



**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,
URBANOS Y AMBIENTALES**

**“Los asentamientos humanos y la gestión de servicios
públicos en ejidos ante los cambios en los derechos de
propiedad (1992-2015); el caso del Ejido de San Felipe
Coamango, Chapa de Mota, México”**

Tesis presentada por el:

MTRO. LEONEL FLORES VEGA

Para optar por el grado de Doctor en Estudios Urbanos y Ambientales

Directora de tesis

DRA. KIRSTEN ALBRECHTSEN DE APPENDINI

Sinodales

DRA. MARÍA SOLEDAD CRUZ RODRÍGUEZ

DRA. CLARA EUGENIA SALAZAR CRUZ

DRA. GABRIELA TORRES-MAZUERA

MÉXICO, CIUDAD DE MÉXICO, A 19 DE FEBRERO DE 2019



**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,
URBANOS Y AMBIENTALES**

Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales

Constancia de aprobación

México, Ciudad de México, a 19 de Febrero de 2019

Directora de la tesis: Dra. Kirsten Albrechtsen de Appendini

Aprobado por el jurado examinador

Dra. Clara Eugenia Salazar Cruz

Nombre

Firma

Dra. Gabriela Torres-Mazuera

Nombre

Firma

Dra. María Soledad Cruz Rodríguez

Nombre

Firma

Sumario

INTRODUCCIÓN; ANTECEDENTES SOBRE LA INVESTIGACIÓN Y LEGISLACIÓN DE LA URBANIZACIÓN EN LOS EJIDOS	10
Capítulo I. Las políticas institucionales para el análisis de los asentamientos humanos en los ejidos	28
1.1 TEORÍA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LAS ZONAS URBANAS	30
1.2 POLÍTICAS INSTITUCIONALES PARA EL ANÁLISIS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS ..	46
Capítulo II. Políticas de distribución de la tierra y delimitación de asentamientos humanos en los núcleos agrarios; una visión desde la legislación agraria mexicana (1915-2014)	59
2.1 REFORMA AGRARIA Y URBANIZACIÓN	66
2.2 CONSTITUCIÓN DE LA RELACIÓN URBANO-RURAL (1954).....	78
2.3 ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LA LEY AGRARIA (1992)	104
2.4 POLÍTICAS MEXICANAS PARA EL ORDENAMIENTO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EJIDALES (1992-2014).....	109
Capítulo III. La certificación del ejido y la gestión de equipamiento en el crecimiento urbano del ejido de San Felipe Coamango.....	129
3.1 EL MUNICIPIO DE CHAPA DE MOTA Y EL CONTEXTO DE LA URBANIZACIÓN DEL EJIDO DE SAN FELIPE	131
3.2 LA CERTIFICACIÓN DEL EJIDO EN SAN FELIPE COAMANGO (1995)	163
Capítulo IV. La asamblea ejidal y las autoridades municipales después de 1992 en la consolidación de los barrios del ejido de San Felipe Coamango	189
4.1 LA JUNTA GENERAL DE POBLADORES EN LA GESTIÓN DE EQUIPAMIENTO EDUCATIVO EN EL EJIDO ANTES DE 1992; PREPARATORIA OFICIAL NO. 77.....	191
4.2 RUPTURA DE AUTORIDADES MUNICIPALES Y AGRARIAS: LA CLÍNICA DE SALUD..	206
4.3 LAS AUTORIDADES AGRARIAS Y EL REGLAMENTO INTERNO EJIDAL	224
4.4 LA FRAGILIDAD Y EL CONFLICTO DE LA ASAMBLEA CON EL MUNICIPIO	240
Conclusiones.....	260
Anexos.....	292

Agradecimientos

La dicha de realizar una tesis doctoral es infinita, no sólo por el conocimiento obtenido, sino por las experiencias de vida. La construcción social de la realidad me ha permitido redefinir mi pensamiento y mis ideas sobre la política y la sociedad. Ha sido una tarea muy grata la de entender y comprender el comportamiento de los actores y las instituciones en el ejido de San Felipe Coamango, por medio de la interpretación de los hechos históricos y actuales que han construido su realidad en asentamientos humanos. Por los aportes logrados en este trabajo de investigación agradezco:

La paciencia y la conducción de la Dra. Kirsten Appendini, quien en los momentos de ambigüedad intelectual tuvo propuestas para orientar el trabajo de investigación. Su lectura puntual y crítica definió la estructura del trabajo ahora presentado. Las reuniones siempre terminaron con un camino claro y con amplias alternativas para seguir con el trabajo de investigación. A la Dra. Clara Salazar, quién con sus comentarios y las revisiones mejoraron y ubicaron el contexto en el que la investigación podría tener mejores aportes a la literatura sobre la urbanización ejidal.

Al El Colegio de México, A.C., por brindar un espacio de generación de conocimiento. La Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, quién propició la reflexión sobre la forma en que se construye el conocimiento. Las facilidades de la Coordinación y la Dirección para fomentar las experiencias en otros espacios académicos.

La apertura y las facilidades de los Comisariados ejidales, Consejo de Vigilancia, ejidatarios, posesionarios y ciudadanos de San Felipe Coamango, al igual que funcionarios públicos municipales, delegados, subdelegados, Consejos de Participación Ciudadana porque fueron de gran apoyo para la realización de las entrevistas y la investigación documental. Todos han colaborado con sus experiencias y gran parte de ellos con documentación e información que se convirtió en fuentes de información cualitativa y cuantitativa presentada en el trabajo.

Al Programa de Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), sin el apoyo este proyecto no hubiese sido posible. El apoyo recibido por la Fundación Tokio con el programa Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund, la experiencia amplió mis horizontes académicos.

