pesar de que la población no creció considerablemente en comparación con la década precedente.

El mismo cuadro nos muestra que a partir del año 2001, sólo hay 6 registros de expropiaciones que equivalen a 344.26 hectáreas. Cinco de los decretos fueron hechos a favor de Corett que representan prácticamente la totalidad (99%) de la superficie expropiada de 2001 a 2003. Asimismo se observa que el último decreto expropiatorio en el municipio fue publicado en 2003 lo que denota que el mecanismo de expropiación ha dejado de ser utilizado por el Gobierno del Estado paulatinamente para la constitución de reservas y que la participación de Corett ha sido constante desde 1978.

Cuadro II.7

EXPROPIACIONES POR EJIDO SEGÚN AÑO, MUNICIPIO DE MORELIA DE 1992 A 2008

EJIDO		FECHA	INSTITUCION	SUPERFICIE EN HAS
TOTAL		**39 Acciones**		**1444.2223**
EL REPARO		07/02/1992	SCT	0.50
MUNICIPIO MORELIA		11/03/1992	SCT	3.24
MUNICIPIO MORELIA		18/03/1992	SCT	3.24
ISAAC ARRIAGA		16/12/1992	CFE	0.57
ZURUMBENEO (CHARO)	1	18/03/1993	GOB. EDO.	28.22
TENENCIA MORELOS		14/04/1993	SARH	156.74
LA ESTANCIA		01/12/1993	SCT	1.21
SANTIAGO UNDAMEO		27/12/1993	SCT	3.43
TENENCIA MORELOS		29/12/1993	SCT	11.56
SANTA MARIA DE GUIDO		05/01/1994	CORETT	12.76
EMILIANO ZAPATA		17/03/1994	CORETT	24.22
LA QUEMADA		17/03/1994	CORETT	85.47
SAN ISIDRO ITZICUARO		17/03/1994	CORETT	123.04
SAN JUANITO ITZICUARO		17/03/1994	CORETT	116.16
SAN LORENZO		17/03/1994	CORETT	42.80
SAN MIGUEL DEL MONTE		17/03/1994	CORETT	126.81
SANTIAGUITO		17/03/1994	CORETT	24.12
SINDURIO		17/03/1994	CORETT	71.12
COINTZIO		29/06/1994	SCT	15.89
TIRIPETIO		01/09/1994	SCT	3.24
SANTIAGO UNDAMEO		02/09/1994	SCT	21.25
TIRIPETIO		02/09/1994	SCT	11.33
SANTIAGUITO		11/11/1994	CORETT	22.09
CUITZEO	1	17/07/1995	GOB. FED.	0.26
ISAAC ARRIAGA		20/08/1996	GOB. FED.	28.14
LA SOLEDAD		28/01/1997	CORETT	3.86
ISAAC ARRIAGA		22/05/1997	SCT	13.62
TRES PUENTES		22/05/1997	CORETT	16.07
LA QUEMADA		15/10/1997	CORETT	31.75
SAN MIGUEL DEL MONTE		15/10/1997	CORETT	42.03
EL COLEGIO	1	15/10/1997	CORETT	52.27
TRES PUENTES		03/03/1999	CORETT	2.27
SAN JUANITO ITZICUARO		22/09/2000	CORETT	0.70
SAN JOSE DEL CERRITO		20/02/2001	CORETT	9.39
LA QUEMADA		08/05/2001	CORETT	207.94
ISAAC ARRIAGA		21/12/2001	CORETT	87.69
QUINCEO		13/08/2002	GOB. EDO.	4.49
LA QUEMADA		27/11/2002	CORETT	6.08
TORREON NUEVO		02/07/2003	CORETT	28.673

1Pertenecen a otro municipio pero han sido tomados en cuenta en el estudio
FUENTE: Elaboracion propia con datos del Diario Oficial de la Federación

Los ejidos con más *superficie* expropiada fueron la Quemada con 207.94 hectáreas (60% de la superficie dotada), siguiéndole la Tenencia Morelos (al sur de la ciudad), San Miguel del Monte (al sur de la ciudad), San Isidro Itzícuaro y San Juanito Itzícuaro (al poniente) todos con expropiaciones mayores de 100 hectáreas y a favor de CORETT.

En el mapa II.1 se pueden observar los ejidos en los que se han efectuado acciones de expropiación en el municipio. Los registros nos muestran que un tercio de las expropiaciones se han hecho para obras de infraestructura. En el mismo mapa, se observa que la tendencia de expropiaciones hacia el suroeste del municipio sigue la trayectoria de la carretera Morelia-Pátzcuaro. Por otro lado, en color rojo se observan los ejidos de los que se ha desincorporado mediante expropiaciones más del 50% de su superficie total dotada de los ejidos, en color ámbar de los que se ha desincorporado entre el 11 y el 49% y en color verde, de los que se ha desincorporado menos del 10% de su superficie total dotada. Como era de esperarse, a medida de que crece la mancha urbana, se ejerce presión sobre los ejidos que están más cerca del área urbana para ser desincorporados del régimen ejidal. Se observa que entre más alejado estén los ejidos, su proporción expropiada es menor. Los ejidos a los que se les ha expropiado más del 50% de su superficie total dotada son el ejido de Cotzio, la Quemada y Sindurio. En seguida de color amarillo están los ejidos de Consuelo Alfaro de V., el Colegio, Emiliano Zapata, Isaac Arriaga, San Isidro Itzícuaro, San José del Cerrito, San Juanito Itzícuaro, San Lorenzo, San Miguel del Monte, Santiaguito y Tenencia Morelos que tienen una proporción expropiada de entre 11% y 49% de la superficie total dotada. Finalmente los ejidos con menos porcentaje de superficie expropiada son los ejidos de Atapaneo, Cointzio, el Reparo, el Rincón, El Torreón, Jesús del Monte, Santiago Undameo y Tiripetío.

Respecto a la creación de reservas territoriales utilizando el mecanismo de expropiación, podemos decir que disminuyó a partir de la década de los ochentas. Según entrevistas que se realizaron a funcionarios del IMUVI, las expropiaciones disminuyeron porque es un trámite complicado y tardado que prefieren evitar; en su lugar el gobierno del estado y la municipalidad, han optado por adquirir terrenos de origen ejidal que cuentan con dominio pleno. Con base al documento de la propuesta de zonificación y usos de suelo de reservas

territoriales expedido por el IVEM en 2003, el Gobierno del Estado de Michoacán, particularmente el Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán (IVEM) compró 956 hectáreas en el municipio de Morelia para generar reserva territorial a los de Cuitzillo Grande, La Aldea, Francisco J. Mújica, Isaac Arriaga y el Salitrillo. También compró otros terrenos de origen ejidal cuyos nombres desconocemos hacia el oriente, cerca del predio la Maestranza. Fuentes periodísticas confirman que el área mencionada no fue adquirida mediante expropiación, sino que fue convertida de terreno ejidal a dominio pleno por el que se pagó cerca de 600 millones de pesos (La Voz de Michoacán, enero de 2007).

El gobierno municipal, por su parte, actualmente no cuenta con reservas territoriales propias, sin embargo el 7 de agosto de 2007 se ratificó la iniciativa de la creación de un Fondo de Ahorro para la Compra de de Reservas Territoriales y a finales de 2008, en el informe anual municipal, se mostró que contaba con un monto de 3 millones 729 mil pesos para la adquisición de tierras.

Cuadro II.8

RESERVAS TERRITORIALES, MINICIPIO DE MORELIA

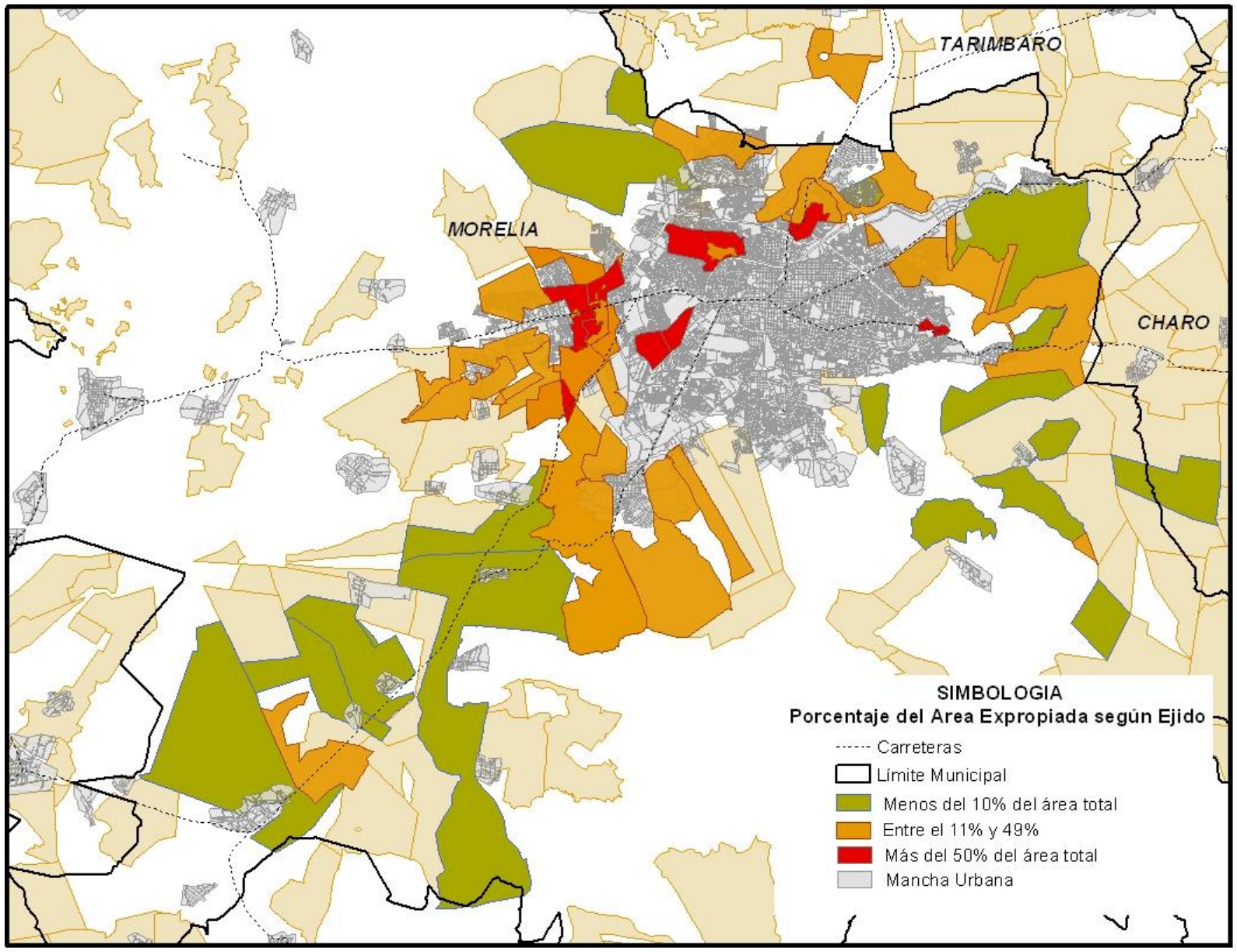
LOCALIZACION	SUPERFICIE EN HECTAREAS
CENTRO NORTE	**399**
EJIDO DE CUITZILLO GRANDE	333
EJIDO DE LA ALDEA	66
CENTRO ORIENTE	**479**
EJIDO DE FRANCISCO J. MUJICA	267
EJIDO DE ISAAC ARRIAGA	160
EJIDO DE SALITRILLO	52
ZONA ORIENTE	**78**
PREDIO DE LA MAESTRANZA	78
TOTAL	**956**

FUENTE: Registros del IVEM

Hemos visto, que las vías para la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano se han diversificado, pero no hemos hablado de la compra directa entre los ejidatarios y particulares. Según funcionarios de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, no se tienen registros de la transacción de tierra entre ejidatarios y particulares. El mecanismo que tiene para controlar y ordenar el incremento de los asentamientos humanos en el territorio son las autorizaciones definitivas.

Mapa II.1

EJIDOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA QUE HAN SIDO EXPROPIADOS PARCIALMENTE DE 1964 A 2008



A partir de entrevistas realizadas con ejidatarios y promotores, se determinó que el flujo de clientes del sector inmobiliario comenzó a estar presente sobre las tierras ejidales a finales de los noventas cuando ya se había consolidado el impacto del PROCEDE. Por primera vez los ejidatarios tuvieron libertad de disponer de sus tierras para venderlas en el mercado y obtener ingresos inmediatos y al contado del proceso de compra venta de ellas. A partir de las entrevistar realizadas con los ejidatarios se nos dijo que la venta de tierras se está dando, entre otras razones, porque que la mayoría de los ejidatarios son adultos mayores y no se interesan en proyectos a largo plazo o también por la necesidad urgente de solucionar financieramente situaciones de salud. En este nuevo proceso, la venta de tierras puede hacerse sin un avalúo oficial o sin un asesoramiento institucional, se rige pues, por las leyes del mercado. A partir de entrevistas con funcionarios de la Procuraduría Agraria, se conoció que en efecto, una de las atribuciones que le confiere la Ley a la Procuraduría Agraria es asesorar a los sujetos agrarios. Sin embargo, es importante señalar que la actuación de la Institución como lo establece la legislación vigente, se da solamente cuando se presenta un requerimiento por parte de los ejidatarios o los comuneros. En algunos casos los compradores consideran que la intervención de la Procuraduría Agraria no es conveniente por lo que se limita mucho la intervención institucional. Como un ejemplo de lo anterior, podemos mencionar que (según declaraciones de los ejidatarios), a finales de los noventas las primeras ventas directas entre los ejidatarios y los terceros en el ejido de San Nicolás Obispo se hicieron en $20 000 por hectárea, o sea $2 por metro cuadrado. Con el fin de establecer un punto de comparación del precio por metro cuadrado, se revisaron fuentes periodísticas[19] correspondientes a los años de 1997, 1998 y 1999. En los periódicos revisados para esos años encontramos que había ya anuncios de venta de terrenos en ejidos cercanos a la ciudad. Esto nos da muestra del inicio de un mercado legal y abierto de terrenos ejidales a finales de los noventas. En los anuncios no encontramos anuncios sobre ventas en el ejido de San Nicolás Obispo, sin embargo sí se encontraron anuncios de venta de terrenos de otros ejidos cercanos a éste. Por ejemplo en 1997, hubo anuncios de venta de terrenos en el ejido de San Juanito Itzícuaro (también localizado al poniente de la ciudad, pero más cercano a la mancha urbana y que en la actualidad es uno

[19] Se revisó la sección de anuncios clasificados del periódico La Voz de Michoacán para los años mencionados.

de los más ocupados) que costaban aproximadamente $10 por metro cuadrado. Al hacer una comparación de los registros obtenidos para ese año (tomando en cuenta el precio de los terrenos en diversos puntos de la ciudad), obtuvimos que el precio promedio de los registros para ese entonces era de $300 por metro cuadrado (La Voz de Michoacán, 16 septiembre de 1997). Esto nos da muestra que el precio de los terrenos ejidales para ese año, estuvo muy por debajo del promedio obtenido.

Vale la pena destacar, que estas acciones se dieron sobre todo cuando los ejidatarios no tenían conciencia plena del valor sus tierras. Actualmente el precio de los terrenos de propiedad social contiguos a la mancha urbana, compiten muy cerca del precio que ofrecen los promotores, ya que los ejidatarios han resultado beneficiados por el equipamiento urbano gestionado por los promotores.

Actualmente (2009), la venta de los terrenos en los ejidos de San Nicolás Obispo se realiza aproximadamente en $400,000 por hectárea o sea unos $40 por metro cuadrado. También de acuerdo a las declaraciones de los ejidatarios entrevistados, unos clientes compran una o dos hectáreas, mientras que los representantes de las inmobiliarias, compran 60 hectáreas y más. Estos últimos ofrecen una cifra inicial a varios propietarios de un mismo ejido por separado. Luego, para evitar el aumento del precio de la tierra, usan técnicas de "acorralamiento". Es decir, compran primero el contorno del área deseada formando un círculo. En seguida, siguen una dirección de compra centrípeta. Todo esto, para que los ejidatarios no puedan vender fácilmente a otros promotores y que los ejidatarios no puedan negarse a vender al promotor interesado debido a que dificultan el acceso a las tierras del interior. En uno de los fraccionamientos visitados, se identificó un predio baldío rodeado por la urbanización del fraccionamiento en forma de "isla". Estas acciones mencionadas, dan cuenta de que las reformas al artículo 27 constitucional, provocaron el surgimiento de un nuevo actor social para la compra-venta de terrenos ejidales, quien por primera vez podía negociar directamente con los ejidatarios y que claramente han sido beneficiados con tales modificaciones. De igual forma, se muestra que el supuesto de beneficiar a los ejidatarios mediante la comercialización de sus tierras en muchos casos no se cumple; ya que el precio que se paga por las tierras es mucho más bajo que el precio promedio obtenido en diversos puntos de la ciudad. Una de las razones que hemos mencionado, es

debido a que no se utilizan los mecanismos previstos por las dependencias gubernamentales para asesorar y fomentar transacciones más benéficas para los ejidatarios o que debido a la forma de actuar por parte de los promotores que actúan sobre los ejidatarios de forma individual y se benefician durante las negociaciones (así pueden anticipar las técnicas de compra-venta).

Otra de las acciones que ha surgido con las modificaciones al artículo 27constitucional, es que los promotores inmobiliarios, en muchos casos, compran tierras parceladas aunque el ejidatario no cuente aún con el dominio pleno o las tierras no se encuentren dentro del programa de desarrollo urbano vigente. Se da un anticipo del 20% o 30 % del precio total acordado y se firma una promesa de compra venta ante notario. Cuando el ejidatario tiene en sus manos el dominio pleno, se liquidaba la deuda en su totalidad. Esto significa que la irregularidad aun no se ha superado.

Esto tiene como consecuencia el acaparamiento de tierras por parte de los promotores y el aumento de precio de las mismas que provoca que otros promotores inmobiliarios busquen tierras cada vez más alejadas del centro y de la mancha urbana contigua, para obtener precios más bajos e incrementar el margen de ganancia. Así pues, el crecimiento urbano de Morelia presenta un patrón aleatorio e irregular que de igual forma, está condicionado por la oferta del suelo urbano, aunado a la falta de reservas territoriales del gobierno que permitiría incidir en el mercado de suelo urbano (P.D.U.M., 2004).

Es importante mencionar que desde la segunda mitad de los noventas hasta 2002, el crecimiento de la mancha urbana se dirigió principalmente hacia el norte de la ciudad y principalmente hacia el territorio de Tarímbaro. Según declaraciones de autoridades de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente y de promotores inmobiliarios, en 2000, la mayoría de las inmobiliarias construían conjuntos habitacionales en Tarímbaro por la disponibilidad de tierras a bajos costos y sobre todo porque la infraestructura administrativa y la regulación urbana en el municipio contiguo es más laxa que en el municipio de Morelia. Así en este contexto de gran oferta y poca regulación, los promotores podían actuar libremente y por otra parte, los pobladores encontraron una solución de vivienda a menos costo cerca de la ciudad. Se formó un eje principal de urbanización en la carretera hacia el aeropuerto de la ciudad y se generaron necesidades urbanísticas que no previno la

autoridad municipal. Información más detallada sobre este tema se encuentra en la tesis realizada por Guillermo Soto en 2002.