A la familia, quienes siempre están cerca de mí. La dedicación y entusiasmo que transmitieron mis padres Marcelina y Pedro, por la memoria histórica heredada, y por el arte de aprender a vivir. A Guillermina, Joselyn y Demian quienes han soportado las ausencias físicas y de pensamiento para que este trabajo se vea concluido. El apoyo de mis hermanos ha sido necesario e incondicional. Las discusiones nocturnas iniciadas desde la licenciatura con Mis, la apertura de su nutrida biblioteca y su introducción en la vida académica y al análisis político. Los recuerdos con Geny que relajan, reviviendo el espíritu y hacen tener presente a la familia todo el tiempo. Las preguntas y comentarios de Juan y Cesar quienes me recuerdan el origen de este camino y el apoyo moral de Dianita con quién revivo el pasado, además de su apoyo en el trabajo de campo. Y el incomparable apoyo incondicional de mis tíos Gloria y Juan, mi gratitud y admiración siempre.

En este trabajo se ve reflejado la formación ardua de Augusto Gardy Bolívar Espinoza, un entrañable profesor, colega, pero sobre todo un gran amigo. Por sus enseñanzas inagotables, apoyo ilimitado y sus lecciones para la vida que siempre estuvo presente en las discusiones teóricas y empíricas de este trabajo.

A mis compañeros de generación DEUA 2013-2017, con quienes hemos convivido en la formación académica, con el destino de nuestras vidas y el apoyo brindado en cada una de las etapas del doctorado. Además, discutimos en varias ocasiones las propuestas de investigación sobre el trabajo realizado. Sus comentarios ampliaron las temáticas e hicieron que las preguntas fueran amplias.

Siglas

COCICOVI	Comité Ciudadano de Control y Vigilancia
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
COPACI	Consejo de Participación Ciudadana
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
DOF	Diario Oficial de la Federación
FANAR	Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LA	Ley Agraria
LFRA	Ley Federal de Reforma Agraria
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
PA	Procuraduría Agraria
PAN	Partido Acción Nacional
PEA	Población Económicamente Activa
PHINA	Padrón Historial de Núcleos Agrarios
PMDU	Plan Municipal de Desarrollo Urbano
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROCEDE	Programa de Certificación Ejidal y Titulación de Solares Urbanos
RAN	Registro Agrario Nacional
RI	Reglamento Interno
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SUN	Sistema Urbano Nacional

Resumen

El presente documento presenta los resultados de investigación que tiene como propósito analizar el proceso histórico del marco jurídico que fue incorporando zonas de urbanización en los ejidos, especialmente las acciones de las instituciones agrarias mexicanas diseñadas con la reforma al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria de 1992 para promover la ampliación, reserva y regularización de las zonas urbanas en el polígono de asentamientos humanos en los ejidos, con un estudio de caso: el Ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México.

Los enfoques analíticos utilizados para el desarrollo de esta investigación son las políticas institucionales y la perspectiva de los derechos de propiedad. Se analiza el artículo 27 y sus reformas, las leyes reglamentarias como políticas públicas al ser el marco fundamental para diseñar programas, políticas y cursos de acción gubernamental. El enfoque de derechos de propiedad permite determinar los derechos sobre la tierra y sus recursos, y, por tanto, el área de acción de los sujetos agrarios, autoridades ejidales, a partir del marco de instituciones agrarias y las instituciones municipales que inciden en la regulación del crecimiento urbano y en la gestión de servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México.

Se busca comprender la forma en que el ejido estudiado adoptó los cambios al marco jurídico de la propiedad de 1992, especialmente, la certificación de la tenencia de la tierra y la delimitación de su plano interno. Se estudian los retos y desajustes provocados por el crecimiento de asentamientos humanos en tierras ejidales, la actuación de la Asamblea ejidal y la función de su Reglamento Interno en la regulación de dichos asentamientos humanos ejidales.

Se buscan las razones por las que el ejido estudiado no delimitó asentamientos humanos en el momento de la certificación de las tierras y el por qué después de 1995, ante la formación de 4 barrios asentados en tierras parceladas, la asamblea ejidal y los sujetos agrarios no han regularizado los asentamientos ubicados en zonas parceladas. Se indaga en la articulación de las instituciones municipales (Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Delegados, Subdelegados y Consejo de Participación Ciudadana) y ejidales

(Asamblea ejidal y sujetos agrarios) para la ejecución de servicios públicos y mejora de la infraestructura en el ejido de San Felipe Coamango.

Finalmente, se analiza la organización y las prácticas adoptadas que siguen los habitantes del ejido para acceder a los servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano, a pesar de no tener regularizada la tenencia de la tierra, con cual el municipio actúa al margen de la legislación en materia de asentamientos humanos. En este sentido, es fundamental comprender las fortalezas y las debilidades de los instrumentos y procedimientos que el municipio tiene disponibles para regular los asentamientos humanos ejidales.

Desde el punto de vista analítico se utilizan los conceptos y categorías de los derechos de propiedad para el análisis de los asentamientos humanos ejidales para entender su regulación en los ejidos mexicanos. Se vincula con el análisis de las políticas institucionales para estudiar las instituciones, mismo que proporciona las herramientas analíticas para dar seguimiento a las políticas, cursos de acción y actores municipales y agrarios que inciden en el crecimiento urbano en los ejidos.

Se realizó un análisis sincrónico y diacrónico, apoyado en técnicas cuantitativas y cualitativas con diversas fuentes de información que ya se tienen actualmente.

En primer lugar, se hizo un análisis diacrónico de las reformas constitucionales, las leyes reglamentarias, los programas y los cursos de acción para dar seguimiento a los cambios en los derechos de propiedad y la forma de reglamentación de las zonas de asentamientos humanos en los ejidos desde 1915 hasta 1992. En el estudio de caso, se recurrió a la información documental del Registro Agrario Nacional y la carpeta básica del ejido que incluye: el decreto presidencial de dotación, Acta de la Asamblea de reconocimiento de los derechos que los sujetos agrarios tienen sobre los distintos tipos de tierra, el Reglamento Interno, Actas de la asamblea, Acta de la Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales del 20 de febrero de 1995, etc., para dar cuenta del proceso dotatorio, de los derechos que los sujetos agrarios tienen sobre la tierra y la delimitación de asentamientos humanos. El crecimiento de los asentamientos humanos en los barrios y la dotación de equipamiento en el ejido se elaboró consultando el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan

Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Chapa de Mota, la carpeta básica, las Actas de asambleas ejidales donde se donan terrenos para el equipamiento, las actas, informes y documentación histórica de las obras públicas implementadas por autoridades municipales, complementándolas con entrevistas semi-estructuradas al Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, a la Subdirectora de Desarrollo Urbano, a Comisariados, delegados, subdelegados y Consejo de Participación Ciudadana y Diarios de Campo de la observación participante efectuada durante 2015 y 2016.