Según el diagnóstico municipal, la periferia del centro de población se presenta los fenómenos de rurubanización[20], de suburbanización[21], de urbanización dispersa[22] y de conurbación[23].

Sin embargo, en los últimos 10 años ha sido evidente el crecimiento en todos los puntos cardinales. El contorno de la ciudad de Morelia ha sido ocupado por grandes fraccionamientos de viviendas en su mayoría unifamiliares cada vez más alejados del centro sin una continuidad del tejido urbano y con accesos y equipamiento cada vez más inapropiados. Por ejemplo, se observa que hacia el oeste se han establecido desarrollos habitacionales autorizados, pero también irregulares principalmente después de la remodelación de la carretera Morelia-Quiroga. Así lo ratifica una publicación hemerográfica

> *El crecimiento urbano, fenómeno que en los últimos años se ha registrado en la zona poniente de la ciudad de Morelia con la creación de diversos fraccionamientos de vivienda y el tránsito de transporte de carga, se ha afectado el flujo vehicular. Por tal motivo, y con la reasignación de recursos, se invertirán en la ampliación a cuatro carriles de dos kilómetros de la carretera hacia a Quiroga.* (La jornada Michoacán, jueves 21 de agosto de 2008).

Aunque no es exclusivo, se observa que en su mayoría los sectores de bajos y medios recursos se asientan hacia en el norte y el oeste mientras que los sectores de medios y altos se establecen en el este y en el sur. Claramente se perciben las diferencias de equipamiento y mantenimiento en la los sectores de la ciudad que segregan las áreas de los beneficios del desarrollo urbano.

---

[20] Zona donde el territorio comparte características entre el espacio semiurbano y rural. Se alterna una estructura de residencias urbanas y rurales, pero donde siguen siendo importantes agrícolas.

[21] Donde se crean grades extensiones de tierra urbanizada constituida por suburbios periféricos, principalmente dedicados al uso habitacional.

[22] Asentamientos que se originan como manchas dispersas que no tiene continuidad inmediata a la zona urbana.

[23] Debido al crecimiento urbano, dos centros de población se unen físicamente. Administrativamente son regidos por autoridades distintas.

El mercado inmobiliario entre privados queda fuera del alcance de la acción gubernamental. La única forma de contenerla es a través de los instrumentos de planeación y control, que cuentan con deficiencias jurídicas que son aprovechadas por los promoventes de desarrollos.

CAPITULO III LAS AUTORIZACIONES PARA LA CONSTRUCCION DE DESARROLLOS HABITACIONALES EN TIERRA DE ORIGEN SOCIAL EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

En el capítulo anterior se describió el crecimiento de la mancha urbana y la dinámica de población en la ciudad de Morelia haciendo un análisis a nivel general sin tomar en cuenta cómo se utiliza cada uno de los espacios de la ciudad. Está claro que la expansión de las ciudades se compone por diferentes usos de suelo tales como el habitacional, el comercial, el industrial, las áreas verdes, el espacio para el equipamiento urbano, de recreación, entre otros; de manera que cada espacio alberga diferentes funciones, actividades y actores. En esta ocasión, me ocuparé del espacio habitacional porque es aquél que más aporta en superficie construida a la ciudad.

En este capítulo, analizaré el espacio de vivienda autorizado por las autoridades gubernamentales, es decir, aquél que ha seguido todo el procedimiento legal de conformidad en la ciudad de Morelia, en un periodo de 1990 a 2008. Para lograrlo, he tomado en cuenta los fraccionamientos y conjuntos habitacionales autorizados las autoridades municipales. La información la he obtenido de los registros oficiales, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SDUMA) municipal, donde se revisó el archivo de las autorizaciones definitivas del municipio y se creó una base de datos. Además se presentan algunas estadísticas con base a los censos de población y vivienda del INEGI 1990 y 2000, de los conteos de población de 1995 y 2005 y de los créditos otorgados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) en el municipio para el periodo 1990-2007.

III.1 LAS AUTORIZACIONES DEFINITIVAS A PARTIR DE 1990

La vivienda autorizada es aquella que cumple con todo el proceso dictado por las leyes y es regulada por las instituciones gubernamentales pertinentes para su establecimiento (Schteingart 1989; Duhau 1998; Azuela, 1989). Cuenta con títulos de propiedad en regla y se cumple con las especificaciones establecidas en los reglamentos de construcción y las leyes de desarrollo urbano. Se realizan todos los pagos requeridos, se aprueban los

proyectos y se obtiene una autorización definitiva para la ejecución de la obra, de tal forma que, al final de la gestión, se incorpora un elemento congruente con lo previsto en los programas de desarrollo urbano. Por esta razón, la aprobación de fraccionamientos (y conjuntos habitacionales) puede resultar un indicador del desarrollo de los espacios habitacionales que responden a una serie de requisitos fijados por la autoridad para asegurar el uso "adecuado" del suelo (Schteingart, 1989). Gracias a esta fuente de información, podemos describir las tendencias de urbanización, ya que los registros nos proporcionan datos de su ubicación, del tipo de vivienda que se construye, del actor que promueve las autorizaciones y del número de viviendas que alberga cada desarrollo.

Recordando lo escrito en el capítulo I, se sabe que una autorización definitiva es un conjunto de documentos que acreditan la participación de todas las dependencias responsables de la gestión del territorio en el municipio. Certifica la ejecución de las competencias de ellas, por lo tanto es un documento que avala todo el proceso legal de incorporación de la tierra al desarrollo urbano controlado. Sin embargo, es importante señalar que las autorizaciones definitivas, son documentos que permiten la división, la urbanización de los predios y la construcción de vivienda, pero no significa que en realidad se dividan, se urbanicen o se construyan en los predios de forma inmediata. Es decir, aun si se autorice un conjunto de 100 viviendas, el propietario no está obligado a construirlas en su totalidad y en un solo periodo. Pero, aún si las 100 viviendas no han sido construidas, constituyen una reserva en potencia, ya que el municipio ha autorizado su construcción de forma legal.

Considerando que el objetivo central de este capítulo es ver en qué medida contribuye la vivienda autorizada a la expansión urbana, se revisó el archivo del Departamento de Autorizaciones del Ayuntamiento municipal en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (S.D.U.M.A.) correspondientes al periodo 1990-2008 y se registraron los expedientes existentes. Se revisaron y capturaron 215 expedientes correspondientes al periodo de 2001 a 2008, pero para el análisis que aquí presentamos se utilizaron 164 registros que contaban con oficio de autorización definitiva o algún sello que avalara su autorización. En un segundo momento, se revisaron otros 85 expedientes correspondientes al periodo de 1990 a 2000. Al final se logró construir una base de datos con 249 registros

para el periodo 1990-2008 que contienen información de la localización, superficie, número de viviendas, promotor y tipo de obras autorizadas. Esto permitió caracterizar y hacer un análisis de las tendencias de la expansión urbana y de la ocupación de las tierras ejidales en la ciudad de Morelia.

Es importante aclarar que la información tiene limitantes sobre todo de 1990 a 1999. Por un lado, el archivo de las autorizaciones definitivas, no tenía una organización adecuada ni había un libro de registros que confirmara que no hubo otros expedientes además de los que estaban en el archivo que pudiéramos revisar. Puede afirmarse que se incluyeron todos los expedientes existentes en el archivo para ese periodo. Por otro lado, tenemos dudas sobre el número total de autorizaciones anteriores a 1995; hasta este año las autorizaciones definitivas, estaban a cargo de las autoridades estatales y cuando se visitó el archivo la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, se nos mencionó que varios registros habían desaparecido por causa de una inundación.

Además, a principios de los noventas, no se contaba con una sistematización en la organización de los expedientes o en la expedición de los oficios, por lo tanto los expedientes revisados no contienen los mismos campos de información. Por ejemplo, en algunos oficios se especifica el tipo de construcción o la ubicación, pero otros, no cuentan con dicha información incluso datos indispensables como el número de viviendas autorizadas. Al respecto debemos decir que la información correspondiente al número de viviendas que aquí se presenta y con la cual complementamos la información de las viviendas autorizadas, se obtuvo de los archivos del catastro del estado de Michoacán.

Finalmente, hay que aclarar que los expedientes son utilizados constantemente por otros departamentos de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SDUMA), sin que exista un control de cuáles se han prestado así que durante los días que realizamos la captura, algunos de ellos pudieron estar fuera del archivo. A pesar de las limitaciones de la información, consideramos que es valiosa porque permite conocer las tendencias en el comportamiento de hacia dónde se dirige la demanda de los inmobiliarios y así como de aquéllas en las decisiones gubernamentales en la materia.

Para establecer un contexto acerca de la vivienda en el municipio, he tomado como referencia dos fuentes más: las estadísticas de vivienda emitidas por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), los Censos Generales de Población y Vivienda de 1990 y 2000 y los Conteos Población y Vivienda del INEGI de 1995 y de 2005.

De las estadísticas emitidas por la CONAVI[24] para el municipio de Morelia en un periodo de 1990-2007. CONAVI registra el número de hogares beneficiados por el financiamiento que otorgan las entidades financieras habitacionales y que se ejercen en dos modalidades de vivienda: primero la adquisición de vivienda y segundo el mejoramiento de vivienda (CONAVI, 2006). Para este trabajo, he tomado únicamente el programa de adquisición de vivienda ya que da cuenta de las unidades nuevas financiadas por año. Tomé en cuenta los subprogramas de *vivienda completa* que se refiere a los financiamientos ejercidos para viviendas "…cuya ejecución se realiza a través de un proceso continuo y único bajo la gestión de agentes públicos y/o privados" y de *vivienda inicial* que considera los financiamientos "ejercidos para la adquisición de viviendas con desarrollo gradual a partir de una unidad básica de servicios y/o un espacio habitable de usos múltiples (CONAVI, 2006).

Cuadro III.1

INCREMENTO ABSOLUTO POR PERIODO DE VIVIENDAS HABITADAS, CRÉDITOS OTORGADOS Y VIVIENDAS AUTORIZADAS EN EL MUNICIPIO DE 1990 A 2005

AÑO	VIVIENDAS TOTALES HABITADAS (INEGI)	CREDITOS OTORGADOS (CONAVI)	VIVIENDAS AUTORIZADAS (SDUMA)
INCREMENTO TOTAL DE VIVIENDAS DE 1990 A 2005	**60,201**	**54,955**	**50,830**
INCREMENTO DE 1990-1995	28,431	12,969	11,019
INCREMENTO DE 1996-2000	16,166	11,486	6,221
INCREMENTO DE 2001-2005	15,604	16,380	33,590

FUENTE: Elaboración propia a partir de las estadÍsticas de Vivienda CONAVI

[24] Que es la dependencia responsable de la operación del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda que tiene como objeto integrar, generar y difundir la información que se requiera para la planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda (CONAVI, 2006).

En el cuadro III.1 se muestran tres fuentes de información que dan cuenta de la dinámica construcción de las viviendas en el municipio. Esto se ha hecho, con el objeto observar la diferencia de datos existente entre de la vivienda autorizada por el ayuntamiento de Morelia, con las viviendas particulares habitadas registradas el Censo de Población INEGI y las viviendas financiadas según la CONAVI. Primero, estudiaremos las cifras expedidas por la CONAVI. Gracias a que cada crédito se otorga una sola vez, hemos considerado que cada crédito representa una vivienda. Por otra parte, el INEGI, registra cada una de las viviendas particulares habitadas en el municipio independientemente si son formales o informales. Por su parte, las autorizaciones definitivas, como ya se ha dicho antes, da cuenta de las viviendas autorizadas por el ayuntamiento independientemente si se construyen o no.

En el capítulo anterior se habló del crecimiento acelerado de la población que tuvo el municipio de 1980 a 1990 (tuvo una tasa de 6.86, Ver cuadro II.2) debido a la migración proveniente de la Ciudad de México, lo que significó un factor que incrementó la demanda de servicios, la presión por la ocupación de los espacios y la necesidad de darles un uso habitacional. Para el periodo de 1990-1995, el cuadro III.1 muestra que el INEGI registró un incremento de 28 431 viviendas, mientras que las otras dos fuentes registraron un poco más de 11 000 unidades. Esto constituye un indicio de que gran parte de las viviendas producidas en el periodo mencionado, no fueron autorizadas ni financiadas, es decir, que se produjeron al margen de la ley. Esto puede ser relacionado con la oferta limitada de tierra que había en el municipio antes de las modificaciones al artículo 27 constitucional y de la que hemos hablado en el capítulo II; nuestra suposición se ratifica con lo escrito en el Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia 1991 que contemplaba un área apta para el desarrollo urbano[25] de 5 781.64 hectáreas, pero, únicamente 567.14 hectáreas formaban parte de una reserva territorial propiedad del gobierno del estado. Es decir la mayor parte del territorio previsto para el crecimiento urbano era de propiedad social (P.D.D.U.M., 1992).

Para el periodo de 1996-2000, observamos, que en las tres fuentes de información, hubo una disminución en el número de los registros. La disminución del número de viviendas

[25] Incluye área reservada para el desarrollo urbano, área vacante dentro del área urbana, área reservada para la agroindustria, área de reserva industrial, área para el desarrollo suburbano.

registrados en las tres fuentes, puede asociarse también a la crisis económica que se produjo en el país en el año de 1994, periodo en el cual la inversión y el ritmo de producción en el sector de la industria de la construcción se redujo considerablemente. Al respecto, uno de los promotores entrevistados de la Constructora Grupo Herso[26] declara en la sección de historia de su página oficial (2009):

> *En enero de 1995 iniciamos la construcción del Conjunto Habitacional… con 329 viviendas de 2 y 3 recámaras. Dada la situación económica que vivió el país durante los años de 1995 y 1996 la rama de la construcción se vio sumamente afectada de tal manera que en ésa época trabajamos a un ritmo muy lento. Este proyecto se terminó en mayo del año 2000, pero nos permitió al final consolidar a nuestras empresas en el ramo de la vivienda. ”*

La cita anterior, deja entrever que la constructora redujo el ritmo de producción durante la segunda mitad de los noventas. Según lo dicho por el director de la empresa en una entrevista realizada (2009), en lugar de construir viviendas nuevas, la constructora adquirió reservas territoriales[27] en los ejidos de San Nicolás Obispo, Atapaneo, la Mintzita, Jesús del Monte y Santa María, aprovechando que, gracias a las reformas constitucionales al artículo 27 de la Constitución hechas en 1992, se podía adquirir suelo social mediante mecanismos permitidos por la ley.

Si bien, a partir de de la declaración de los ejecutivos de una sola la constructora no se puede generalizar una dinámica de actores sociales, es importante observar que esta información representa un indicio de las condiciones que atravesó el sector de la industria de la construcción en el municipio durante la última mitad de los noventas.

En el cuadro siguiente (Cuadro III.2) se muestra la trayectoria anual de los registros de la vivienda autorizada por SDUMA, del periodo de 1990 a 2008. A pesar de que la información tiene limitantes, nos permite dar cuenta de la tendencia seguida por las autorizaciones definitivas emitidas por el ayuntamiento. Por ejemplo, se observa que desde inicios de la década de los noventas, disminuyó la cantidad de viviendas autorizadas y continuó la tendencia descendente hasta el fin de la década. Esto coincide con la

[26] Una de las más importantes a nivel estatal en términos de producción de vivienda.
[27] Según lo dicho por el director de la empresa en una entrevista realizada (2009)

declinación de la tasa de crecimiento poblacional que pasó de 2.86 de a 1990-1995, a 1.67 para el periodo de 1995-2000.

En el mismo cuadro, se observa un cambio en el número de autorizaciones de 1999 al año 2000, sin embargo, la superficie autorizada promedio anual, no se incrementó considerablemente pues sólo pasó de 3.78 hectáreas en 1999 a 4.17 hectáreas en 2000. Según declaraciones del entonces director de la Cámara Nacional de Vivienda delegación Michoacán y los estudios realizados por Ernesto Soto Romero en 2002, durante ese tiempo se autorizaron 11 desarrollos habitacionales en el municipio contiguo de Tarímbaro. Ya que, como lo hemos mencionado anteriormente, el municipio de Tarímbaro carece de infraestructura administrativa y los instrumentos de control son más laxos. El aumento de la construcción de vivienda, pudo observarse por un lado, mediante visitas de campo y por otro, se relacionó con la tasa de crecimiento poblacional del municipio de Tarímbaro que, durante la década de los 90's nunca fue a mayor al 2% y durante el periodo de 2000 a 2005, la población creció a un ritmo de 4.82% anual (Conapo, 2005).

Cuadro III.2
SUPERFICIE Y NUMERO DE VIVIENDAS AUTORIZADAS
POR EL MUNICIPIO DE MORELIA
(1990 A 2008)

AÑO	NUMERO	SUPERFICIE	SUPERFICIE PROMEDIO ANUAL	VIVIENDAS
TOTAL	**249**	**3,148.79**		**73,834**
1990	20	207.49	10.37	4,025
1991	14	269.76	19.27	4,773
1992	5	57.69	11.54	956
1993	2	4.41	2.20	345
1994	2	13.69	6.85	567
1995	3	7.15	2.38	353
1996	5	9.76	1.95	460
1997	7	21.79	3.11	1,064
1998	7	13.90	1.99	896
1999	9	34.06	3.78	505
2000	16	66.77	4.17	3,307
2001	24	212.45	8.85	4,495
2002	17	95.44	5.61	3,734
2003	22	134.41	6.11	1,747
2004	38	1,401.63	36.88	13,617
2005	15	176.85	11.79	9,476
2006	21	210.88	10.04	6,690
2007	17	154.43	9.08	7,259
2008	5	56.26	11.25	9,565

FUENTE: Archivo de los registros de las autorizaciones definitivas del Ayuntamiento de Morelia

Sin embargo, en los años ulteriores y hasta 2005 en el municipio de Morelia, hubo un incremento en la superficie y el número de viviendas autorizadas respecto a la década anterior. Específicamente, en el año 2004 se autorizó el 42% de la superficie total registrada para el periodo 1990-2008 (con 38 autorizaciones, que equivalen a 1 401.63 hectáreas y 13 617 viviendas). Cabe mencionar que durante ese año, se autorizaron grandes obras como el desarrollo Tres Marías, un conjunto residencial ubicado al oriente de la ciudad que incluye un campo de golf de más de 500 hectáreas con 1 228 lotes, y el fraccionamiento de interés social Lomas de la Aldea de 94 hectáreas que alberga 3 377 lotes ambos sobre tierras de origen ejidal. Contrariamente, el crecimiento de la población, únicamente pasó de 1.67 de 1995-2000 a 1.73 en el periodo 2000-2005 y la tasa de crecimiento de viviendas particulares habitadas de INEGI, por su parte, disminuyó, pues pasó de 2.5 en el periodo 1995-2000 a 2.2 en el periodo 2000-2005. Esto puede significar que a pesar de que se autorizó una gran cantidad de viviendas en el periodo, no se construyeron en su totalidad.

A pesar de que las autorizaciones definitivas no contienen el dato del ejido sobre el que se establecen a través de la digitalización de los desarrollos habitacionales, se pudo constatar que muchas de esas autorizaciones se ubican en terrenos que previamente fueron de propiedad ejidal. Así cuando construimos un sistema de información geográfica y relacionamos la ubicación de los desarrollos habitacionales con los polígonos ejidales, pudimos observar que la correspondencia era contundente. En el mapa III.1, muestra 193 desarrollos habitacionales digitalizados según el año de autorización, de los 249 autorizados. Los 193, equivalen a una superficie de 2 300 hectáreas, de los cuales, la mitad se localiza sobre tierras consideradas como ejidales. Estos desarrollos están distribuidos en 30 ejidos y ocupan una superficie de 1 648 hectáreas y contienen 17 963 viviendas. Los ejidos sobre los cuales está creciendo la ciudad a través de las vivienda autorizada por el municipio son: el Quinceo, Santiguito, la Quemada, Sindurio, San Juanito Itzícuaro, los Ejidos, San Pascual, Tacícuaro, San Isidro, Tres Puentes, San José del Cerrito, Tenencia Morelos, Santa María de Guido, Jesús del Monte, Atapaneo, Isaac Arriaga, Consuelo Alfaro Vázquez, La Aldea, la Soledad, Cuitzillo Chico, Cuitzillo Grande, el Torreon, Las Palmas, San José Gertrudis, El lago, San Nicolás obispo, San Antonio Parangare, Tacícuaro y Sindurio. Los registros de las autorizaciones definitivas obtenidos y digitalizados, dan cuenta de que los ejidos de Tres Puentes y de Atapaneo fueron ocupados por desarrollos habitacionales

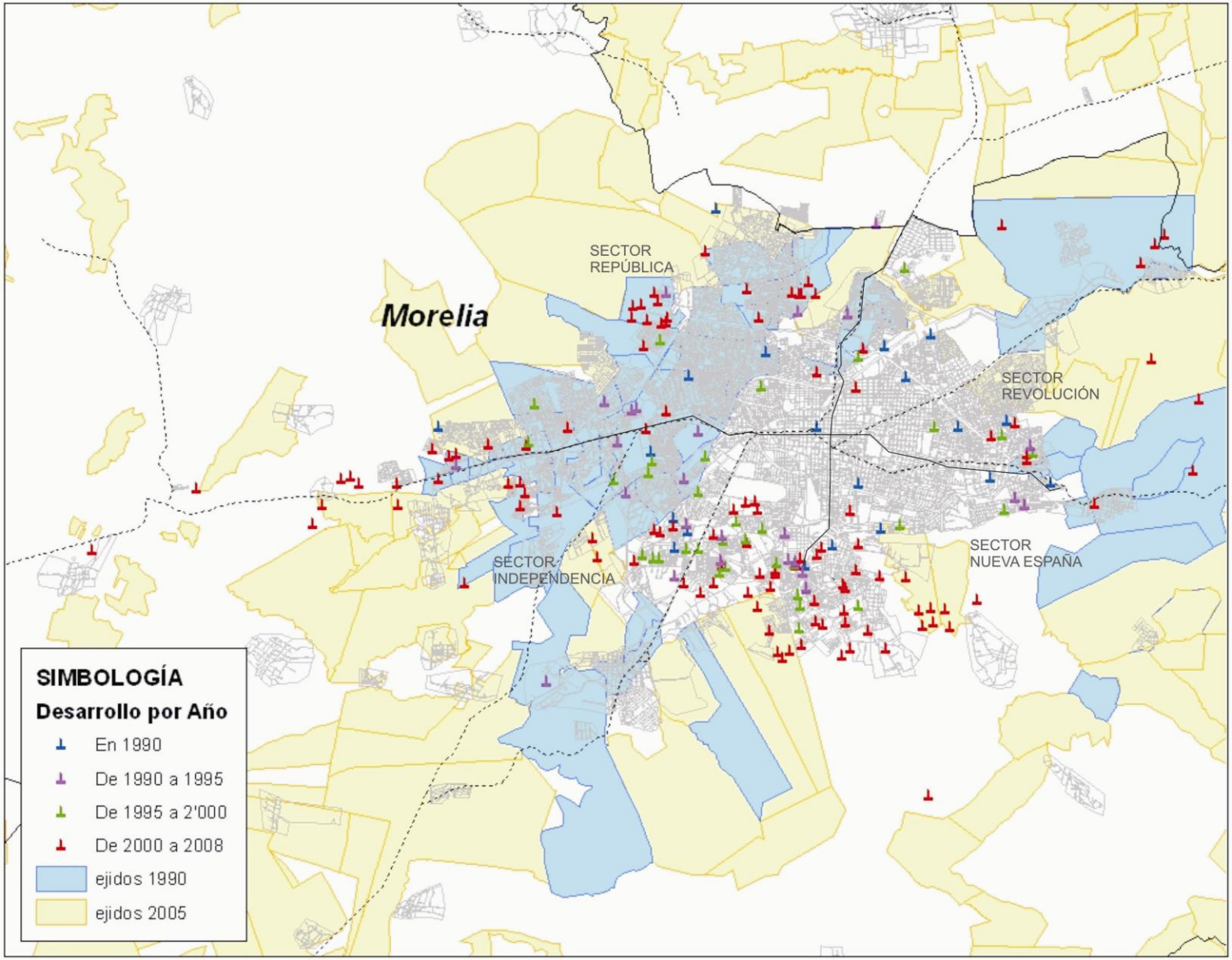
autorizados por la municipalidad en poco más de 56% de su área total dotada. Luego está el ejido de Sindurio con 35% de ocupación y finalmente los ejidos de San Isidro Itzícuaro y de San Nicolás Obispo con 20% de su superficie total delimitada ocupada por conjuntos y fraccionamientos habitacionales. Los demás ejidos, muestran una ocupación menor del 15% de su superficie total dotada. El ejido de Sindurio, San Isidro Itzícuaro y Tres Puentes[28], ubicados al poniente de la ciudad, se encuentran inmersos en la mancha urbana. Por otra parte, los ejidos de San Nicolás Obispo (ubicado al poniente), y Atapaneo (ubicado en la zona oriente) se encuentran más alejados del centro y comienzan a ser ocupados. Es pertinente señalar, que los 30 ejidos antes mencionados se ubican a los largo del perímetro que ocupa la mancha urbana de Morelia y cuatro de ellos (Cuitzillo Chico, Cuitzillo Grande, Las Palmas, San José Gertrudis) pertenecen al municipio de Tarímbaro. Esto nos da seña de la creciente presión de ocupación que ejerce la población sobre los ejidos del municipio contiguo que contribuye con el fenómeno de conurbación.

De la misma forma, se observa que la otra mitad de los asentamientos digitalizados, se localiza sobre tierra que no es de propiedad social, ubicados en su mayoría al sur de la ciudad, correspondiente al sector independencia. Según entrevistas con promotores inmobiliarios, antes de las reformas al artículo 27 no se construía sobre tierras ejidales.

[28] Este ejido no aparece el la lista de ejidos certificados de PROCEDE. Los datos de expropiación y de ocupación con uso habitacional, dan cuenta de que el ejido ha sido ocupado en su totalidad.

Mapa III.1

LOCALIZACIÓN DE LOS DESARROLLOS HABITACIONALES AUTORIZADOS



II.1.1 Los promoventes de las autorizaciones definitivas

Basado en otros autores (Schteingart 1989, Aguilar 1994, Duhau, 1998) los promoventes de las autorizaciones definitivas, han sido agrupados en tres categorías[29]: 1) el capital inmobiliario, 2) las dependencias gubernamentales y 3) las asociaciones civiles, los sindicatos y grupos de colonos.

En el capital inmobiliario se han incluido a aquéllos actores cuya finalidad es producir vivienda para obtener ganancias. Se encargan de la adquisición de tierra, urbanización del predio, construcción y venta de la vivienda. En la base de datos de las autorizaciones definitivas, se han identificado dos tipos de promotores: aquéllos que generalmente adquieren más de media hectárea de tierra que compran a particulares o ejidatarios sobretodo en la periferia de la ciudad, usan maquinaria e innovaciones tecnológicas para la producción de su producto. Tienen razón social y utilizan el financiamiento de las instituciones gubernamentales para vender sus viviendas. Y otros cuya participación no es recurrente que construyen menos de 50 viviendas y no tienen razón social, no obstante, su objetivo final es obtener ganancias de a través de la producción de viviendas.

En las dependencias gubernamentales incluimos a las instituciones públicas encargadas de producir vivienda social. Las dependencias que intervienen en el municipio son el Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán (IVEM) y el Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI). Su finalidad es dotar de vivienda a los sectores de más bajos recursos. Se encargan de la adquisición de tierras y licitan las obras de urbanización y construcción de viviendas a constructoras particulares. Las viviendas son financiadas mediante programas del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo[30]) tales como el programa "Tu Casa" que son dirigidos a personas que han pasado un estudio socioeconómico correspondiente y que percibe ingresos menores a 3.5 salarios mínimos y que generalmente no cuentan con un empleo formal. Los desarrollos que se habilitan son de tipo popular.

Las asociaciones civiles, sindicatos y grupos de colonos, se encargan de la adquisición, urbanización y reparto de sus tierras. Su finalidad no es obtener ganancias, sino

[29] Parcialmente basado en lo escrito por Aguilar en 1994

[30] Fonhapo es un Fideicomiso coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que atiende la demanda nacional de vivienda de las familias de bajos recursos que operando un sistema de subsidios.

gestionar beneficios en común. En el caso de los sindicatos, algunas veces las prestaciones se otorgan en forma de terrenos en breña y posteriormente, tienen que gestionar la autorización de los proyectos de urbanización y servicios. Por otra parte, se han incluido las asociaciones civiles y los llamados grupos de colonos que en un principio adquirieron su tierra de forma ilegal (en la mayoría de los casos), pero al acudir a la SDUMA para solicitar la autorización definitiva, deben contar con títulos de propiedad en regla, es decir, primero debieron haber pasado por un proceso de regularización de la tenencia de la tierra. Posteriormente, al igual que cualquier promovente de las autorizaciones definitivas, las asociaciones civiles, sindicatos y grupos de colonos, deben presentar las propuestas de factibilidad de servicios de agua y electricidad y los planos de lotificación y vialidad para ser revisados y obtener la autorización definitiva de los fraccionamientos. Según entrevistas con funcionarios de la SDUMA, la gestión y pago de los servicios de urbanización del fraccionamiento, corre por cuenta de las asociaciones civiles, sindicatos y grupos de colonos.

Del total de las autorizaciones emitidas en el municipio de Morelia durante el periodo de 1990 a 2008, más de la mitad han sido promovidas y otorgadas al capital inmobiliario (Ver Cuadro III.3). La superficie autorizada para ese promovente representa 80% de la superficie total autorizada para el mismo periodo. Siendo 2004, el año con más superficie autorizada para ese promovente con 1 184 hectáreas y 9 414 viviendas. Es importante anotar que durante el periodo analizado aparecieron nuevas inmobiliarias en la escena local. Desde el año de 1990 hasta 2008, se identificó la presencia recurrente de promotores locales como Decomich S.A. de C.V, Gilsa, Inmobiliaria Constructora Solórzano S.A. de C.V.; otros con presencia después de 1995 y hasta 2008 como Constructora e Inmobiliaria Villalongín, S.A. de C.V. Hay constructoras locales que aparecen sólo después del año 2000 como Megaproyectos Montaña Monarca S.A. de C.V., Empresa Tres Marías S.A. de C.V., Residencial Torreón Nuevo S.A. de C.V., PAROM, S.A. de C.V.

Cuadro III.3

AUTORIZACIONES DEFINITIVAS POR TIPO DE DESARROLLO SEGÚN PROMOVENTE, MUNICIPIO DE MORELIA

AÑO	TOTAL			CAPITAL INMOBILIARIO			DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES			ASOCIACIONES CIVILES, SINDICATOS Y UNION DE COLONOS			SIN DATOS		
	NUMERO	SUPERFICIE	VIVIENDAS	NUMERO	SUPERFICIE	VIVIENDAS	NUMERO	SUPERFICIE	VIVIENDAS	NUMERO	SUPERFICIE	VIVIENDAS	NUMERO	SUPERFICIE	VIVIENDAS
TOTAL	**249**	**3,148.79**	**73,834**	**201**	**2,546.78**	**57,166**	**12**	**215.25**	**4,677**	**33**	**380.88**	**11,786**	**3**	**5.94**	**205**
1990	20	207.49	4,025	10	71.39	964	2	77.32	88	7	53.14	2,772	1	5.66	201
1991	14	269.76	4,773	7	181.90	1,669	3	59.79	2,656	4	28.06	448	-	-	-
1992	5	57.69	956	2	5.40	164	2	36.59	299	1	15.71	493	-	-	-
1993	2	4.41	345	2	4.41	345	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1994	2	13.69	567	2	13.69	567	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	3	7.15	353	2	4.59	121	-	-	-	1	2.56	232	-	-	-
1996	5	9.76	460	5	9.76	460	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1997	7	21.79	1,064	6	18.23	873	-	-	-	1	3.55	191	-	-	-
1998	7	13.90	896	5	9.64	733	-	-	-	2	4.26	163	-	-	-
1999	9	34.06	505	8	30.87	455	1	3.26	50	-	-	-	-	-	-
2000	16	66.77	3,307	9	22.23	1,367	2	26.47	1,061	5	18.07	879		-	-
2001	24	212.45	4,495	19	182.85	2,829	2	11.82	523	2	17.5553	1,143	1	0.22	-
2002	17	95.44	3,734	15	90.53	3,084	-	-	-	2	4.91	650	-	-	-
2003	22	134.41	1,747	20	130.44	1,557	-	-	-	1	3.89	186	1	0.07	4
2004	38	1,401.63	13,617	34	1,184.36	9,414	-	-	-	4	217.26	4,203	-	-	-
2005	15	176.85	9,476	14	172.25	9,294	-	-	-	1	4.60	182	-	-	-
2006	21	210.88	6,690	20	205.99	6,527	-	-	-	1	4.89	163	-	-	-
2007	17	154.43	7,259	17	154.43	7,259	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2008	5	56.26	9,565	4	53.82	9,484	-	-	-	1	2.44	81	-	-	-

FUENTE: Archivo de los registros de las autorizaciones definitivas del Ayuntamiento de Morelia, Aguilar 1994

También, se ha observado que después del año 2000, hay presencia de promotoras importantes que tienen presencia a nivel nacional y de promotores de otros estados (Durango, Coahuila, Sinaloa, San Luis Potosí, Distrito Federal). Podemos mencionar el ejemplo de Consorcio ARA, Sare, Diamante Inmobiliaria, Arquitek Construcciones S.A. de C.V., Joper Construcciones, S.A. de C.V., Promotora Tukasa, S.A. de C.V., Dynámica Desarrollos Sustentables S.A. de C.V., ATO Inmuebles S.A. de C.V., entre otras. También en este mismo periodo, se ha observado que los promotores inmobiliarios privados construyeron desarrollos de mayor superficie y mayor número de viviendas y se localizaron cada vez más alejados del centro de la ciudad (Ver Mapa III.2). Respecto a su localización, el capital inmobiliario ha urbanizado prácticamente en todos sectores, sin embargo, predomina su intervención en términos de superficie y de viviendas en el sector República con 37% de la superficie total autorizada y 45% del número total de viviendas autorizadas por el municipio de Morelia.

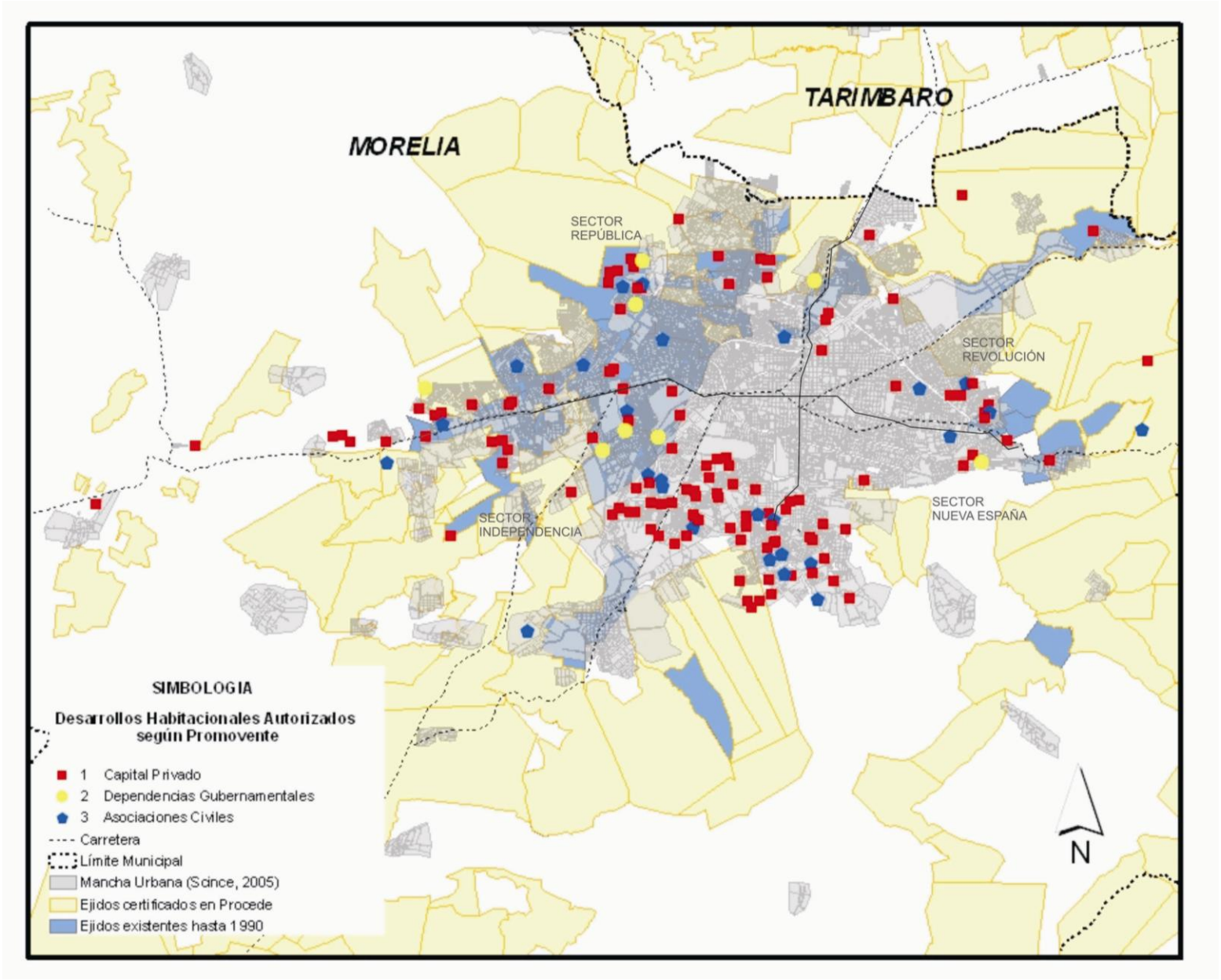
En lo que respecta a las dependencias gubernamentales, la intervención ha sido principalmente por parte del Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán (IVEM), recordando que el Instituto Municipal de la Vivienda de Morelia, fue creado en 2006. La intervención de las dependencias fue en total de 12 acciones autorizadas en el año 1992 y cerca del año 2000. La superficie certificada sólo representa el 8.5% de la superficie autorizada para el capital inmobiliario, pero se observa que los desarrollos que gestiona son de más de 10 hectáreas en promedio. Es pertinente aclarar que si bien, no se encontraron registros en el archivo de intervenciones gubernamentales después de 2001, hay fuentes hemerográficas que dan cuenta de que el IMUVI entregó 200 viviendas en octubre de 2008 (IMUVI, 2009). Asimismo en el mismo año, el IVEM construyó 590 viviendas en los predios que constituyen la reserva territorial de la Nueva Aldea y Cuitzillos (IVEM, 2009). Asimismo, hemos señalado que hay registros oficiales que sustentan que el gobierno del estado cuenta con reservas territoriales en los ejidos de Cuitzillo Grande, La Palma, La Aldea, Francisco j. Mújica, Isaac Arriaga, Salitrillo y al poniente en el predio la Maestranza que acumulan una superficie de 956 hectáreas. Los desarrollos habitacionales gestionados por las dependencias gubernamentales se ubican principalmente en el sector República (con 4% de la superficie total autorizada y 3.02% del número total de viviendas autorizadas en el municipio).