En segundo lugar, se analizaron las reformas al marco jurídico agrario de 1992, para determinar los procedimientos o cursos de acción para delimitar, regularizar o ampliar las zonas de asentamientos humanos de los ejidos. Para ello, se analizó el artículo 27 constitucional, la Ley Agraria junto con la exposición de motivos de las reformas y sus reglamentos, la Ley General de Asentamientos Humanos (1993). Se examinó la base de datos del Padrón Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) para explicar las acciones agrarias orientadas a dotar tierras a los ejidos, así como las asociadas a la delimitación o ampliación de zonas de asentamientos humanos. En el caso de estudio, se estudió la forma de implementar la política de certificación, para ello, se examinaron las Actas de la Asamblea, se elaboraron entrevistas semi-estructuradas al Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia en funciones cuando se certificó el ejido. Esto se complementó con la elaboración de una base de datos, elaborada a partir del acta de la Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales del 20 de febrero de 1995. También se analizó el Reglamento Interno como instrumento para regular la convivencia interna del ejido, donde se pueden regular las prácticas organizativas que fomentan la consolidación de los barrios ejidales. Y finalmente, se revisaron algunos Programas Anuales de Obras Públicas (2009-2015) para dar cuenta de las obras públicas implementadas en el ejido.

La investigación contribuye a entender nuevos procesos de informalidad, resultado de las reformas al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria de 1992. Se ponen en evidencia los desfases entre la legislación agraria y urbana para regularizar los asentamientos humanos ejidales. Se muestran los límites de la certificación (programas Procede y Fanar) de la tenencia de la tierra para delimitar en el plano interno los asentamientos humanos. Se señala la escasa contribución de los actores ejidales involucrados en la urbanización ejidal, como la

Asamblea ejidal, ejidatarios, poseionarios y especialmente el papel de la Junta de Pobladores, para organizar y regularizar los asentamientos humanos. Se muestra cómo el municipio dota de servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano, aunque los ejidos no tengan delimitados asentamientos humanos, situación que contradice a la legislación urbana.

Introducción; Antecedentes sobre la investigación y legislación de la urbanización en los ejidos

Cambios en la relación urbana rural

El crecimiento demográfico de México desde los años cuarenta y un desarrollo económico que cambió la estructura productiva, la industrialización, la expansión de la agroindustria y el crecimiento urbano han fraguado nuevas relaciones entre lo urbano y lo rural (Mendoza García & Tapia Coloca, 2010). Las ciudades han incrementado su población, la superficie edificada, la infraestructura y los servicios públicos; las ciudades se han expandido sobre el territorio rural o han articulado las localidades rurales a redes económicas y sociales a nivel regional, lo que ha modificado las actividades económicas y las condiciones sociales, a la par del crecimiento y composición demográfica en las zonas rurales.

La población rural ha disminuido su importancia relativa, en la década de 1950's, de acuerdo con el INEGI el 57% de la población del país vivía en localidades rurales¹, para el 2010, disminuyó al 22%. Las características de los contextos rurales han cambiado, ahora es más difícil asociar lo rural solo con actividades agrícolas, con poblaciones de muy baja densidad y dispersas, sin servicios públicos ni equipamiento e infraestructura.

Distintos autores han estudiado estos fenómenos, algunos lo denominan nueva ruralidad, urbanización difusa², rururbanización (Arias, 1992; Delgado, 2003; Sobrino, 2003)³, en otros casos se explican cambios en la vida rural (Appendini, 2008; Torres-Mazuera, 2012). Estos estudios han explicado la diversificación de las sociedades y territorios rurales, donde procesos urbanos y rurales conviven en mismo espacio geográfico o incluso en espacio donde se puede hablar de una "ruralidad desagrarizada". En lo económico, se ha estudiado la diversificación de las actividades económicas, más allá de las agrícolas, enfocándose en el dinamismo de las actividades comerciales locales y

¹ De acuerdo con el INEGI, una población se considera rural hasta 2 500 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2 500 personas.

² Este enfoque parte del supuesto que el crecimiento de la ciudad involucra, al menos, dos escalas geográficas: a) la producida por expansión de la periferia conurbada y b) la expansión dispersa fragmentada, no conurbada, identificada como *sprawl* en la literatura especializada, a escala regional (Delgado, 2003, pág. 16).

³ En los estudios sobre nueva ruralidad se pueden consultar los trabajos de Arias (Arias, 1992; 2005), los de rururbanización Sorokin & Zimmerman (1929), Sobrino (2003) y Delgado (2003).

manufactureras del campo o la industrialización rural. En lo demográfico, se ha indagado en los cambios como el crecimiento poblacional, la separación geográfica entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo o el incremento en la movilidad de las personas. En lo social se han estudiado el cambio de identidades sociales y políticas, por ejemplo, espacios rurales donde los pobladores no se identifican como campesinos y la creación de redes políticas con otros territorios⁴.

Ante dichos cambios, aumentan las localidades con menos de 2500 habitantes, que no son consideradas como localidades urbanas desde el INEGI, porque no alcanzan los 2,5000 habitantes que se basa en el tamaño de población. O sea, no constituyen centros “urbanos”. Pero la distribución de la población en las localidades rurales tienden a densificarse lentamente y a conformar una compactación de la población que apunta hacia la transición rural urbana, que antes no existía o no era significativa (Mendoza García & Tapia Coloca, 2010).