Por otra parte, la participación de las asociaciones civiles ha permanecido casi constante desde 1990. Los sindicatos que promueven las autorizaciones definitivas durante el periodo 1900-2008 que se han identificado en el municipio, son el antiguo Sindicato de la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo (STASPE), la Dirección de Pensiones Civiles del Estado, La secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), el Sindicato de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

De los 33 registros documentados en la base de datos para la categoría dela asociaciones civiles, 27 pertenecen a los grupos de colonos y asociaciones. Durante el periodo de 1990-2008, resalta la gestión de 4 desarrollos en 2004, que sumaron 109 hectáreas. Uno de ellos, se trata del fraccionamiento Buenos Aires localizado en el ejido de La Aldea con una superficie de 94 hectáreas y 3 377 lotes gestionado por la Unión de Colonos el Tinoco A.C. La ubicación de los desarrollos habitacionales autorizados y promovidos por las asociaciones civiles, sindicatos y uniones de colonos en términos de superficie y en número de viviendas predomina en el sector Revolución (con un 3% de la superficie total autorizada y un 5 % del número total de viviendas autorizadas ene el municipio).

Mapa III.2

DESARROLLOS HABITACIONALES SEGÚN PROMOVENTE DE LAS AUTORIZACIONES DEFINITIVAS



III.1.2 El tipo de desarrollo habitacional construido sobre tierras de origen ejidal a partir de los noventas en el Municipio de Morelia

Para efectuar el análisis del tipo de desarrollo construido, se analizará únicamente el periodo de 2000 a 2008, para el cual tuvimos la información disponible.

La clasificación del tipo de desarrollos proviene del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo (Art. 290 C.D.U.E.MO.) que determina que los fraccionamientos habitacionales Urbanos son aquellos que están ubicados dentro de los límites de un centro de población y que sus lotes se aprovechan predominantemente para vivienda (Art. 313 C.D.U.E.MO.). Según sus particularidades se dividen en:

a. Tipo residencial (Art. 314 C.D.U.E.MO.).

b. Tipo medio (Art. 315 C.D.U.E.MO.).

c. De interés social (Art. 316 C.D.U.E.MO.).

d**.** Tipo popular

Cada uno de ellos cuenta con características definidas, que varían en tamaño, densidad, cantidad de vivienda unifamiliar o multifamiliar construida dentro del desarrollo, anchos de calles y banquetas, y otras especificaciones urbanísticas. A continuación se muestra un cuadro que resalta las características que conciernen cada tipo.

Cuadro III.4
ESPECIFICACIONES DE LOS FRACCIONAMIENTOS HABITACIONALES
POR TIPO EN EL MUNICIPIO DE MORELIA

TIPO	DENSIDAD	SUPERFICIE MINIMA DEL TERRENO	USO DE SUELO	
	HAB/HA	M2	UNIFAMILIAR [1]	MULTIFAMILIAR[2]
RESIDENCIAL	51-150	300	90%	10%
MEDIO	151-300	200	80%	20%
INTERES SOCIAL [4]	301-500	96	50%	50%
POPULAR [3]	-	90	40%	60%

1Porcentaje mínimo
2 Porcntaje máximo
3 Informacion tomada de la Ley de Desarrollo Urbano Art. 135
4 Cuando los fraccionamientos de Interés social tienen la modalidad de propiedad en condominio, se puede reducir la dimensión del frente a 4.5 m

FUENTE: Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo artículos de 312 al 317

La evidencia empírica mediante recorridos de campo, nos dio muestra de que la periferia reciente de Morelia se caracteriza principalmente por la construcción de conjuntos habitacionales edificados por el sector inmobiliario privado en su mayoría unifamiliares y no es exclusiva de alguna zona de la ciudad, sino que en todo el contorno aparecen estos tipo de conjuntos. Los registros de SDUMA coinciden con tal observación, pues nos dan a conocer que el mayor *número* de autorizaciones se han otorgado al sector inmobiliario. Los conjuntos habitacionales que construye el llamado capital inmobiliario, son de tipo residencial, medio, de interés social y popular. En el cuadro III.5, se observa que casi 41% de las autorizaciones otorgadas a este promovente son de tipo popular. En seguida, están los conjuntos y fraccionamientos autorizados de tipo residencial (19.3%) y tipo medio (18.4%). Conforme a la información, se observó que los pequeños promotores, gestionan en su mayoría autorizaciones definitivas para desarrollos de tipo medio y residencial que no rebasan las 100 unidades. Por otra parte, en el mismo cuadro, se observa que capital inmobiliario acapara 91% de la *superficie* total autorizada (Ver cuadro III.6), de las cuales 40.9 % ha sido destinada para construir vivienda tipo popular y 40.5 % para tipo residencial. No obstante, si observamos el número de viviendas autorizadas para el tipo popular es casi 5 veces mayor que para el tipo residencial. Es decir que para el tipo residencial, los registros muestran una densidad de 4.5 viviendas por hectárea y para el tipo popular de 21 viviendas por hectárea.

Por su parte, las dependencias gubernamentales siempre construyen desarrollos populares, ya que su función es dotar de vivienda a los sectores de más bajos recursos y gestionan la autorización de sólo 1.9 % de la superficie y 3.7% del total de viviendas autorizadas en el municipio durante el periodo mencionado.

Finalmente, las asociaciones civiles registran 7% de la superficie total para el periodo 2000-2008 con 262.06 hectáreas, de las cuales casi 60% es de tipo popular.

Cuadro III.5

SUPERFICIE Y NÚMERO DE VIVIENDAS POR TIPO DE DESARROLLO SEGÚN PROMOVENTE DE 2000 A 2008

CONTINÚA

TIPO	*AUTORIZACIONES*					CAPITAL INMOBILIARIO					DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES				
	NUM	SUPERFICIE	%	VIVIENDAS	%	NUM	SUPERFICIE	%	VIVIENDAS	%	NUM	SUPERFICIE	%	VIVIENDAS	%
TOTAL	**175**	**2,509.47**	**100.0%**	**59,890**	**100.0%**	**152**	**2,197.27**	**100.0%**	**50,815**	**100.0%**	**6**	**49.85**	**100.0%**	**2,247.00**	**100.0%**
RESIDENCIAL	**30**	892.31	35.6%	4,104	6.9%	**30**	892.31	40.6%	4,104	8.1%	-	-	-	-	-
MEDIO	**30**	145.03	5.8%	4,996	8.3%	28	141.98	6.5%	4,476	8.8%	-	-	-	-	-
INTERES SOCIAL	**24**	354.60	14.1%	25,950	43.3%	21	251.17	11.4%	22,165	43.6%	-	-	-	-	-
POPULAR	**78**	1,095.83	43.7%	23,861	39.8%	63	901.88	41.0%	19,754	38.9%	4	38.29	76.8%	1,584	70.5%
SIN DATOS	**13**	21.70	0.9%	979	1.6%	10	9.93	0.5%	316	0.6%	2	11.5557	23.2%	663	29.5%

CONCLUSIÓN

TIPO	ASOCIACIONES CIVILES, SINDICATOS Y UNION DE COLONOS					SIN DATOS				
	NUM	SUPERFICIE	%	VIVIENDAS	%	NUM	SUPERFICIE	%	VIVIENDAS	%
TOTAL	**15**	**262.06**	**100.0%**	**6,824.00**	**100.0%**	**2**	**0.29**	**100.0%**	**4**	**100.0%**
RESIDENCIAL	-	-	-	-		-	-	-	-	-
MEDIO	2	3.04	1.2%	520	7.6%	-	-	-	-	-
INTERES SOCIAL	3	103.43	39.5%	3,785	55.5%	-	-	-	-	-
POPULAR	10	155.59	59.4%	2,519	36.9%	1	0.07	24.6%	4	**100.0%**
SIN DATOS	-	-	-	-	-	1	0.22	75.4%	-	-

FUENTE: Archivo de los registros de las autorizaciones definitivas del Ayuntamiento de Morelia

A partir de los datos registrados para el periodo 2000-2008, se elaboró el mapa III.3. Si bien, no es la totalidad de los registros, la información muestra una tendencia de localización de los desarrollos según tipo.

Para hacer un análisis he dividido la ciudad por sectores, según lo publicado en el bando municipal y mencionado en el capítulo II. En el mapa se observa que en sector Independencia predominan los desarrollo habitacionales de tipo popular con 3 355 viviendas y 40.89 hectáreas (correspondientes al 5% y 3% del total autorizado para el periodo mencionado respectivamente). Cabe mencionar que en el mismo sector, el tipo popular abarca 49.34 hectáreas y 1 860 viviendas (que equivalen 2% y 3% respecto al total autorizado en el municipio). Es decir, que en el sector Independencia predomina en superficie el tipo medio, pero en número de viviendas el tipo popular.

Por su parte, en el sector Nueva España sobresalen los registros de tipo residencial que suman 218 hectáreas y 1 886 viviendas[31].

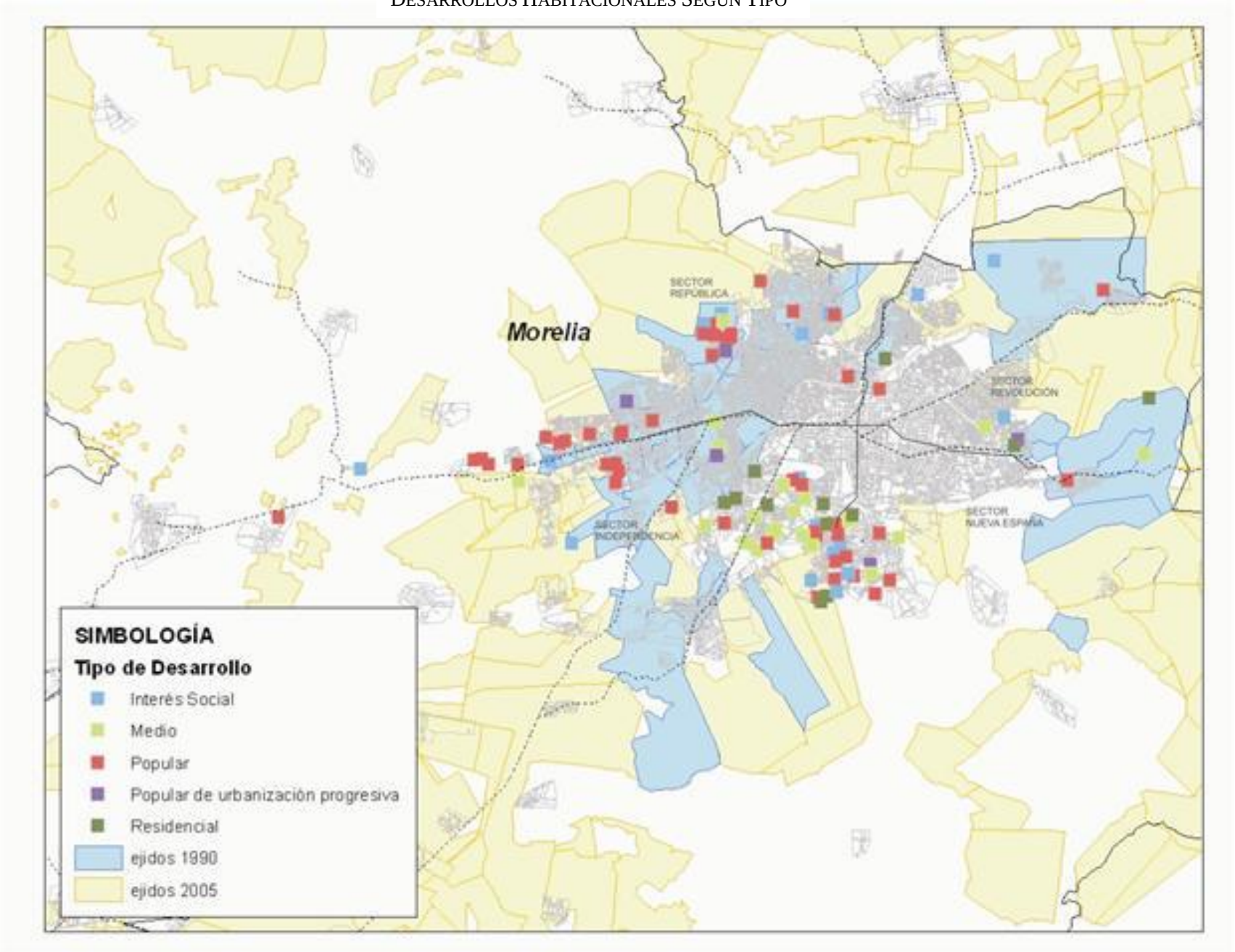
En el sector Revolución, también predomina el tipo residencial en términos de superficie con 596 hectáreas y 1 650 viviendas, sin embargo, se registran 109 hectáreas de desarrollos habitacionales de tipo de interés social que albergan 4 283 viviendas, es decir, tres veces más que para el tipo residencial.

Por último en el sector República, destaca el tipo popular con 756 hectáreas autorizadas que contienen 12 342 viviendas y para el tipo de interés social, se registran 4 283 viviendas en 109 hectáreas.

De esta manera se sustenta lo observado en las visitas de campo, donde se ha encontrado que el equipamiento y mantenimiento urbano sobresale en los sectores de Independencia y Nueva España donde predominan los desarrollos de tipo medio y residencial mientras que el Sector República donde predominan los desarrollos de tipo popular, se observa un desfase en mantenimiento urbano.

[31] Recordemos que solamente se digitalizaron 193 desarrollos, por lo que no aparecen los 249 en el mapa.

Mapa III.3
DESARROLLOS HABITACIONALES SEGÚN TIPO



III.1.3 Tamaño de fraccionamientos (por superficie y número de viviendas) según promovente.

En esta parte del texto se muestra el tamaño de los desarrollos en función de la superficie construida y de la cantidad de viviendas que albergan.

La ciudad de Morelia se caracteriza por una urbanización horizontal donde predomina la vivienda unifamiliar que se sustenta con la información obtenida de los registros del archivo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente municipal (SDUMA). De los registros obtenidos, menos del 5% de los desarrollos habitacionales autorizados son multifamiliares. Después de 2006, se hacen más recurrentes las autorizaciones de conjuntos habitacionales en vertical. Esto tiene relación con lo estipulado en la los artículos 11 y 15 del Reglamento de Construcción del municipio de Morelia que limita las construcciones a una altura de 1.75 veces el ancho de la calle y que está sujeto a la aprobación del municipio según los coeficientes de ocupación y de utilización determinados por el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población (P.D.U.C.P.). En caso de querer construir más de la altura permitida, debe solicitarse un permiso a SDUMA mediante el trámite de potencialización[32] y en caso de ser aprobado, se cobra una tarifa por metro cuadrado excedido a partir de lo estipulado en el reglamento. Esto puede ser un indicio de que era más redituable construir más alejado del centro en horizontal que pagar el trámite de potencialización y construir en vertical. Al respecto, según entrevistas hechas a funcionarios del IMDUM, se sabe que el reglamento de construcción vigente de 1999, no corresponde con la nueva política de redensificación promovida por la municipalidad[33]; así lo declara el Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente en la página oficial del ayuntamiento.

> *"Tenemos un impacto ambiental menor si tenemos crecimiento vertical, que es a lo que estamos apostando en esta administración para cumplir una política de ordenamiento que nos permita por un lado tomar medidas ambientales y por el otro, rentabilizar*

[32] Consiste en solicitar la factibilidad de construcción en vertical emitida por el IMDUM que se fundamenta en lo estipulado por el P.D.U.C.P

[33] En 2009, se hizo una revisión al Programa de Desarrollo Urbano de 2004, para promover una modificación parcial al mismo que se fundamenta en dos ejes principales: la redensificación de la ciudad y urbanizar aquéllos terrenos dentro de la ciudad que no lo han sido. Esto con el objeto de promover el desarrollo ordenado y no sólo el crecimiento del municipio que se está acabando los recursos naturales (La Jornada Michoacán, 8 de junio de 2009).

*nuestra ciudad, nuestra infraestructura en favor de los morelianos" (*Página oficial del H. Ayuntamiento de Morelia; consultada el 20 de julio de 2009)

Por esta razón, en la actualidad (2009) se han hecho modificaciones al Reglamento de Construcción vigente, pero aún no han sido aprobadas.

En el mapa III.4, se pueden observar los desarrollos habitacionales según su superficie. Se usaron tres rangos de superficie: de 0.5 a 10 hectáreas, de 10 a 75 y de más de 75 hectáreas para poder abarcar todos los tamaños que se registraron durante la recopilación de información. Cabe mencionar que de los 249 desarrollos autorizados registrados, 186 tienen una superficie menor a 10 hectáreas, 44 desarrollos se encuentran en el rango de 10 a 75 hectáreas y 8 de más de 75 hectáreas[34]. Como ya se ha dicho antes cerca de 95% de los registros avalan la autorización de viviendas unifamiliares.

El llamado capital inmobiliario gestiona autorizaciones definitivas para prácticamente todos los tamaños aunque más de la mitad de las autorizaciones concedidas a este promovente, tienen extensiones menores de cinco hectáreas y los desarrollos habitacionales contienen de 4 a 430 viviendas. Para el periodo de 1990-2008 se registraron 7 autorizaciones para desarrollos con extensiones mayores de 75 hectáreas. Entre ellos destacan el fraccionamiento residencial Erandeni (de 152 hectáreas y 254 viviendas) autorizado en 1991, la primera etapa de Cerro Verde (de 126 hectáreas y 334 viviendas) autorizado en 2001 y una etapa de la Ciudad Tres Marías (de 545 hectáreas y 1228 viviendas) en 2004.

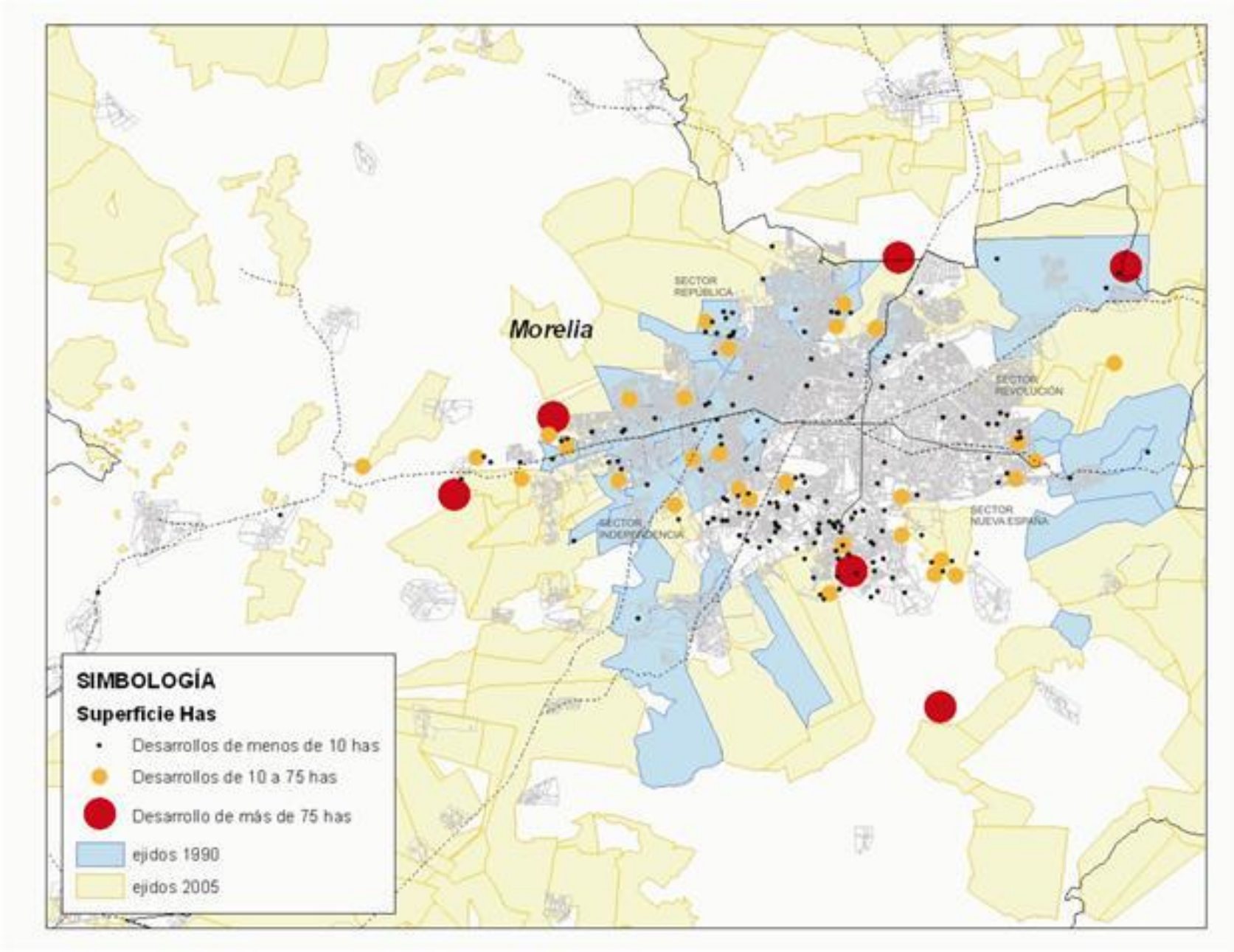
Las dependencias gubernamentales promueven también desarrollos de gran extensión. En el periodo de 1990-2008, se registran 13 desarrollos promovidos por las dependencias gubernamentales, de los cuales, cinco son mayores de 15 hectáreas y uno de ellos es de 75 hectáreas (el fraccionamiento de San Isidro Itzícuaro con una extensión de 75.62 hectáreas y sin datos del número de viviendas) autorizado en 1990. Esto nos muestra que las dependencias gubernamentales gestionan la autorización de pocos desarrollos habitacionales, pero que contribuyen a la expansión urbana en forma importante.

[34] De los desarrollos habitacionales restantes no se tiene información de su extensión.

Por su parte, el tamaño de los desarrollos gestionados por las asociaciones civiles predominan aquéllos de entre 0.5 y 15 hectáreas. De los 31 registros, 26 se encuentran en el rango de 0.5 a 15 hectáreas y contienen entre 21 y 650 viviendas sin embargo hay un registro del fraccionamiento de interés social llamado Buenos Aires (que cambió a Lomas de la Aldea) promovido por la Unión de Colonos el Tinoco A.C. que tiene una extensión de 94 hectáreas y contiene 3377 viviendas autorizado en 2004.

Continuando el análisis por sectores como lo hicimos anteriormente, se obtuvo que 56 desarrollos están localizados en el sector Nueva España, de los cuales 44 son menores 10 hectáreas y que contienen entre 10 y 388 viviendas. En el sector independencia, más de la mitad son menores de 10 hectáreas y no exceden de 38 hectáreas. En el sector República, de los 72 registros, 49 autorizaciones tienen extensiones menores que 10 hectáreas, sin embargo el resto son mayores a 15 hectáreas, incluso 4 son mayores de 70 hectáreas (los desarrollos habitacionales tienen de entre 11 a 9150 viviendas. Finalmente el sector Revolución registra 24 desarrollos de los cuales 4, son mayores a 10 hectáreas; uno de ellos es el Desarrollo Tres Marías de tipo residencial con campo de golf que registra más de 500 hectáreas y 1228 viviendas. Así pues, en todos los sectores de la ciudad, abundan los desarrollos habitacionales menores a diez hectáreas, pero en los sectores de Revolución y República sobresalen los desarrollos habitacionales mayores de 50 hectáreas, pero en el primero es de tipo residencial y en el segundo de tipo popular.

Mapa III.4
DESARROLLOS HABITACIONALES SEGÚN TIPO



CAPITULO IV LA CONTINUIDAD DE LA IRREGULARIDAD SOBRE TIERRAS DE PROPIEDAD SOCIAL EN LA CIUDAD DE MORELIA, EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano reconoce que 15% de la demanda de suelo para vivienda no es atendido por el sector formal, pero algunas estimaciones conservadoras afirman que al menos 50% del área urbana actual de las ciudades mexicanas se ha desarrollado a partir de asentamientos irregulares establecidos en propiedad pública, social y privada (SEDESOL, 2009).

A diferencia de los fraccionamientos regulados que cumplen con la normatividad urbana, los asentamientos irregulares crecen de manera espontánea e incontrolada con total ausencia de planeación y diseño urbano a nivel de conjunto, que contrariamente, demandan servicios y equipamiento urbano (Bazant, 2004). Es decir, surgen de procesos alejados de las normas jurídicas que regulan la tenencia de la tierra y el proceso de urbanización (Schteirngart, 1997: 31). Sin embargo, han sido reconocidos por los investigadores urbanos como constitutivos de una modalidad de producción de la ciudad denominada urbanización popular, por el hecho de que se desenvuelvan mediante patrones típicos (Schteingart, 1997:29). Es decir, la urbanización popular o informal se caracteriza porque es producida principalmente por sectores de la población de bajos recursos, que no pueden acceder a una vivienda por medio de financiamientos institucionales, razón por la cual, recurren a un mercado informal de terrenos sin servicios y de bajo costo donde autoconstruyen una vivienda. La vivienda autoconstruida, en términos físicos es precaria y normalmente carece de los servicios y las obras de urbanización (Duhau, 1991:140), raramente permanece en esta situación, pues atraviesa un proceso de urbanización progresiva que lleva a una consolidación gradual. Esto, ha permitido a los sectores populares satisfacer mínimamente sus necesidades (Schteingart, 1997). La mayor parte de los casos, los terrenos se localizan en la periferia y alejados del centro de la ciudad, pues son de menor costo y pueden ser de propiedad privada, social o federal. En el caso de México, predominan los asentamientos irregulares sobre tierras ejidales, debido a que 46% (RAN) del territorio nacional es de propiedad social.

De manera general, los asentamientos sobre tierras ejidales se pueden clasificar en dos grupos: las invasiones u ocupación directa del suelo y la ocupación a través de un

propietario reconocido que origina los fraccionamientos clandestinos (Schteingart, 1989). En el segundo caso, puede ser el mismo propietario quien divide sin autorización de las autoridades municipales y vende directamente a los clientes o también existen ventas entre ejidatarios e intermediarios que a su vez venden a grupos de personas. Los intermediarios actúan bajo el pretexto de responsabilizarse de la venta de terrenos y la gestión de la legalización.

Según investigadores (Schteingart, 1997; Duhau, 199; Azuela 1997; Cruz, 2001) la urbanización popular es provocada por la imposibilidad de acceso al suelo de los sectores bajos, la ausencia de programas habitacionales que ayuden a disminuir la necesidad de vivienda, la crisis económica, la incapacidad del gobierno de crear suficientes reservas territoriales de bajo costo, la inexistencia de mecanismos efectivos de control público sobre el mercado de tierras, entre otras razones.

La urbanización popular no es un fenómeno nuevo en México, sino que está presente desde 1920. Sin embargo, fue hasta la década de los setentas cuando abundaron los estudios acerca de este fenómeno (Schteingart, 1989: 11; Cruz, 2001: 175). Hubo estudios de las políticas habitacionales del Estado (Garza y Schteingart, 1978) y años más tarde, los investigadores, abordaron el tema de la urbanización informal desde los aspectos de la apropiación ilegal del suelo, los procesos de regularización, la consolidación de colonias y de la carencia de los servicios urbanos (Azuela, 1987; Schteingart, 1991). Asimismo, hay estudios que abordan los distintos aspectos de las condiciones de vida prevalecientes en algunos asentamientos populares, relacionando la problemática de la salud y las condiciones del hábitat (Schteingart, 1997) así como la evolución de las políticas de regularización de la tenencia de la tierra (Schteingart, 1997).

Por otra parte, hay análisis que abordan la urbanización popular sobre tierras ejidales (Cruz, 1993; Cruz, 2001) y otros que estudian la disponibilidad de tierra social potencialmente urbanizable (Salazar, 2009). En esta sección del texto pretendo analizar cómo los asentamientos irregulares establecidos sobre las tierras ejidales contribuyen a la expansión urbana de la ciudad de Morelia.

Como ya hemos mencionado, la ciudad de Morelia, constituye un polo de atracción cuyos ritmos de crecimiento y urbanización rebasan la intervención y el control

gubernamental y que, al igual que en el contexto nacional, provoca la urbanización informal.

De acuerdo con el Diario Oficial de la Federación, los primeros registros de expropiaciones para la regularización de asentamientos irregulares a favor de Corett en el municipio, comenzaron en 1978 y hasta nuestros días (2009) se registran 26 acciones equivalentes a 1 441.65 hectáreas expropiadas a favor de esta institución que representan 2.49% de la superficie de propiedad social total en el municipio.

Si bien, antes de 1992, la única vía para integrar a los asentamientos humanos, era la expropiación de la tierra vía Corett, actualmente, la institución incluye otros mecanismos para regularizar la tenencia de la tierra de los asentamientos establecidos de forma ilegal sobre tierras ejidales. Por ejemplo, si se genera un asentamiento irregular sobre tierras ejidales hay dos opciones: "los convenios" y la expropiación. Gracias a entrevistas con funcionarios de la Corett, se sabe que "los convenios" son una manera de regularizar la tenencia de la tierra de las superficies parceladas que tienen un grado de ocupación ilegal. "Los convenios" se pactan entre los propietarios de las tierras parceladas y la Corett y tras una petición de los colonos (compradores de terrenos) o del gobierno estatal o municipal, la Corett tiene un encuentro con el dueño de las parcelas para conocer la disposición que tiene para legalizarlas y proceder a expedir títulos de propiedad particulares. Si el posesionario de las parcelas está de acuerdo, se pide su autorización y éste, le concede un poder a la Corett por medio de un convenio para regularizar la tenencia de la tierra y escriturar a favor de los lotehabientes. Si el ejidatario no cuenta con dominio pleno, de igual manera concede un poder a la Corett y con ayuda del Registro Agrario Nacional, se adopta el dominio pleno y se continúa con el proceso de la regularización de la tierra.

Por otra parte, si el ejidatario propietario de las tierras parceladas, no concede el poder a la Corett para tramitar la regularización o en caso de que los asentamientos irregulares se localicen en tierras de uso común, se efectúa el proceso de expropiación para lograr la legalización de los asentamientos irregulares.

De igual forma, en el municipio de Morelia existe el Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI) que atiende, entre otras situaciones, la problemática de los asentamientos irregulares en el municipio.

El IMUVI fue creado en septiembre de 2006 para promover y realizar programas de vivienda para sectores de bajos ingresos que operan con sistemas de financiamiento de las dependencias federales y conforma y administra la reserva territorial del municipio con el objeto de evitar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares (Art. 3 Reglamento del IMUVI). En lo que se refiere a la regularización de asentamientos su intervención consiste en registrar y canalizar a los lotehabientes a las dependencias correspondientes, pero no tiene facultades de expedir títulos de propiedad.

Es decir, el representante de un asentamiento irregular se registra ante el IMUVI para comenzar el trámite de regularización y la dependencia le solicita requisitos tales como el título de propiedad con el que se cuente, los planos topográficos y los planos de lotificación.

Para los asentamientos irregulares ubicados sobre las tierras ejidales, según entrevistas con funcionarios del IMUVI, los lotehabientes únicamente cuentan con constancias que se otorgan a la hora de la compra-venta del lote. Debido a que estos documentos no tienen validez ante la ley, se recurre al propietario original y aunque no cuente con el dominio pleno, sus certificados parcelarios son válidos para comenzar el trámite de regularización. Enseguida, los planos topográficos y de lotificación pasan a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del municipio de Morelia, específicamente al Departamento de Fraccionamientos Habitacionales y Desarrollos en Condominio, para que al igual que los fraccionamientos autorizados, se les dé el visto bueno. Esto, con el fin de asegurar que la urbanización progresiva se ajuste de acuerdo a lo establecido en las Normas Urbanas y el Código de Desarrollo Urbano. Cuando se obtiene el visto bueno se lleva la Asamblea Ejidal, para recibir la autorización del ejido y autorizar el padrón de lotehabientes; en seguida se acude al Registro Agrario Nacional, para tramitar la escrituración individual. Es pertinente señalar, que la derogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, no exigía un porcentaje de ocupación, pero el C.D.U.E.M.O. en su artículo 118 exige un grado del 65% de ocupación para comenzar los trámites de regularización de los asentamientos irregulares.

IV.1 Los Asentamientos Irregulares a partir de 1990

Precisamente del IMUVI, se obtuvo una base de datos oficial con el registro de los asentamientos irregulares en trámite de regularización en el municipio de Morelia, para

el periodo 1990-2007. La base de datos contiene información que permite conocer las características de los asentamientos, tales como su tamaño, número de lotes y ubicación según tenencia de la tierra. Cuenta con 231 registros que corresponden al periodo antes mencionado, de asentamientos irregulares en el municipio[35] que avalan una superficie estimada de 2 780 hectáreas y 75 335 lotes.

De las 2 780 hectáreas ocupadas por asentamientos irregulares de 1990 a 2007, 85% se ha establecido sobre tierra de propiedad social; 12.5% se ubica en propiedad privada y sólo el 1% en propiedad pública (Ver cuadro IV.1). Estas cifras nos muestran la importancia del estudio de la tenencia de la tierra sobre todo en el municipio de Morelia que desde 1930, ha estado rodeada en por tierras ejidales.

Cuadro IV.1

ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN PROCESO DE REGULARIZACION POR REGIMEN DE PROPIEDAD, DE 1990 A 2007 MUNICIPIO DE MORELIA

	NUMERO DE ASENTAMIENTOS	SUPERFICIE	%	NUMERO DE LOTES
TOTAL	**231**	**2,779.98**	**100.00%**	**75,335**
PROPIEDAD PRIVADA	78	349.97	12.59%	13,416
PROPIEDAD SOCIAL	141	2,379.99	85.61%	60,908
PROPIEDAD PUBLICA	8	28.84	1.04%	984
SIN DATO	4	15.55	0.56%	27

Fuente: Elaboración propia con base en los registros del Instituto Municipal de Vivienda 2009

En el cuadro siguiente (Cuadro IV.2), se ha desagregado la información, según el año en que cada uno de los asentamientos inició la gestión de su regularización. Se observa que, de los 231 asentamientos registrados, 110 no cuentan con el dato del año de inicio de gestión. Tomando en cuenta esta limitante, se procedió a hacer el análisis de este campo, porque, si bien no todos los registros cuentan con el dato del año de inicio de gestión, nos da cuenta de la evolución del trámite de regularización durante el periodo 1990-2007; además nos permite resaltar información relevante. Por ejemplo, el número de asentamientos registrados durante el periodo 1990-2007, aumento en número desde 1999. Esto puede asociarse a los efectos provocados por la reforma al artículo 27 constitucional que, como hemos mencionado en el capítulo II, tuvo su impacto en la oferta del suelo, sobre todo a finales de los noventas. En el año de 1999 y 2000, se registraron poco más de 6000 lotes en 17 asentamientos, esta información nos da un

[35] Hay 6 registros que no pertenecen al año de estudio, pero al estar inscritos significa que no han sido regularizados.

indicio de que en tiempos electorales, aumentó el registro de asentamientos irregulares. Asimismo, se puede señalar que durante los años de 2002, 2003 y 2004, fueron los años con más asentamientos registrados y que la superficie acumulada en estos tres años, representa 43% del total en términos de superficie y 48% en términos del número de lotes respecto al total registrado.