Entre las zonas rurales se encuentran los territorios ejidales. Para comprender los procesos rurales ligados con los temas urbanos es necesario entender no sólo el crecimiento demográfico, sino también las formas de acceso a la tierra y los distintos derechos de los individuos sobre la misma.

El crecimiento de la población en los ejidos ha creado la necesidad de viviendas, por lo cual, de acuerdo a la Ley Agraria (1992), sería necesario crear, ampliar y regular los asentamientos humanos en los ejidos. Una problemática fundamental en los ejidos es la regulación del espacio que ocupan las viviendas al crecer la población en los ejidos. Por ejemplo, en el caso de establecer o ya haber viviendas en tierras parceladas se deben implementar y hacer cumplir las políticas para cambiar el destino de las tierras y así delimitar o regularizar asentamientos humanos. En este contexto, es imprescindible la participación del municipio, porque es quién establece los planes y programas de desarrollo urbano y es la instancia encargada de dotar de servicios públicos, infraestructura y equipamiento a los

⁴ Según Delgado (2003, pág. 16)., los cambios son: 1) Económicos: relocalización de las actividades económicas, de la industria, del sector terciario, del comercio y de los servicios; 2) Sociales: la migración, los movimientos pendulares centro-periferia, el aprovechamiento de los recursos naturales regionales para la recreación, la construcción de una segunda vivienda y una mezcla cualitativa de formas de vida urbana en ámbitos rurales; 2) Urbanos: urbanización en ámbitos rurales periurbanos, como la construcción de vivienda para población urbana, de grandes infraestructuras y medios de transporte.

asentamientos humanos. En el estudio de caso presentado, como en muchos ejidos del país, la limitada respuesta del gobierno para dar seguimiento a los procedimientos requeridos para planear y establecer asentamientos humanos o viviendas en zonas parceladas obliga a los pobladores a organizarse y articularse con diversas instancias locales para gestionar los servicios que necesitan.

Estas características indican una nueva relación entre lo rural y lo urbano. Cada uno de los cambios merece atención y estudio. Esta investigación se propone centrar el análisis en la conformación de asentamientos humanos y la gestión de servicios públicos en zonas rurales ejidales. Pero antes de precisar dichos aspectos, revisamos algunos antecedentes jurídicos y de políticas públicas de la urbanización ejidal en México.

La urbanización ejidal (1915-1992)

La incorporación de la propiedad social (ejidos y comunidades) al desarrollo urbano ha sido un gran desafío para diseñar “cursos de acción”⁵ que regularicen asentamientos humanos irregulares ejidales. El marco jurídico agrario fue construyéndose lentamente, es así que, desde 1915 hasta 1934 los procedimientos para delimitar, ampliar o regularizar zonas de urbanización fueron prácticamente nulas. A partir de 1934 en los Códigos Agrarios se reconocen zonas de urbanización⁶ (Díaz de León, 2005). Ya en 1954 se publica el Reglamento de la “Zona de Urbanización de los Ejidos” para incluir un área para los asentamientos humanos, en la dotación de ejidos, pero no hubo precisión para planear y regularizar los asentamientos humanos de los ejidos. En la década de 1970 hubo cambios legales al artículo 27 constitucional, se publicó la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley General de Asentamientos Humanos y se estableció una Comisión para regularizar los asentamientos humanos.

El crecimiento poblacional demandó tierra urbanizable y las tierras rurales periféricas a las ciudades fueron incorporándose, mediante distintos procedimientos legales, de acuerdo

⁵ En esta investigación se utiliza “curso de acción” como un comportamiento institucional planeado y con sentido para atender o resolver un problema público. Ver: (Meny & Thoenig, 1992; Roth Deubel, 2006)

⁶ Los antecedentes para la incorporación y urbanización de tierras ejidales se encuentran en el Código Agrario de 1934, el Código Agrario de 1942 y la Ley Federal de la Reforma Agraria previeron la conformación de una zona de urbanización (Díaz de León, 2005).

a tipos de tenencia de la tierra: privada, pública y social⁷; cada tipo de propiedad tenía procedimientos propios para incorporar tierras al desarrollo urbano⁸. Por ejemplo, en el Distrito Federal según Schteingart (1989, pág. 32) la expansión de la mancha urbana entre 1940 y 1976 fue sobre terrenos de propiedad privada en un 52.8%, en la tierra comunal, un 26.5% y sobre propiedad ejidal en un 27.0%.

La oferta de suelo para grupos vulnerables fue insuficiente y el Estado mexicano fue incapaz de ofrecer una alternativa de vivienda (Schteingart, 1989). Los mecanismos para incorporar tierras ejidales en los reglamentos que se emitieron entre el Código Agrario de 1934 y la Ley Federal de la Reforma Agraria (1971) se limitaron a señalar la segregación de tierras para los asentamientos humanos al momento de dotar las tierras y las expropiaciones, una vez que la dotación se había realizado. Esto trajo como consecuencia una tendencia a las invasiones y venta ilegal de lotes de núcleos agrarios para establecer sus viviendas (Aguado Herrera & Hernández y Puente, 1997; Salazar, 2012b, págs. 74-75). El único curso que podían seguir las personas con una vivienda irregular era la expropiación.

Por ello, la urbanización de la propiedad ejidal en la década de 1970 estuvo centrada en la regularización de asentamientos humanos irregulares, dados por invasión o ventas ilegales. Para ello, se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) que tenía la facultad de regularizar tierras ejidales por medio de la expropiación o la permuta de tierras, y la posterior titulación de las superficies habitadas⁹ (Schteingart, 1989; Cruz Rodríguez M. S., 2008; Salazar, 2012b).

⁷ La *propiedad pública* constituida por el patrimonio de la federación, estados, paraestatales, Distrito Federal y municipios; la *propiedad privada* conformada por la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal; la *propiedad social* por ejidos y las comunidades (RAN, 1999, págs. 200-201; PA, 2009, págs. 122, 123 y 145).