Cuadro IV.2
ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN PROCESO DE REGULARIZACION
SEGÚN AÑO DE GESTIÓN DE 1990 A 2007

AÑO DE INICIO DE GESTION	NUMERO DE ASENTAMIENTOS	SUPERFICIE EN HAS	SUPERFICIE PROMEDIO ANUAL	NUMERO DE LOTES
TOTAL	**231**	**2,779.99**		**75,335**
1990	1	5.98		65
1991	1	44.58		1,094
1992	1	1.01		32
1993	4	14.11		396
1994	4	31.51		1,234
1995	2	11.76		352
1996	7	360.91		954
1997	3	63.92		1,568
1998	6	102.53		1,740
1999	10	133.37		4,023
2000	11	54.10		2,070
2001	6	18.34		1,884
2002	18	412.61		11,822
2003	19	727.54		22,752
2004	15	61.59		2,069
2005	9	33.13		1,023
2006	2	7.02		271
2007	2	19.95		351
s/d	110	676.02		21,635

Notas: Algunos de los registros, no tienen la información de todos los campos
Fuente: Registros del Instituto de Vivienda del Municipio de Morelia

IV.1.1 Asentamientos irregulares sobre propiedad social

Dado que nuestro estudio se centra en la ocupación de tierras de propiedad social, a continuación haré un análisis anual de los asentamientos sobre este tipo de propiedad.
Como ya lo hemos mencionado en el capítulo I, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social. A diferencia de los registros de las autorizaciones definitivas, la base de datos de los asentamientos irregulares, los datos sí muestran sobre qué tipo de propiedad se establecen. En el cuadro siguiente (Cuadro IV.3), se ha dividido la información según el tipo de tenencia de la tierra en que se ubica cada asentamiento. Se observa que la superficie de los asentamientos irregulares sobre tierra ejidal es mayor que los otros

tipos de propiedad. Los asentamientos registrados sobre propiedad pública es la categoría menos recurrente de ocupación con registros únicamente en los años de 1994, 2001 y 2004.

Los asentamientos ubicados en tierras ejidales suman 141 (o sea el 61% del número total de los asentamientos registrados) y acumulan una superficie total de 2 379 hectáreas que contienen 60 908 lotes (85% en superficie y el 80% en número de lotes respecto del total registrado en el municipio). Las cifras anteriores, son un indicio de que la compra-venta y ocupación de tierras ejidales por la vía ilegal, continúa siendo dinámica y vigente. En el mapa IV.1, se observa que los 141 asentamientos están establecidos sobre 40 ejidos de los cuales 18 son contiguos a la mancha urbana y en el cuadro IV.4, se muestra el listado de los ejidos ocupados. En este cuadro, sobresalen los ejidos de San Juanito Itzícuaro, Santiaguito y Tenencia Morelos en función de la superficie y el número de lotes que registran los asentamientos. En el caso de San Juanito Itzícuaro, destaca que en 400 hectáreas, ocho asentamientos acumulan 10 450 lotes (o sea 13 % del total de lotes registrados en el municipio para el periodo de 1990-2007) y en el caso del ejido de Santiaguito, se observa que 12 asentamientos albergan 19 070 lotes (o sea 25% del total de los lotes registrados en el municipio)[36]. Los ejidos están ubicados al poniente y al norte de la ciudad respectivamente, ubicación que, en el transcurso del estudio hemos dicho que predominan los desarrollos de tipo popular. Cabe mencionar que ambos ejidos son contiguos a la mancha urbana. Por otra parte, tenemos el ejido de Tenencia Morelos, ubicado al sur de la ciudad (donde en el capítulo anterior advertimos que predominan los desarrollos de tipo medio), donde se registra una superficie de 323.49 hectáreas acumuladas por los asentamientos irregulares. Contrariamente a los casos subrayados anteriormente, en este ejido el número de lotes es de 729, es decir, el tamaño de los lotes registrados es mayor a los del ejemplo anterior. No se tiene conocimiento del precio por metro cuadrado, pero suponemos que a mayor superficie, mayor costo. Esto, nos hace suponer que, en el ejido de Tenencia Morelos, el acceso irregular al suelo ha sido por sectores de mayores recursos, que pueden pagar mayores extensiones de tierra a diferencia de los ejidos de San Juanito Itzícuaro y Santiaguito.

[36] Es recomendable una visita de campo a esto ejidos con el fin de observar y recopilar información acerca del acceso al suelo, las organizaciones que intervienen y la forma en que se gestionan los servicios urbanos.

En el mapa IV.1, es preciso destacar que los ejidos de Cointzio, Joya de Buenavista, Santiago Undameo, Joya de la Huerta, la Estancia, el Reparo, San José de las Torres, Jesús del Monte, El Rincón, La Cudrilla y El Durazno ubicados al sur y suroeste del municipio no son contiguos a la ciudad sin embargo, ya presentan asentamientos irregulares en menor número. Los ejidos muestran menos de 7 asentamientos por ejido cuyos tamaños oscilan entre media y 45 hectáreas en términos de superficie (ambos en Santiago Undameo) y entre 28 y 506 en términos de número de lotes (en Santiago Undameo y Jesús del Monte). Esto nos muestra los primeros indicios de ocupación lejos de la ciudad sin control de las autoridades urbanas y carentes de equipamiento urbano.

Cuadro IV.3

ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN PROCESO DE REGULARIZACION POR AÑO DE INICIO DE GESTIÓN SEGÚN TIPO DE PROPIEDAD

AÑO DE INICIO DE GESTION	NUMERO TOTAL DE ASENTAMIENTOS	SUPERFICIE TOTAL ANUAL EN HECTAREAS	NUMERO DE LOTES	PORCENTAJE %	EN PROPIEDAD SOCIAL			EN PROPIEDAD PRIVADA			EN PROPIEDAD PUBLICA			SIN DATOS		
					NUMERO	SUPERFICIE	LOTES	NUMERO	SUPERFICIE	LOTES	NUMERO	SUPERFICIE	LOTES	NUMERO	SUPERFICIE	LOTES
TOTAL	**231**	**2,779.98**	**75,335**	**100.0%**	**141**	**2,379.66**	**60,908**	**78**	**349.97**	**13,416**	**8**	**28.83**	**984**	**4**	**15.55**	**27**
1990	1	5.98	65	0.2%	-	-	-	1	Sd	65	0	-		-	-	
1991	1	44.58	1,094	1.6%	1	44.58	1,094	-	-		0	-		-	-	
1992	1	1.01	32	0.0%	1	1.01	32	-	-		0	-		-	-	
1993	4	14.11	396	0.5%	3	14.11	147	1	Sd	249	0	-		-	-	
1994	4	31.51	1,234	1.1%	3	25.85	941	-	-		1	5.65	293	-	-	
1995	2	11.76	352	0.4%	2	11.76	352	-	-		0	-		-	-	
1996	7	360.91	954	13.0%	4	348.86	439	3	12.05	515	0	-		-	-	
1997	3	63.92	1,568	2.3%	2	62.73	1,484	1	1.18	84	0	-		-	-	
1998	6	102.53	1,740	3.7%	5	102.53	1,520	1	Sd	220	0	-		-	-	
1999	10	133.37	4,023	4.8%	7	78.44	2,325	3	54.93	1,698	0	-		-	-	
2000	11	54.1	2,070	1.9%	8	33.25	1,243	3	20.85	827	0	-		-	-	
2001	6	18.34	1,884	0.7%	4	11.38	1,673	1	2.00	82	1	4.96	129	-	-	
2002	18	412.61	11,822	14.8%	10	380.98	10,757	8	31.63	1,065	0	-		-	-	
2003	19	727.54	22,752	26.2%	13	710.80	22,136	6	16.75	616	0	-		-	-	
2004	15	61.59	2,069	2.2%	10	41.72	1,468	4	19.68	582	1	0.2	19	-	-	
2005	9	33.13	1,023	1.2%	5	13.07	801	4	20.06	222	0	-		-	-	
2006	2	7.02	271	0.3%	1	6.11	Sd	1	0.92	271	0	-		-	-	
2007	2	19.95	351	0.7%	1	5.50	351	-	-		0	-		1	14.45	
SIN AÑO	110	676.02	21,635	24.3%	61	486.98	14,145	41	169.92	6,920	5	18.02	543	3	1.1	27

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Instituto Municipal de Vivienda 2009

Cuadro IV.4

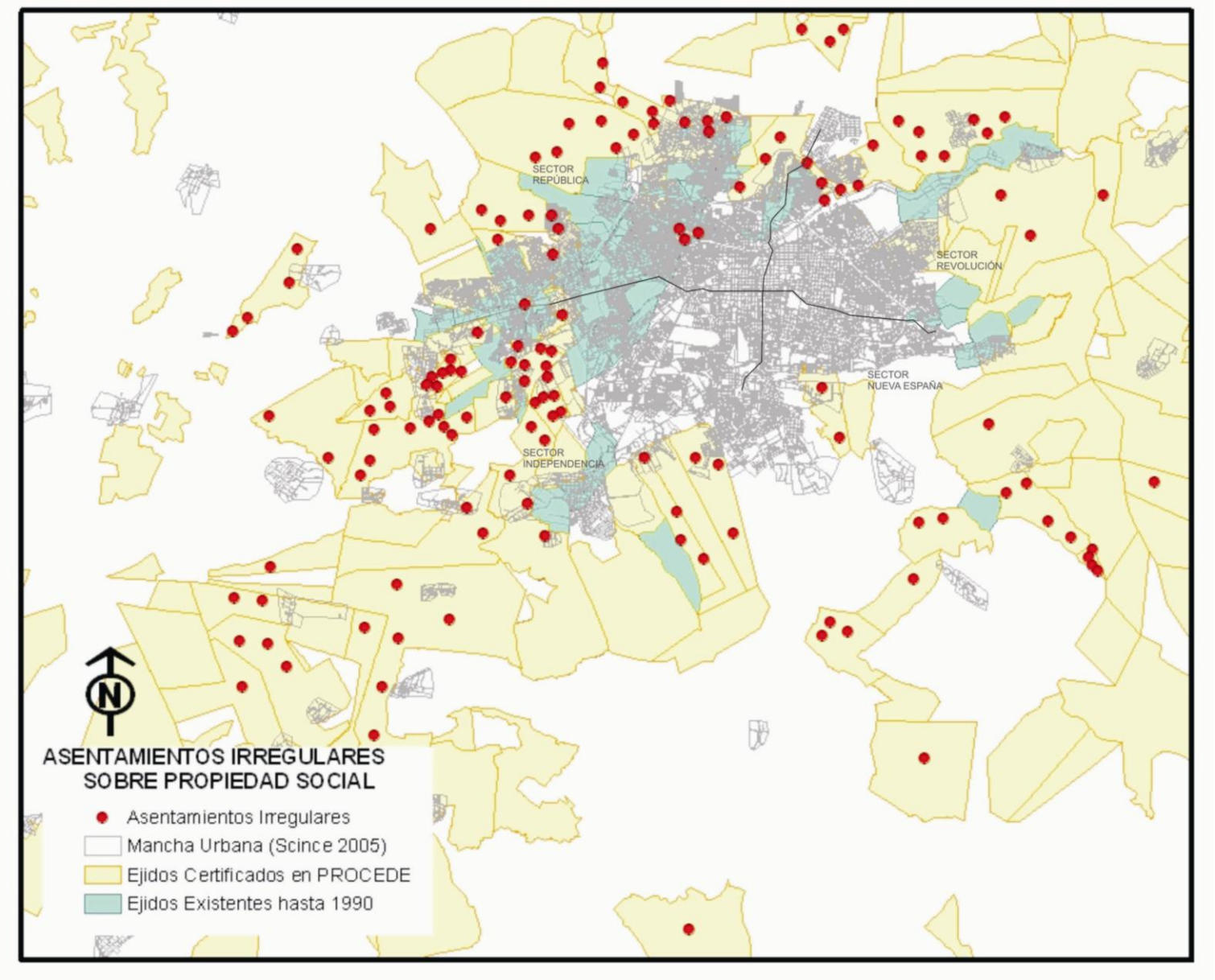
ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN PROCESO DE REGULARIZACION POR NOMBRE DEL EJIDO SEGÚN SUPERFICIE Y NÚMERO DE LOTES ESTIMADOS

EJIDOS	NUMERO DE ASENTAMIENTOS	SUPERFICIE REGISTRADA EN HAS	NUMERO DE LOTES ESTIMADO
TOTAL	**141.00**	**2,379.66**	**60,908**
ATAPANEO	2	3.31	202
ATECUARO	1	0.92	-
COINTZIO	2	23.69	-
EL COLEGIO	3	63.20	2,316
EL DURAZNO	1	0.99	31
EL REPARO	1	Sd	-
FRANCISCO J. MUJICA	1	11.58	-
ICHAQUEO	1	Sd	-
JESUS DEL MONTE	6	26.45	1,104
JOYA DE BUENA VISTA	1	Sd	-
JOYA DE LA HUERTA	2	22.65	170
LA ALDEA	7	10.99	461
LA CUADRILLA	1	3.94	-
LA ESTANCIA	3	7.67	352
LA MINTZITA	2	4.37	148
LA PALMA	1	16.00	747
LA QUEMADA	1	52.78	3,034
LOS EJIDOS	5	144.00	3,784
NUEVA FLORIDA	1	Sd	-
QUINCEO	8	2.96	251
RINCON DE OCOLUSEN	2	89.16	2,151
SAN ANTONIO PARANGARE	9	32.87	921
SAN ISIDRO ITZICUARO	1	70.27	2,859
SAN JOSE DE LAS TORRES	1	Sd	-
SAN JOSE DEL CERRITO	4	9.81	177
SAN JOSE GERTRUDIS SANCHEZ	1	20.84	838
SAN JUANITO	7	396.60	10,357
SAN LORENZO	10	59.83	2,349
SAN MIGUEL COAPA	1	Sd	-
SAN MIGUEL DEL MONTE	4	48.12	1,684
SAN NICOLAS OBISPO	1	Sd	-
SANTA MARIA DE GUIDO	5	44.72	606
SANTIAGO UNDAMEO	7	69.12	524
SANTIAGUITO	12	642.38	19,070
SINDURIO DE MORELOS	1	1.39	48
TACICUARO	4	34.29	485
TENENCIA MORELOS	5	100.17	4,098
TORREON	8	323.49	729
ZIMPANIO	6	35.92	1,412
SIN DATOS	2	5.19	-

Fuente: Elaboración propia con base en los registros del Instituto Municipal de Vivienda 2009

Mapa IV.1

ASENTAMIENTOS IRREGULARES SOBRE TIERRAS EJIDALES



IV.1.2 Asentamientos irregulares según superficie y número de lotes

A lo largo del capítulo, se han dado datos que nos dan idea la dimensión de los asentamientos irregulares registrados en el municipio, sin embargo en esta parte, se hará un análisis con más detalle y se relacionará con su ubicación.

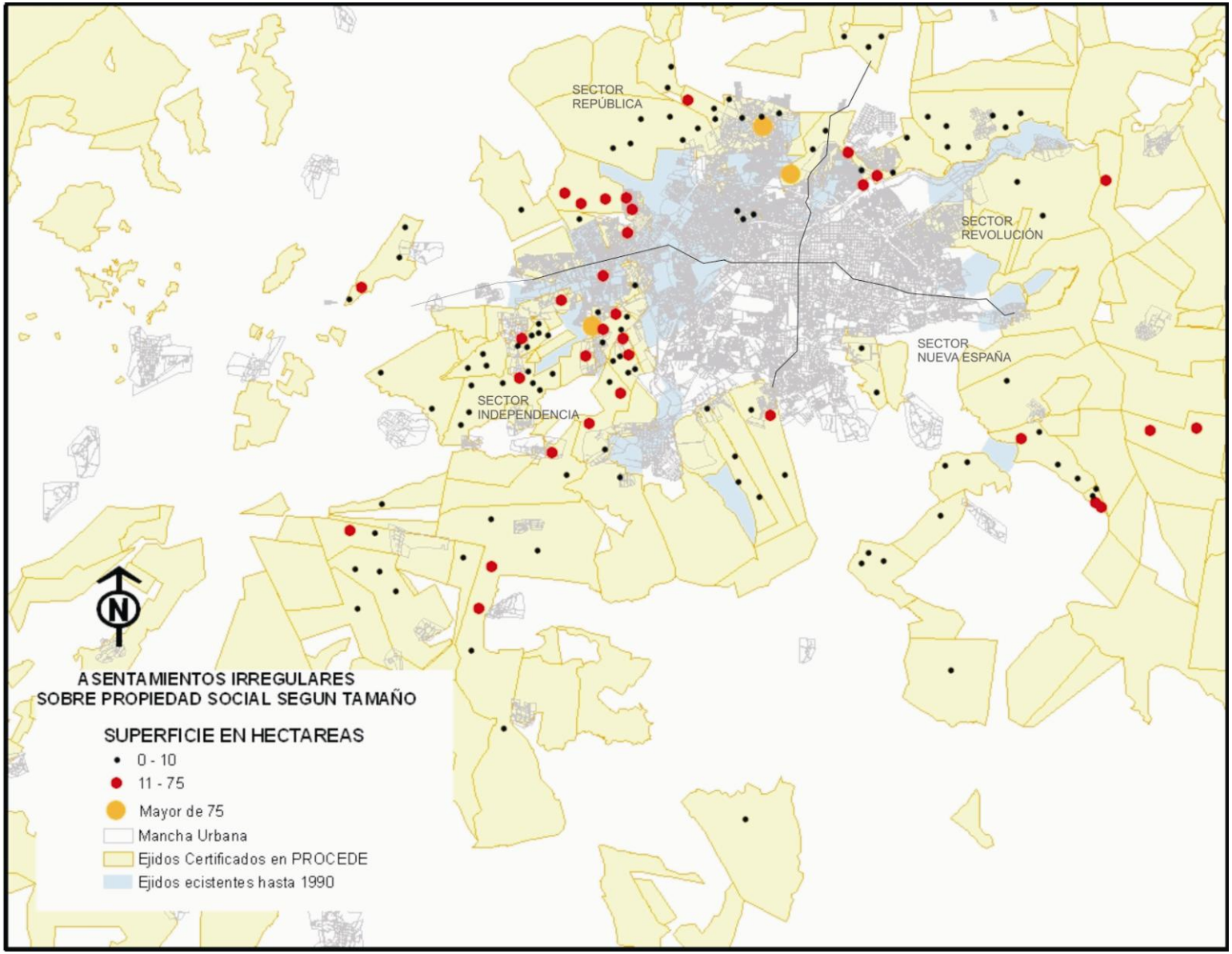
Conforme a los datos, podemos decir que el promedio dela extensión de los asentamientos irregulares es de 23 hectáreas y de 680 lotes por asentamiento. Se observa que un tercio de los asentamientos (73 asentamientos) tienen un tamaño de entre una y cinco hectáreas. Después, hay 33 de ellos que se ubican ene el rango de entre cinco y diez hectáreas. Los asentamientos de menos de una hectárea, son sólo 20 (o sea 8% del total). De igual forma, destacan 3 asentamientos que exceden las 150 hectáreas.