⁸ La *propiedad privada*, depende de las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades federales, estatales y municipales, mediante planes o programas de desarrollo urbano, con ello, se crean fraccionamientos y conjuntos residenciales para el crecimiento urbano (Azuela de la Cueva, 1989; Cruz Rodríguez M. , 2001, págs. 218-244). En la *propiedad pública*, el Estado promueve, desarrolla, regulariza la tenencia de la tierra, determina el uso del suelo y crea reservas territoriales para el desarrollo urbano, apoyado por la Ley General de Bienes Nacionales (Sánchez Luna, 1995). Ambas se rigen por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016).

⁹ De acuerdo con Salazar (2012b, pág. 75) y datos de la SEDESOL, entre 1974 y 2000 el Sistema Urbano Nacional (SUN) incorporó alrededor de 800 mil hectáreas de superficie de suelo, de los cuales la CORETT, regularizó 16% (127 mil hectáreas).

En años posteriores los cambios legales siguieron, se reformó el artículo 27 constitucional y se creó la Ley General de Asentamientos Humanos (1976). En el gobierno de José López Portillo se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano que tuvo como finalidad ordenar y regular los asentamientos humanos en el país. En el siguiente sexenio, se crearon programas de desarrollo urbano para planear el desarrollo urbano, retomando la figura de expropiación de la tierra ejidal y comunal con el fin de regularizarla e incorporarla al régimen urbano¹⁰. A pesar de dichos instrumentos, la irregularidad en la tenencia de la tierra de los asentamientos en los ejidos permaneció (Azuela de la Cueva, 1989; Duhau, 1991; Sánchez Luna, 1995).

Las reformas de 1992

En 1992 se reformó el artículo 27 constitucional, en el mismo año le secundó la Ley Agraria, con lo cual se modificaron y definieron los derechos de propiedad de los pobladores en los ejidos y comunidades. Si bien el eje de las reformas no fueron los asentamientos humanos ejidales, tuvieron efectos directos sobre ellos¹¹. Por ejemplo, los sujetos de derechos se ampliaron al incorporar la figura de posesionarios y vecindados, además de los ejidatarios, con lo cual pueden tener derechos a parcelas y solares¹². La Ley Agraria permite a la asamblea ejidal crear un área de asentamientos humanos, además de parcelas y tierras de uso común en el plano interno. Estas tareas fueron incorporadas para que se implementaran por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede).

Con dicho programa la elección del destino de las tierras (parcelas, uso común o asentamientos humanos) dependía de los acuerdos tomados en la asamblea de cada uno de los ejidos. El Procede tenía como finalidad dar certidumbre a la tenencia de la tierra, en la

¹⁰ Cada gobierno diseña su propio programa de desarrollo urbano para regular el crecimiento urbano. Por ejemplo, el Programa Nacional de desarrollo urbano y vivienda 1984-1988 de Miguel de la Madrid; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 de Carlos Salinas de Gortari, por mencionar algunos.

¹¹ Los propósitos fueron: eliminar el minifundismo mediante la posibilidad de transferencias, dar certidumbre jurídica al campo, establecer la materia agraria como competencia federal, capitalizar al campo, circulación de la tierra, entre otros (Ver Exposición de Motivos de las reformas al Art. 27 constitucional).

¹² La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 ya preveía un solar para los vecindados (ver Art. 93), pero no reconocía la figura de posesionarios.

posesión y límites. Para ello, se expedía sus correspondientes certificados parcelarios, sus certificados de derechos sobre tierras de uso común y, en su caso, sus títulos de “solar urbano”, que son terrenos destinados a la edificación de casas, superficie lotificada ubicada en la zona de urbanización dentro de las tierras del asentamiento humano del ejido o comunidad (PA, 2009, pág. 141).

Con la Ley Agraria aprobada se previó la regularización y reserva de asentamientos humanos por medio de: 1) el cambio de destino de tierras parcelarias o uso común a asentamientos humanos; 2) la adopción del dominio pleno¹³; 3) la creación de sociedades mercantiles en tierras de uso común. La decisión es tomada por los sujetos agrarios en Asamblea ejidal, por lo que cada ejido puede tomar decisiones distintas. Cada ejido creaba un Reglamento Interno¹⁴ para establecer las normas básicas para regular el destino de las tierras y el aprovechamiento de sus recursos, con el límite legal de no contravenir la Ley Agraria.

A partir de las reformas cada ejido puede establecer una Junta de Pobladores¹⁵ a fin de opinar frente al municipio sobre las demandas del área de asentamientos humanos, además, previó la creación, regularización y ampliación de zonas de asentamientos humanos ejidales. Sin embargo, las Juntas de Pobladores son prácticamente inexistentes en los ejidos, y con ello, no inciden en los procedimientos para delimitar y regularizar asentamientos humanos, de acuerdo a lo señalado en la literatura (Cruz Rodríguez M. , 2001; Olivera G. , 2001; Rivera Rodríguez, 2011). Lo que subraya la necesidad de explicar por qué han persistido e incluso han aumentado los asentamientos irregulares ejidales.

¹³ La adopción del dominio pleno es la acción que ejercita el ejidatario con autorización previa de la asamblea de formalidades especiales, por virtud de la cual la parcela sobre la cual tiene derechos cambia de régimen a propiedad plena del ejidatario titular y se sustrae del patrimonio del ejido (PA, 2009a, pág. 34).

¹⁴ El Reglamento interno del ejido es un ordenamiento aprobado por la asamblea de ejidatarios, en el que se establecen como mínimo las bases generales para la organización económica y social del núcleo y los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común y las demás que el ejido considere convenientes para su desarrollo interno (PA, 2009a, pág. 133).

¹⁵ La junta de pobladores es el órgano de participación integrado por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población. Su finalidad es hacer propuestas sobre cuestiones relativas al poblado, los servicios públicos, los trabajos comunitarios en la zona de urbanización y, en general, sobre los asuntos referentes a las tierras del asentamiento humano frente al municipio. Véase Ley Agraria (1992), arts.41-42.

Los sujetos agrarios y la asamblea ejidal tienen un papel central en la regularización de los asentamientos humanos, ya que son quienes tienen las funciones legales de tomar decisiones sobre el destino de las tierras y el uso de los recursos. Estudios como los de Salazar Cruz (2012c) señalan que los ejidatarios de las periferias urbanas acrecentaron su poder de decisión sobre los recursos de tierra y con ello, el destino de las tierras urbanizables. Aunque en otros casos, Torres Mazuera (2012) encontró que la organización política y social de los ejidos se debilitó, porque a medida que crece la población, más personas resultan excluidas del acceso a la tierra ejidal y de la asamblea ejidal, donde sólo los ejidatarios pueden tomar decisiones sobre el destino de la tierra. Según Salazar (2012a; 2012b), después de las reformas de 1992, la regularización ha sido más compleja debido al poder legal de las asambleas de los ejidos, por ejemplo, la exclusión de derechos a algunos sujetos agrarios que no siendo ejidatarios habitan en los ejidos, como son la entrada del sector inmobiliario y del municipio (Salazar, 2012a; 2012b).

Algunos estudios señalan la falta de normatividad suficiente y eficiente en cuanto a la ordenación del territorio y su incorrecta aplicación; la falta de conciencia y sensibilidad de la propia sociedad que deja toda la responsabilidad al gobierno y la especulación en tierras ejidales son algunos factores que inciden en la formación de los asentamientos irregulares, después de las reformas de 1992 (Olivera Lozano, 2005; Ramírez Garibay, 2007; Rivera Rodríguez, 2011).

El municipio es un actor fundamental para la creación de asentamientos humanos ejidales. Históricamente había estado legalmente desligado de los ejidos (Meyer, 1995), desde la década de 1970, tuvo la función de regular del desarrollo urbano, lo que incluía a los ejidos. A partir de 1992 con las reformas en materia agraria y los cambios en materia de asentamientos humanos hay un vínculo legal entre el ejido y el municipio, ya que éste determina el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (Baitenmann, 2001) y con ello define los espacios susceptibles para el desarrollo urbano, sea en los ejidos o en cualquier tipo de tenencia de la tierra. Por esta razón, es necesaria la coordinación con las autoridades ejidales para decidir los espacios destinados al desarrollo urbano. Sin embargo, son pocos los estudios

que se han preocupado por la relación entre autoridades ejidales y municipales para delimitar áreas de asentamientos humanos ejidales¹⁶.

La tarea del municipio no acaba con la regulación de los asentamientos humanos ejidales, pues entre las funciones que tuvo a partir de la década de 1970 fue la dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento a los asentamientos humanos. La condición es que los sujetos agrarios respeten los destinos, las provisiones y las reservas contenidas en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Esto plantea varias interrogantes con respecto a qué tipo de participación tienen los sujetos agrarios y la población en general que habita en los ejidos, cómo se toman las decisiones para incorporarse o no a los procesos de urbanización local; en particular qué papel tiene la Asamblea para fomentar la regularización de asentamientos humanos, y en su caso, sancionar a quienes no respeten las reglas. Otra interrogante relacionada, es cómo los pobladores pueden acceder a servicios públicos, infraestructura y equipamiento sin regularizar los destinos de las tierras en donde tienen ubicadas sus viviendas; y cuál es la función del municipio y cómo desempeña sus obligaciones como regulador de los asentamientos humanos ejidales.

Objeto de estudio

Los estudios que han tratado sobre los asentamientos humanos ejidales han centrado sus análisis en las transformaciones demográficas, económicas y sociales de las zonas rurales. Pero se han preocupado poco del crecimiento y densificación espacial de las áreas de asentamientos humanos en los ejidos, fundamentalmente de aquellos que no se encuentran en zonas de crecimiento urbano. Se ha indagado poco sobre los procesos y efectos de las reformas de 1992, en cuanto a lo sucedido con los asentamientos humanos, específicamente en ejidos ubicados en áreas rurales y con respecto a los interrogantes referidos: ¿Se ha promovido o no la regularización de asentamientos humanos ejidales? ¿Cuál es el papel de las instancias responsables para llevar a cabo la delimitación, regularización o reserva de tierras para el asentamiento humano? ¿De qué forma se ha dado la articulación entre

¹⁶ Entre los que destacan están los trabajos de Baitenmann (2001), Lozano (2012) Torres Mazuera (2012).

autoridades ejidales y municipales para crear o regularizar asentamientos humanos ejidales? ¿De qué manera los municipios han atendido las demandas de infraestructura, servicios públicos o equipamiento de los asentamientos humanos que no han sido regularizados?

Nuestro interés se centra estudiar las políticas e instrumentos de regularización urbana en localidades rurales; en particular el estudio de caso se centra en las atribuciones que tienen las autoridades ejidales y las municipales para delimitar, ampliar, reservar y regularizar los asentamientos humanos en los ejidos, a partir de las reformas al artículo 27 constitucional y leyes reglamentarias de 1992. También nos interesan los cursos de acción que pueden tomar los ejidos para decidir o no ampliar y regularizar los asentamientos humanos. La forma en que las autoridades agrarias y municipales se articulan para gestionar equipamiento en los barrios ejidales. Y finalmente interesa mostrar los alcances y los desafíos de las políticas, programas o cursos de acción para regular los asentamientos humanos ejidales y el rol del municipio para regular los asentamientos humanos ejidales y dotarle de servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

Caso de estudio

El caso que interesa analizar es el Ejido de San Felipe Coamango, del municipio de Chapa de Mota, ubicado al norte del Estado de México. El ejido de San Felipe Coamango fue creado a instancias del pueblo de San Felipe Coamango en 1931. Se trata dos espacios geográficos como se muestra en el Mapa 3.3 (Capítulo III) en que los sujetos agrarios del ejido convergen con los actores del pueblo y están organizados conjuntamente el pueblo y el ejido. En las primeras generaciones no hubo barrios en el ejido, pues la vivienda de los ejidatarios se encontraba en el pueblo y sólo se trasladaban a las tierras ejidales para trabajarlas o pastar sus animales. A partir de la década de 1970 comenzaron a construirse viviendas y se fueron conformando 4 barrios: La Chinda, Emiliano Zapata, La Manga y Los Ailes.