En lo que respecta al número de lotes, 25% (41 asentamientos) contienen entre 100 y 500 lotes, 17% son menores de 100 lotes, 12% contienen entre 500 y 2000 lotes y 4% (6 asentamientos) son mayores de 2000 lotes. Los asentamientos irregulares de mayor tamaño según superficie y número de lotes que albergan son tres: uno ubicado en el ejido de San Juanito Itzícuaro de 282.74 hectáreas con 7075 lotes registrados, otro en Santiaguito de 497.59 hectáreas con 13, 057 lotes y el último, ubicado en Torreón Nuevo de 286 hectáreas, sin número de lotes registrado. Cabe mencionar que un tercio del total de los lotes registrados se concentran en estos tres asentamientos sobre los ejidos mencionados.

En el mapa IV.2, se observa que los asentamientos de mayor tamaño en términos de superficie, se concentran, en el norte y el poniente, mientras que destacan las ocupaciones al sur-este de la ciudad en los ejidos de San Miguel del Monte, Jesús del Monte y el Rincón con ocupaciones de más de 10 hectáreas. Al sur poniente de la ciudad, en los ejidos de La Estancia, el Reparo, Santiago Undameo y Joya de la Huerta, predominan los asentamientos menores de 10 hectáreas.

Mapa IV.2

ASENTAMIENTOS IRREGULARES SOBRE TIERRAS EJIDALES SEGÚN SUPERFICIE



CONCLUSIONES

A continuación se realiza una recapitulación de los aspectos más importantes de los capítulos así como de las conclusiones que surgieron de ellos con el objeto de destacar las particularidades del caso de estudio y dar un panorama global de la situación en la ciudad de Morelia.

En el primer capítulo se hizo una revisión del marco jurídico institucional con el fin de vincular el caso de Morelia en el ámbito nacional. Se revisó la evolución de los instrumentos jurídicos y al mismo tiempo se identificaron los cambios en la legislación local relacionados con los cambios a nivel nacional.

Al respecto podemos decir que el sistema de tenencia de la tierra y las restricciones que le otorgaba el artículo 27 constitucional y la Ley de la Reforma Agraria antes de la década de los noventas, condicionaron y limitaron los procesos y mecanismos de desincorporación de tierras del régimen social para después incorporarse al desarrollo urbano en el municipio de Morelia. Antes de las reformas constitucionales se identificó como proceso principal en Morelia el de la expropiación de tierras a favor de las dependencias gubernamentales (el Gobierno del Estado, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Corett, entre otras) que se utilizó de dos maneras principales: ex ante, para constituir reservas territoriales gestionadas por el Gobierno Estatal y de manera ex post, para regularizar los asentamientos efectuados al margen de la ley provocados, entre otras razones, por la imposibilidad de los sectores de bajos ingresos a acceder al suelo y por la insuficiencia del gobierno estatal y municipal para dotar de tierra para el crecimiento urbano gestionados por la Corett. A partir de 1992, el territorio de Morelia se vio impactado por la reformas al artículo 27 constitucional. Se diversificaron los mecanismos de incorporación y por primera vez la expropiación a favor de las dependencias gubernamentales pierde exclusividad. En el municipio de Morelia predomina la vía de la adopción de dominio pleno de las tierras parceladas y por el contrario, no se tienen registros de la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles. Por primera vez se abre un mercado libre de tierras que permite la desincorporación de tierras ejidales por vías alternas. Para hacer operativas las reformas constitucionales, se puso en marcha el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos que tuvo como un o de sus objetivos delimitar

las tierras ejidales. Sin embargo, en el municipio de Morelia, la delimitación no se hizo con la anuencia municipal para designar los usos de suelo dentro del ejido. Así pues, pudo haber incongruencia entre la delimitación de las tierras dentro de un ejido y lo dictado en el Programa del Centro de Población de la Ciudad de Morelia.

Por otro lado, en cuanto a las normas del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial hubo también cambios y adaptaciones a través del tiempo. Por ejemplo, como consecuencia de la promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos, en Morelia, se elaboran un conjunto de instrumentos de regulación del ordenamiento territorial. En 1983 en la ciudad de Morelia se elabora el primer Plan Municipal de Desarrollo Urbano que hasta ese momento era competencia del gobierno estatal de administrar y regular el territorio. En 1995, surge un cambio relevante al publicar la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán que delegó la responsabilidad de regular el territorio a los municipios, dejando al estado con únicamente dos acciones: la verificación de uso de suelo y la emisión del impacto ambiental. Con la modificación del artículo 115 constitucional en 1999, se facultó a los municipios de responsabilizarse de la administración de su patrimonio. Con el análisis de los instrumentos una de las conclusiones que debe subrayarse, es que con el transcurso del tiempo, el ayuntamiento de Morelia, ha adquirido más autonomía sobre la planeación y administración de su territorio, lo cual se refleja en lo estipulado en el Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo (C.D.U.E.M.O.) publicado en 2007 que abrogó la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, donde se redujo aún más la participación estatal; su intervención se redujo únicamente a la emisión de impacto ambiental.

El municipio de Morelia, por su parte, ha logrado la creación de instrumentos e instituciones para la administración del territorio. Hubo tres planes de desarrollo desde 1983 que actualizaban sus alcances para dar solución a las situaciones engendradas por la dinámica urbana. Actualmente se cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal que se sujeta a los planes estatales y nacionales y de las cuales se desprende el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población del Municipio de Morelia 2004. Para controlar el ritmo y la localización de los asentamientos humanos, este código cuenta con una acción que no ha cambiado en esencia desde 1983, me refiero a la autorización definitiva de fraccionamientos y conjuntos habitacionales que es un documento que

avala la participación y la aprobación de los proyectos por parte de cada una de las dependencias involucradas en la regulación del territorio. Finalmente, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (S.D.U.M.A.) emitir y permitir la urbanización o división de predios, así como dictaminar el uso de suelo con sustento en las leyes y reglamentos vigentes. La SDUMA trabaja en coordinación con el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (I.M.D.U.M.) para el control de los asentamientos humanos. Elabora los planes, los programas y también interviene emitiendo opiniones en los casos donde los promoventes solicitan un cambio de uso de suelo. Es decir, esta dependencia evalúa un caso y emite una opinión de factibilidad para autorizar o no una acción en el territorio.

Durante el segundo capítulo, se hizo un breve recuento de la expansión de la ciudad de Morelia a principios del siglo XX donde se destacó el legado que tiene la ciudad desde su fundación como lugar que concentra las funciones administrativas, económicas y de servicios que han hecho de Morelia un polo de atracción que provoca la migración de los pobladores en busca de mejores oportunidades de desarrollo. Lo anterior, ocasiona la concentración de la población en pocas localidades. En Morelia existe este fenómeno de concentración, según lo afirma la información del INEGI (2005) que dice que en el municipio únicamente existen cinco localidades mayores a 2500 habitantes: Morelia, La Aldea, Capula, Jesús del Monte y Morelos, de las cuales tres son contiguas a la capital.

No obstante, el crecimiento urbano ha estado condicionado por el sistema de la tenencia de la tierra. Primero, a finales del siglo XIX, la mancha urbana de la ciudad de Morelia aún estaba controlada en su expansión debido a la monopolización de la tierra por parte de la burguesía y el clero en 43 haciendas y 325 ranchos. Luego, en 1915, se promulga la Ley de la Reforma Agraria, por la cual se dotan de tierras a los núcleos agrarios. Derivado de esto, los estudios previos (Aguilar, 1994) han señalado que el crecimiento de la ciudad se puede dividir en dos periodos principales: de la transición de haciendas y ranchos a ejidos y de la intervención gubernamental para la expropiación de tierras ejidales con propósitos de utilidad pública.

Al respecto, los estudios previos denotan que el acaparamiento de tierras en haciendas y ranchos culminó con el reparto agrario en 1917, cuando se dotó de tierras al primer ejido en el Municipio. Desde ese año y hasta 1970, se repartieron tierras a 78 ejidos, lo que significó una superficie total de propiedad social en el municipio de 57 939.34

hectáreas, es decir, 48% de la superficie total municipal[37]. Esta es una razón por la cual, la expansión de la mancha urbana en Morelia, se ha dado en su mayor parte sobre tierras ejidales, cuyo régimen jurídico permitía que su incorporación al crecimiento de la ciudad, se realizara únicamente a través de la expropiación od e ventas al margen de la ley.

El análisis de la información publicada en el Diario Oficial de la Federación, nos arrojó que, de 1960 a 1990, el gobierno intervino mediante 14 acciones de expropiación que aportaron 672.98 de tierra social al crecimiento urbano hectáreas, o sea, cerca del 55% del incremento del tamaño de la mancha urbana de para el mismo periodo que fue de 1241.7 hectáreas. La intervención gubernamental se hizo por medio de expropiaciones para constituir reservas territoriales que debieron ser distribuidas entre los sectores altos, medios y bajos de la población. Estas acciones consiguieron resultados diversos y de ellos, opiniones divergentes. Según entrevistas con ex funcionarios de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA), durante la década de los ochentas la asignación de tierras a sectores bajos por el gobierno en San Juanito Itzícuaro tuvo un éxito considerable. Por el contrario, Aguilar (1994: 167) afirma que la licitación de los terrenos para uso habitacional en la colonia Chapultepec, de sectores medio y altos, hubo una serie de complicaciones y complicidades entre funcionarios y agentes urbanizadores, de especulación y fraude habitacional. Así pues, cualquiera que fuera la situación entre los actores, la vía legal para la incorporación de tierras ejidales en el municipio era, por una parte, por medio de expropiaciones gubernamentales y constitución de reservas territoriales conforme a lo permitido por la Ley de la Reforma Agraria en su artículo 93; y por otro lado, la existencia de la permuta, avalada por la misma ley en el artículo 63 aun si de estas últimas no hubo acciones en el municipio considerando lo declarado por el funcionario de la Procuraduría Agraria.

Por la vía de la ocupación ilegal, la Corett fue la encargada de la expropiación de tierras con el fin de regularizar los asentamientos engendrados por el fraccionamiento y la venta ilegal de tierras. Corett en el municipio de Morelia, hizo 8 expropiaciones equivalentes a 281 hectáreas o 23% del total del crecimiento de la mancha entre 1960 y 1990. Lo que nos muestra la importancia de los asentamientos irregulares en la expansión urbana de la ciudad.

[37] He aquí la importancia de estudiar la expansión mediante la incorporación de tierra ejidales

Esta investigación permite resaltar que, con las modificaciones al artículo 27 constitucional, se diversificaron los mecanismos de desincorporación de tierras del régimen social, es decir que además de las expropiaciones y del mercado informal, se sumó la vía de la adopción del dominio pleno de tierras parceladas; y la concesión de tierras de uso común a sociedades mercantiles no ha tenido impacto sobre el municipio. Según entrevistas a funcionarios de la Procuraduría Agraria y lo registros del PROCEDE, se sabe en Morelia no hay presencia de sociedades mercantiles que puedan disponer de las tierras de uso común. Para empezar, de los 78 ejidos y 57 939.34 hectáreas dotadas a ejidos y comunidades agrarias, se certificaron 75 ejidos y 50 381.24 hectáreas mediante PROCEDE, es decir una diferencia de 3 ejidos y de 7 558.1 hectáreas. Al comparar los ejidos dotados y certificados se hallaron algunos que se crearon, otros que desaparecieron, que se fusionaron o que se dividieron. Como resultado, el total de la superficie certificada representa 46% de la superficie no urbanizada del municipio, de las cuales 32% es superficie parcelada, 8% es dominio pleno, 52% es de uso común y 6% está destinado para los asentamientos humanos. Esto es que 40% la superficie total certificada (20 697.7 hectáreas), queda como tierra en potencia para ser ofertada y vendida directamente a terceros (esto es la suma de la superficie parcelada en la que se puede adoptar dominio pleno y la superficie de dominio pleno); claro está, sin tomar en cuenta transacción de tierras hechas al margen de la ley. Asimismo, los datos nos muestran que el 6% que fue delimitado para Asentamientos Humanos, implica que sobre ella debe haber solares urbanos y que lo que se procede es la titulación de los mismos. Asimismo, sólo en 8% de la superficie certificada adoptó dominio pleno (4 317.04 hectáreas), sin embargo equivalen a casi el doble de la superficie total expropiada (2 626.63 hectáreas) por diversas instituciones en el periodo de 1964 a 2008.

Es pertinente mencionar, que el mecanismo de expropiación para constituir reservas territoriales en el municipio sigue vigente, pero disminuyó en recurrencia. Según entrevistas con funcionarios del IMUVI y los datos de los registros del Diario Oficial de la Federación, desde la década de los noventas, la constitución actual de reservas territoriales en el municipio, ya no se realiza mediante expropiaciones, sino a través de compras directas a los ejidatarios, ya que es un trámite más ágil y sencillo. Con la adopción del dominio pleno por parte de los ejidatarios hay una nueva oferta de suelo en el municipio ya que el trámite para la adquisición legal de la tierra consiste en un

proceso de compra- venta de derechos que es más expedito que una expropiación. Ahora, la tendencia de estas dependencias es de limitarse a constituir reservas territoriales que son destinadas a la construcción de viviendas populares. Los proyectos de las viviendas se licitan a las constructoras privadas y estas a su vez, realizan las obras. En seguida, las dependencias públicas de vivienda, se encargan de hacer efectivos los programas de subsidios federales provenientes de SEDESOL para el financiamiento del hábitat popular (a través de programas como "Tu Casa", por ejemplo). Actualmente, la constitución de reservas para sectores medios y altos no entra dentro de sus prioridades, estos sectores los dejan para el sector inmobiliario formal.

El dominio pleno otorga el derecho sobre la propiedad, pero no concede el uso libre del suelo. La autorización en términos urbanísticos, queda a disposición de las autoridades encargadas de los asentamientos humanos y por lo que pudimos constatar mediante entrevistas, la delimitación de las zonas de asentamientos humanos dentro de los ejidos, no incluyó necesariamente la verificación de congruencia con el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población, lo que significa que dichas delimitaciones pudieron quedar fuera las zonas previstas para el crecimiento urbano por las autoridades urbanísticas.

Considerando que uno de los propósitos de las modificaciones del artículo 27 y la Ley Agraria, era de conformar un mercado formal del suelo y evitar así asentamientos irregulares, la evidencia empírica y los datos arrojados en el análisis de este trabajo nos muestran resultados contradictorios. Se demuestra que el mercado informal de tierras ejidales continúa vigente y que es muy dinámico. Sin embargo, al igual que se describe a nivel nacional, la irregularidad ha sumado nuevas acciones a su favor. Ahora, los certificados parcelarios se hacen válidos entre vendedores y compradores sin haber adoptado el dominio pleno por lo que se genera la inseguridad de la tenencia de la tierra para los nuevos adquirientes. A causa de esto, los compradores, tienen que recurrir nuevamente a las instituciones como Corett o la Procuraduría Agraria para regularizar sus títulos de propiedad. El análisis da cuenta de la existencia de 237 asentamientos irregulares registrados en Imuvi desde 1990 hasta 2007 que están en trámite de regularización de los cuales 144 están establecidos sobre tierras ejidales.

Por otra parte, la "nueva generación" de irregularidad de la tenencia de la tierra se da por parte de los promotores inmobiliarios quienes acuden con los ejidatarios y compran

tierra sobre la que no se ha adoptado el dominio pleno. Las entrevistas realizadas dejan entrever que la presión del sector inmobiliario sobre los ejidatarios, se ejerce bajo una promesa de venta ante notario donde se paga aproximadamente 20% del valor total de las tierras. En seguida, se hace un acuerdo ante notario en el cual se liquidará la suma a la hora de obtener el dominio pleno. Gracias a entrevistas con ejidatarios se dio cuenta de esta situación en el municipio, así como de las técnicas de "acorralamiento" que usan los promotores para comprar los terrenos.

Cabe mencionar que durante el estudio, se han identificado asentamientos cada vez más alejados del centro, debido al acaparamiento de las tierras que provocan la especulación y el aumento del precio del suelo, que tiene como consecuencia que los compradores vayan en busca de ejidos con dominio pleno o con tierras parceladas a menor precio.

Hasta el capítulo dos analizamos la oferta en términos de tenencia de la tierra, en el capítulo tres por su parte, se hizo un análisis a través de los mecanismos operativos para la incorporación de tierras al crecimiento urbano mediante la vivienda formal autorizada en el municipio, con la finalidad de observar su ubicación, sus características y la aportación que hace a la expansión urbana en la ciudad de Morelia. Al tomar como punto de referencia las cifras de los Censos Generales de Población y Vivienda 1990, 2000 y los Conteos de Población y Vivienda 1995, 2005, así como la cifras expedidas por la Conavi, pudimos observar que el número de viviendas autorizadas es casi el doble que las viviendas autorizadas financiadas. Esto nos permite destacar que a pesar de que los espacios no han sido urbanizados, han sido aprobados legalmente y que constituyen una cantidad considerable de superficie urbanizable en potencia que contribuirá a la expansión urbana. Cuando llevamos a cabo el ejercicio de georeferenciación, se observó que los fraccionamientos autorizados durante la primera mitad de los noventas, se asentaron principalmente sobre tierra de propiedad no social, puesto que antes de 1992, la Constitución en su artículo 27 y la Ley Agraria, no permitía la compra venta de tierras ejidales entre ejidatarios y particulares. Contrariamente, en los últimos años, predominan los fraccionamientos localizados sobre tierra que solía ser ejidal y que los fraccionamientos son de mayor tamaño. La información da cuenta de que los predios han sido adquiridos en cantidades mayores a diez hectáreas directamente con los ejidatarios aun si es a través de negociaciones ilegales.

A partir de la década de los noventas, el crecimiento de la mancha urbana se ha dado hacia los cuatro puntos cardinales, pero destacan los asentamientos al norte y al poniente correspondientes al sector República predominan los fraccionamientos y conjuntos habitacionales de tipo popular y de interés social (756.38.70 hectáreas y 12 343 viviendas para el primero y 207 hectáreas y 20 064 viviendas para el segundo). En cuanto al sur y el oriente, no se distingue por el gran número de fraccionamientos habitacionales similar a la del sector República para el periodo de 200-2008, sin embargo los datos nos muestran que el Sector Nueva España (sureste) tiene una superficie autorizada estimada a las 317 hectáreas donde predominan la vivienda residencial en superficie (218.04 hectáreas y 1886 viviendas) y el Sector Independencia (suroeste) con una superficie de 106 hectáreas autorizadas donde predomina el tipo medio en términos de superficie (49.34 hectáreas y 1860 viviendas) y el tipo popular en términos de viviendas (con 40.89 hectáreas y 3 355 viviendas).

Es interesante ver que de la superficie autorizada durante el periodo de 2000-2008, 36.4% (892 hectáreas) fue de tipo residencial, mientras que para el tipo popular fue 40.6% (987 hectáreas), es decir que sólo difirieron en un 4% (poco más de 100 hectáreas). Es importante mencionar que del primer tipo se construyeron 30 conjuntos (con un registro de 4 104 viviendas) y del segundo el segundo 78 (con 24 382 viviendas). Por otra parte, como era de esperarse, antes del año 2000, la mayor cantidad de viviendas eran construidas por el capital privado local que construían desarrollos más pequeños. Después de esa fecha, los conjuntos aprobados han sido desarrollos habitacionales de mayor tamaño que se construyen en diversas fases, donde predominan las viviendas unifamiliares y son promovidos en su mayoría por constructoras locales. De igual forma, los registros dan cuenta de una intervención importante de las empresas de otros estados a partir de la misma fecha. Asimismo, los registros muestran que desde 2006, hay recurrencia en la gestión de la autorización de los condominios verticales.

Los registros muestran también, que la gestión de las autorizaciones definitivas por parte de las dependencias gubernamentales son siempre de tipo popular y sus autorizaciones representan sólo 1.5% de la superficie total autorizada de 2000 a 2008.

Para el capítulo IV referente a los asentamientos irregulares en la ciudad, se ha observado que la vía de expropiación para la incorporación de tierras al desarrollo urbano, ha disminuido tras las modificaciones al artículo 27 constitucional. En su lugar,

la Corett ha utilizado también los mecanismos alternos a la expropiación que permiten intervenir mediante vías más ágiles. De igual forma, ante la recurrencia del acceso irregular al suelo, el municipio de Morelia ha creado el Instituto Municipal de Vivienda con el fin de agilizar y asesorar los trámites de la regularización de asentamientos. Pese a los cambios institucionales, el ayuntamiento no cuenta con herramientas o códigos que le permitan incidir en la disminución de la compra venta ilegal de tierras ejidales. La suma de la superficie de dos ejidos ocupados por 20 asentamientos irregulares es mayor que la reserva territorial adquirida por el Gobierno del Estado hasta 2003. Las cifras avalan que el acceso ilegal del suelo, no ha disminuido. La superficie registrada para los asentamientos irregulares de 1990 a 2008, es únicamente 9% menor que la superficie autorizada registrada para el mismo periodo. Los ejidos ocupados por los asentamientos irregulares no son sólo los colindantes con la mancha urbana, sino que cada vez están más alejados del centro lo que provoca una tendencia de urbanización difusa, fragmentada y sin equipamiento.

REFERENCIAS

Aboites Aguilar, Luis (1991) Cuentas del reparto agrario norteño, 1920-1940, Centro de investigaciones y estudios superiores Antropología Social. Cuadernos de la casa Chata. México.

Arreola Cortés, Raúl (1978), *Morelia,* Monografías Municipales, Gobierno del Estado de Michoacán. Morelia, Mich. México.

Aguilar Méndez, F. A. (1994) Notas del libro *Morelia Urbanización en Tierra Ejidal*, UAM Xochimilco, Departamento de Métodos y Sistemas, México.

Ávila García, Patricia (2004) *Especulación del Suelo y el Deterioro socioambiental en la Ciudad de Morelia: El caso de la desregulación de la Planeación Urbana*. México: El Colegio de Michoacán.

Azevedo Salomao, Eugenia María (2004) "Reconstrucción Urbana de Valladolid a finales del siglo XVII", en *El renacimiento de la ciudad, segundo foro sobre el centro histórico de Morelia***,** Morelia, Mich., México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 155-163.

Azuela**,** Antonio y Tomas**,** Francois**,** (1997)**,** *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.

Azuela De la Cueva (1989) *La propiedad privada y el derecho urbanístico*, México, El colegio de México, Centro de estudios Demográficos y Desarrollo Urbano.

Balleño Hernández, Sigifredo (2007) *Propuesta para normas para el desarrollo de Fraccionamientos habitacionales de tipo popular de interés social bajo la modalidad de Urbanización progresiva*. Tesina para acreditar el Diplomado en Derecho Agrario y su vinculación con el desarrollo de los centros de población, Morelia, Mich., México.

Brambila Paz, Carlos (1992), *Expansión Urbana en México*, México, Colegio de México.

CONAVI (2006) Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Subdirección General de Política de Vivienda y Esquemas Financieros, México D.F.

Coulomb, René y Martha Schteingart (2006) *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Cruz Rodríguez, María Soledad (1993) Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento, en Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos, René Coulomb y Emilio Duhau (Coord.), Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, UAM-A, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, Cenvi A.C.

Cruz Rodríguez María Soledad (2001) Propiedad, Poblamiento y Periferia Rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco, Red de Investigación Urbana, A.C. México, D.F.

Duhau, Emilio (1998), "La urbanización popular en América Latina", en *Hábitat popular y política urbana*, UAM-Azcapotzalco, MA. Porrúa, México, DF (pp. 126).

Ettinger McEnulty, Catherine R. (2001): "La arquitectura del Siglo XX en el Centro Histórico de Morelia y su conservación", en **Catálogo de Monumentos Históricos Inmuebles de Morelia**, Morelia, Mich., México: Ayuntamiento de Morelia y CONACULTA-INAH, edición en disco compacto.

Gillham, Oliver (2002) *The Limitless city: a primer on the urban sprawl debate*, Washington, DC: Island Press.

García Ramírez Sergio (1996) *La nueva jurisprudencia agraria sistematizada*, México, Porrúa.

Gilbert, Alan (1998) Análisis del suelo urbano, Jiménez Huerta, Edith (comp.) Aguascalientes, Instituto Cultural de Aguascalientes,

Kemeny, Jim (1992) *Housing and Social Theory*, Routledge, London, Inglaterra.

Legorreta, Jorge (1994) *Efectos ambientales de la expansión de la ciudad de México*, México, Centro de Ecología y Desarrollo, A.C.

Lindstrom, Matthew y Hugo Bartling (2003) *Suburban Sprawl: Culture, Theory and Politics,* Rawman and Littlefield Publishers. Estados Unidos.

Memoria Técnica 1993 – 2006 "Programa de Certificación de derechos ejidales y titulación de solares (P R O C E D E)", México.

Puebla Cadena, Claudia (2002) *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México, (1972-1994),* México, El Colegio de México.

Rincón Serrano, Romeo (1980) "El ejido Mexicano", Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. México D.F.

Salazar Sánchez, Héctor (1984) *La dinámica de crecimiento de ciudades intermedias de México: los casos de León, San Luis Potosí y Torreón (1970-1980),* México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 110 p.

Schteingart, Martha (1989) *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 415 p.

Schteingart, Martha (1991) Espacio y Vivienda en la Ciudad de México El Colegio de México, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México D.F.

Schteingart, Martha (1997) "Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México" El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México, D.F.

Schteingart, Martha y Clara Salazar (2005) *Expansión urbana, sociedad y ambiente: el caso de la ciudad de México,* 1ª. Ed. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 201 p.

Sedesol (2006) "Identificación de Mecanismos de Regularización de Suelo en Áreas aptas para el Desarrollo Urbano" Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, México, D.F.

Sedesol (2007) “Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2005”. Secretaría de Desarrollo Social, México D.F.

Serrano Rincón, Romeo (1980) El Ejido Mexicano Centro Nacional de Investigaciones Agrarias

Sixtos López, Gerardo (1991) *Morelia y su centro histórico: contribución a la historia de la ciudad*, Morelia Mich. México: Gobierno del Estado de Michoacán.

Trivelli Pablo (2007) *Realidad y desafíos de la ciudad Latinoamericana a principios de siglo XXI: equidad, competitividad sustentabilidad y gobernabilidad*, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile.

Uribe Salas, José Alfredo (1993) *Morelia: los pasos a la modernidad*, UMSNH, Instituto de Investigaciones Históricas, Morelia, Mich. México

Vargas Uribe, Guillermo (1994) “El crecimiento urbano-territorial de Morelia (1921-1993)” en: **Revista Ciencia Nicolaita**, Revista de la Coordinación de Investigación Científica de la U.M.S.N.H. Morelia, Michoacán. México.

____ (2007) *Urbanización y configuración territorial Valladolid-Morelia de 1541-1991*. Morevallado Editores. Morelia, Mich. México.

Vázquez Castillo, María Teresa (2004) Land privatization in Mexico: urbanization of regions and globalization in ejidos Routledge, New York

Ziccardi, Alicia (1996) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Ed. Porrúa.

TESIS

Alfaro Ramírez, Enrique (1999), *La planeación del desarrollo de las ciudades medias de Jalisco*, Tesis de Maestría., Director Gustavo Garza V., México, El Colegio de México, A.C.

Soto Romero, Ernesto (2002) *Estructura de la tenencia de la tierra ante los cambios al Artículo Constitucional en 1992 en los municipios de Álvaro Obregón y Tarímbaro,*

Michoacán, Tesis de Maestría, Director, Francisco Javier Peña, Universidad Autónoma de Chapingo, Morelia Michoacán, México.

REVISTAS

"La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda" en **Scripta Nova,** Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. IX, núm. 194 (21), 1 de agosto de 2005.

Bazant, Jan (2001) "Interpretación teórica de los procesos de expansión y consolidación urbana de la población de bajos recursos en las periferias", en: **Estudios Demográficos y Urbanos**, núm. 47. México: El Colegio de México.

Carrión Mena, Fernando (1998), "Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina" en **Foro Nacional por Colombia**, Cali Colombia.

Duhau, Emilio (1991) Espacio y vivienda en la ciudad de México, El Colegio de México y I Asamblea de Representantes del Distrito Federal. México Distrito Federal.

Hiriart Pardo, Carlos (2000): "El Centro Histórico de Morelia y el valor de la autenticidad", en **La Voz de Michoacán,** Sección C, sábado 4 de diciembre.

Olvera Lozano, Guillermo (2005) "Reformas municipal y agraria, expansión urbano regional y gestión del suelo urbano en México", en: **Economía, Sociedad y Territorio**, Vol. 5, Nº. 17.

Sabatini, Francisco y Federico Arenas (2000) "Entre el Estado y el Mercado: Resonancias Geográficas y Sustentabilidad Social" en: **Eure**, vol. XXVI, número 079, diciembre, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Salazar Cruz, Clara (2000) "La relación población-recursos en la periferia urbana. Una experiencia teórico metodológica" en **Estudios Demográficos y Urbanos**, núm. 45. México: El Colegio de México.

Salazar Cruz, Clara (2009) " Disponibilidad de suelo social en las áreas metropolitanas del país" en Estudios Agrarios No.49, en Prensa.

Sánchez Luna, Gabriela (1995) "Algunas notas en relación ala tenencia de la tierra", en: **Boletín Mexicano de Derecho Comparado,** Nueva Serie, Año XXVIII, Número 84, Septiembre-Diciembre. ISSN 0041 8633.

Schteingart, Martha (1982) "La incorporación de la tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano. Caso de México". **XIV Congreso Interamericano de Planeación**. Morelia, Michoacán.

LEYES, CODIGOS Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008), 17ª. ed. México, Congreso de la Unión. .

Constitución política del estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo

Ley orgánica de la administración pública federal. México.

Ley orgánica de la administración pública del Estado

Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el día 27 de diciembre de 2007.

Ley de desarrollo Urbano del Estado de Michoacán (1995).

Reglamento interior del Instituto de Municipal de Vivienda de Morelia

Ley de Protección al ambiente del Estado de

Reglamento para la construcción y obras de infraestructura del Municipio de Morelia (1999), de conformidad con las bases normativas establecidas por el H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo

Reglamento interno del Comité de Planeación para el desarrollo del Municipio de Morelia (1999), publicado en el Periódico Oficial del Estado, el día 21de diciembre.

PDDUM, 1991. **Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de**

Morelia. Actualización 1991. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán, 135 p.

Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia, 1987. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán, México.

Plan de Desarrollo Urbano de Morelia, 1991. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán, México.

Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Morelia, (P.D.U.C.P.M. 2004) IMDEMUN, Michoacán.

Programa de Desarrollo Urbano de Morelia, 1998. (Actualización, 1998). Ayuntamiento de Morelia, Michoacán. Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM).

Manual de organización de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (2007), Poder Ejecutivo del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 21 de mayo.

Programa de Regulación de Asentamientos Humanos Irregulares del Estado de Michoacán de Ocampo (2007). Que de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el martes 20 de Marzo.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

Azuela de la Cueva, Antonio. "El Derecho Urbanístico": en *revista electrónica, Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco,* No. 7, Junio 2008, disponible en:

http://www.iit.jalisco.gob.mx/RET/E7/RET07_politicaOT.pdf

Corett (2009). Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra. Disponible en

http://www.coret consultada en mayo de 2009.

Entrena Durán, Francisco (2005) "Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias*"*. Universidad de Granada. Departamento de Sociología, Granada, España. Disponible en http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/viewFile/40273/40561

IMUVI (2009) Página oficial del Ayuntamiento de la ciudad de Morelia, disponible en http://www.morelia.gob.mx consultada el 1 de junio de 2009.

INEGI (2000) *Ciudades Capitales: Una visión Histórico Urbana*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes México. Disco Compacto Vol. 1

INEGI (2009) Instituto Nacional de Estadística y Geografía "Antecedentes del censo agrario" disponible en

http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/cartcat/metant.cfm?c=377 página consultada el 18 de marzo de 2009

IVEM (2009) Página oficial DEL Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán disponible en
http://ivem.michoacan.gob.mx/index.php?option=com_search&searchword=morelia
consultada el 1 de junio de 2009

Enzastiga, Mario**, "**El ordenamiento ecológico del territorio y de los asentamientos humanos" en: **La Jornada Michoacán**, martes 26 de julio de 2005, disponible en http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2005/07/27/opinion.html consultada en Mayo de 2009

Medina Ciriaco, Susana (2006) *La reforma al artículo 27 constitucional y el fin de la propiedad social de la tierra* en México, en: http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DI121407.pdf.

página consultada el 21 de marzo de 2009.

Morales Jurado, Manuel y Artemio Colín Salgado (2009), **"**Tabuladores básicos sobre la medición de ejidos y comunidades", PROCEDE-INEGI. Disponible en http://www.pa.gob.mx/publica/rev_32/estadisticas.pdf consultado el 6 de Abril de 2009.

Núñez, María Cristina, "Reforma ejidal y procesos locales de apropiación de la tierra en el centro de Veracruz", en la revista electrónica territorial, Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco, ed. No. 7, Junio 2008.

http://www.iit.jalisco.gob.mx/RET/E7/RET07_politicaOT.pdf

Ortiz Flores (2009), Políticas de vivienda en México, Habitat International Coalition, América Latina. Disponible en www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1242, consultado el 29 de mayo de 2009.

Ramírez Favela, Eduardo, "La nueva legislación agraria y el desarrollo urbano" en: http://imaginarios.com.mx/redmcs/syp/iv/barrios_populares/mesa3/eduardo_ramirez_favela.pdf, página consultada el 18 de marzo de 2009.

RAN (2009) Registro Agrario Nacional, disponible en:

http://www.ran.gob.mx/ran/programas_sustantivos/fanar/ran_fanar-lineamientos.html consultada el 18 de marzo de 2009

SEDESOL, Mecanismos de Regulación: Documento y Manual (Disco Compacto)

Serna de la Garza, José María (2005) El Régimen Constitucional de la Propiedad en México. Congreso Internacional de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM. Disponible en www.juridicas.unam.mx/sisjur/dercompa/pdf/2112s.pdf Consultado el 2 Marzo de 2009.

SRA (2009) Secretaría de la Reforma Agraria, Historia, disponible en:

http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion_general/historia/revolucion_07transformaciones.asp consultada el 18 de marzo de 2009

SUMA (2009) Reseña Histórica Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente Acceso a la Información Pública. Disponible en

http://publicador.michoacan.gob.mx/11/Resena%20Historica.pdf consultada el 8 de mayo 2009.

ANEXO

Las entrevistas fueron realizadas a:

1.-Funcionarios de Dependencias Gubernamentales

Funcionarios de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente
Ing. Octavio Urquiza Marín Departamento de Operación Urbana
Actuario Joaquín Poot

Funcionarios de la Secretaría de Desarrollo urbano y Medio Ambiente
C.P. Francisco Munguía González Jefe de la Unidad Técnica
Arq. Emilio del Río Ochoa Jefe del Departamento de Uso de Suelo y Regularización Urbana

Funcionarios de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
Ing. Jaime Vargas

Funcionarios de la Procuraduría Agraria (Delegación Michoacán)
Ing. Marín Roa Hernández Jefe del Departamento Operativo

Funcionarios del Instituto Municipal de Vivienda de Morelia
Ing. Sigifredo Hernández Balleño Subdirector de Proyectos y Gestión Urbana

Funcionarios del Instituo Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia
Arq. José Luis Rodríguez García
Arq. Joaquín Hernández Garza

2.- Otro actores importantes

Promotores Inmobiliarios
José Luis Solórzano García Director General de Grupo Herso

Ejidatarios
Subsecretario de la Asamblea Ejidal del Ejido de San Nicolás Obispo

Anexo

EJIDOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA SEGÚN PORCENTAJE DE SUPERFICIE EXPROPIADA DE 1964 A 2008

EJIDO	SUPERFICIE		SUPERFICIE EXPROPIADA	
	DOTADA	DELIMITADA EN PRPOCEDE	ASOLUTO	%
EL REPARO	582.00	536.44	0.50	0.09%
LA ESTANCIA	692.00	674.85	1.21	0.18%
CUITZILLO CHICO	101.10	96.06	0.67	0.66%
TIRIPETIO	1,755.61	1,786.10	14.56	0.83%
SANTIAGO UNDAMEO	2,620.00	2,275.18	24.68	0.94%
QUINCEO	270.80	195.78	4.49	1.66%
COINTZIO	576.00	535.34	15.89	2.76%
JESUS DEL MONTE	1,730.20	1,655.28	51.95	3.00%
EL RINCON	647.00	482.73	29.42	4.55%
ATAPANEO	330.00	1,098.97	27.42	8.31%
LA SOLEDAD	271.37	145.95	25.73	9.48%
EL TORREON	282.00	286.40	28.67	10.17%
SAN LORENZO	332.98	280.16	42.80	12.85%
TENENCIA MORELOS	2,024.30	1,971.17	276.44	13.66%
SAN MIGUEL DEL MONTE	934.50	757.24	168.84	18.07%
SANTIAGUITO	1,545.57	548.56	292.28	18.91%
EL COLEGIO	356.20	238.70	68.12	19.12%
SAN ISIDRO ITZICUARO	518.60	472.56	123.04	23.73%
SAN JOSE DEL CERRITO	404.70	306.50	102.33	25.28%
CONSUELO ALFARO DE V.	183.60	94.92	52.87	28.79%
SAN JUANITO ITZICUARO	432.60	287.99	168.58	38.97%
ISAAC ARRIAGA	592.00	447.47	262.69	44.37%
SANTA MARIA DE GUIDO	208.97	639.68	94.08	45.02%
EMILIANO ZAPATA	416.00	-	188.19	45.24%
SINDURIO	113.40	53.90	73.95	65.21%
COTZIO	173.30	159.69	146.85	84.74%
LA QUEMADA	347.80	192.41	331.24	95.24%
SALITRILLO	-	-	15.52	-
TRES PUENTES	28.96	-	63.88	-

FUENTE: Elaboración propia a partir de información proveniente del DOF y del RAN