El ejido elegido para el estudio de caso es un lugar de encuentro entre el proceso agrario y el urbano, porque si bien está ubicado en una zona predominantemente rural, alejado de las grandes urbes, hay procesos que indican la conformación de asentamientos humanos, mismos que demandan servicios públicos, infraestructura y equipamiento. El crecimiento poblacional se ha dado por diversos procesos, entre ellos destacan: el desarrollo

de bienes y servicios como la creación de infraestructura carretera, que conecta con el propio Estado de México y otras entidades federativas como Michoacán, el Distrito Federal, Hidalgo y Querétaro, la cercanía a (20 minutos) al complejo industrial de Jilotepec y la zona industrial de Tepeji del Rio (45 minutos); la construcción de varias escuelas desde nivel básico hasta educación media superior, incluso hay universidades en el municipio vecino de Jilotepec; la construcción de clínicas para la atención de la salud. Esta infraestructura y servicios impulsan el crecimiento poblacional de los núcleos agrarios, tanto por los sujetos agrarios, como por los demás pobladores.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 2010 el municipio cuenta con 27,551 habitantes, con 7,769 viviendas y una superficie total de 289,49km². Los habitantes de origen otomí, representan el 11.34% de la población. De la población del municipio, el 36% de la población es económicamente activa, de la cual solo el 28.3% se dedica a actividades agropecuarias. Como se puede constatar no es un municipio totalmente urbanizado, mucho menos cercano a alguna zona metropolitana. Sin embargo, es cercano a municipios como Jilotepec, Acambay y Atlacomulco que están generando un proceso de urbanización, y en alguna medida impulsado por nueva infraestructura carretera como El Arco Norte, que conecta con otras entidades federativas (Michoacán, Hidalgo, Puebla).

De acuerdo con el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) del Registro Agrario Nacional el municipio cuenta con 10 ejidos y 6 comunidades, con una extensión total de 12,284.38 hectáreas. Los ejidos están constituidos por 7612.20 hectáreas de superficie en el plano interno. Los beneficiarios de los núcleos agrarios son 1,808 ejidatarios, 108 avecindados y 1,455 posesionarios. La totalidad de los ejidatarios han sido certificados entre 1993 y 2005. El ejido de San Felipe Coamango cuenta con 644.22 hectáreas, el número de habitantes en 2010 de acuerdo con el INEGI son 1, 341 habitantes. El número de ejidatarios que tiene es de 225, posesionarios 300 y avecindados 25.

Pregunta de investigación

¿De qué forma la definición de los derechos de propiedad sobre la tenencia de la tierra antes y después de 1992 dieron lugar o reconocieron una nueva relación urbano rural en los ejidos, al otorgar un papel central a la asamblea ejidal y el municipio en la delimitación,

regularización de asentamientos humanos y dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento para consolidar los asentamientos humanos ejidales?

Para ello es necesario comprender los cambios al marco legal, las políticas diseñadas, las funciones de las autoridades ejidales y municipales en materia de asentamientos humanos ejidales a nivel nacional, por lo cual se plantean las siguientes preguntas:

¿Cuáles han sido los cambios al marco jurídico desde 1915 hasta 1992 en cuanto a la definición de un área urbana en los ejidos y cómo conceptos como fundo legal, área de urbanización o asentamientos humanos fueron utilizándose para designar a la actual área de asentamientos humanos ejidal?

¿Cuáles fueron los cambios al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria de 1992 para delimitar o regularizar un área de asentamientos humanos en los núcleos agrarios?

¿Qué funciones se asignaron a las instituciones agrarias, ejidales y municipales para delimitar y regularizar los asentamientos humanos ejidales a partir de las reformas al marco jurídico de la tenencia de la tierra de 1992?

¿Cuáles fueron los alcances que tuvo la certificación de la tierra para delimitar asentamientos humanos en los núcleos agrarios?

En el caso de estudio:

¿Cuáles han sido las condiciones sociales, demográficas y económicas que han influido en la conformación de un espacio urbano rural en los barrios del ejido de San Felipe Coamango?

¿Cómo se dio el proceso de certificación de la tenencia de la tierra y cuáles fueron sus principales resultados en la delimitación del plano interno del ejido de San Felipe, tras las reformas de 1992?

¿Cuáles son los procedimientos legales o cursos de acción utilizados por los pobladores para gestionar la dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento en el ejido de San Felipe Coamango?

¿Cuál ha sido el rol que ha jugado el Reglamento Interno de la Asamblea Ejidal para promover y regular el crecimiento de los asentamientos humanos ejidales?

¿Qué tipo de inercias o conflictos se suscitan entre actores ejidales y municipales en la regulación de los asentamientos humanos ejidales y la gestión de servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano en el ejido de San Felipe Coamango?

Hipótesis

En materia de urbanización las reformas al marco legal de la Ley Agraria de 1992, otorgaron la capacidad de gestión y decisión a la asamblea respecto a la asignación del espacio para asentamiento humano en el ejido y su delimitación. La decisión de la asamblea para delimitar o no un área de asentamientos humanos era parte de la certificación que realizaba Procede en los ejidos, a la par del reconocimiento de los derechos de los sujetos agrarios incluyendo los nuevos sujetos (poseionarios y avecindados). Esto permitiría ampliar las áreas de asentamientos humanos con la finalidad de dar certidumbre en la tenencia ejidal en general y de regular el espacio de los asentamientos humanos en particular. Por otra parte, el reconocimiento del carácter regulador del municipio en materia urbana –dotación de infraestructura y servicios públicos. Sin embargo, persisten asentamientos humanos irregulares en los ejidos, ante ello, enunciamos las siguientes hipótesis:

La hipótesis general es:

Los cambios sociodemográficos en la relación urbana rural en los ejidos y la formalización de la tierra destinada a asentamientos humanos han sido desfasados, porque los procesos sociodemográficos asociados a los temas urbanos históricamente han avanzado más rápido que los cambios a los marcos legales, el diseño de políticas y la provisión servicios, infraestructura y equipamiento. Las reformas al marco legal de 1992 reconocieron asentamientos humanos ejidales e implementaron la certificación (Procede) para su reconocimiento legal. Sin embargo, ni las autoridades agrarias ni la población en los ejidos han mostrado interés en la regularización de los asentamientos humanos. Esto se puede explicar por la falta de incentivos para ello: no hay obligación formal ni sanciones; la inercia de la población y de las autoridades que pueden lograr el acceso a servicios públicos de infraestructura y equipamiento siguiendo las acostumbradas formas de organización locales ; y, formalmente no se han creado mecanismos o procedimientos puntuales para articular de manera precisa a las autoridades ejidales y municipales para regular la delimitación o

regularización de asentamientos humanos, ni para dotar de servicios públicos, infraestructura o equipamiento en los asentamientos humanos. Se procede a otorgar los servicios urbanos, o sea, hay vacíos legales, ambigüedad en las funciones y contradicciones de la legislación para hacer cumplir los planes y programas de desarrollo urbano.

La hipótesis en el estudio de caso es:

Los sujetos agrarios requieren viviendas y espacios para la vida colectiva, al no haber delimitado tierras para el asentamiento humano en ejidos rurales, y haber destinado tierras parceladas para edificar sus viviendas se propagan los asentamientos humanos irregulares, lo que formalmente impediría la gestión y obtención de infraestructura y servicios urbanos, de acuerdo a lo que señalan los procedimientos definidos en el plan municipal de desarrollo urbano.

A nivel local la realidad es que los sujetos agrarios, y también, las instancias municipales no tienen claridad de los procedimientos que deben seguir para delimitar o regularizar un área de asentamientos humanos o acceder a servicios públicos, infraestructura y equipamiento. De ahí que la población del ejido y los agentes municipales recurren a prácticas conocidas a los que han recurrido históricamente sin atender los marcos legales. Esto también sucede porque no hay instancias que los obliguen a cumplir con la regularización de los destinos, provisiones y reservas territoriales establecidos en los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

A ello se agrega, que no hay incentivos o sanciones que los obligue a regularizar la tenencia de la tierra sobre sus viviendas. Dado que sólo los ejidatarios pueden tomar decisiones en la asamblea ejidal, lo que significa la exclusión de la participación y por tanto las necesidades de una parte importante de la población para crear y regularizar un área de asentamientos humanos.

Objetivo de la investigación:

Analizar la conformación de espacios urbano rural y la articulación de la Asamblea ejidal y el Municipio, antes y especialmente a partir de las reformas al marco jurídico de 1992, para

para definir los programas políticos y cursos de acción para delimitar, regularizar y atender las necesidades colectivas para consolidar los asentamientos humanos ejidales

Objetivos específicos

A nivel nacional

Determinar de qué forma las reformas al marco legal agrario otorgó a la Asamblea ejidal y el municipio un papel central en la definición de las políticas urbanas para ampliar asentamientos humanos de los ejidos rurales.

Definir las funciones y atribuciones otorgadas a la Asamblea Ejidal, los sujetos agrarios y el municipio para la delimitación de los asentamientos humanos en áreas ejidales.

Estudiar el tipo de articulación entre autoridades agrarias, ejidales y municipales para la delimitación de asentamientos humanos ejidales y la dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

En el caso de estudio

Indagar en la participación entre los sujetos agrarios, organizaciones locales de los pobladores del ejido y los municipios en la gestión de la ampliación, reserva y regularización de los asentamientos humanos en los ejidos.

Investigar el rol que ha jugado el Reglamento Interno de la Asambleas Generales como promotor de la urbanización ejidal.

Conocer el papel de los delegados, subdelegados y Consejo de Participación Ciudadana en el proceso de crecimiento urbano de los ejidos.

Comprender cómo las prácticas de la asamblea ejidal, los sujetos agrarios y las autoridades municipales han influido en el crecimiento de las zonas de urbanización de los ejidos.

Analizar los conflictos, las inercias y las resistencias de los actores involucrados en el proceso de urbanización ejidal en zonas rurales.

Metodología

Para el análisis de los asentamientos humanos en los ejidos, el proceso metodológico fue guiado por el enfoque teórico y conceptual a) de políticas públicas y b) la teoría de los derechos de propiedad. Se realizó un análisis sincrónico y otro diacrónico, de la información empírica, teniendo presente los conceptos de políticas públicas y el enfoque de la teoría de los derechos de propiedad, con diversas fuentes de información que a continuación se señalan. Basado en lo anterior, se analizó el cambio en las reglas sobre la tenencia de la tierra ejidal y las políticas, programas o cursos de acción vinculados a los asentamientos humanos ejidales.

En el estudio diacrónico se dio seguimiento a los históricos de las reformas constitucionales al artículo 27 constitucional, las leyes reglamentarias, los Códigos Agrarios, los programas de desarrollo urbano y los cursos de acción vinculados a las zonas de asentamientos humanos en los ejidos desde 1915 hasta 1992.

En el estudio de caso, se recurrió a la información documental del Registro Agrario Nacional y el Comisariado Ejidal para acceder a la carpeta básica del ejido que incluyó: el decreto presidencial de dotación (ver Anexo 2), Acta de Posesión definitiva del ejido (ver Anexo 3), Acta de la Asamblea de reconocimiento de los derechos de propiedad (ver Anexo 4), el Reglamento Interno, Actas de la asamblea, Acta de la Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales del 20 de febrero de 1995, etc. Con esta documentación se describió el proceso de certificación y titulación de acuerdo a los derechos de propiedad reconocidos para cada sujeto agrario así como la delimitación de asentamientos humanos.

La información sobre el crecimiento de los asentamientos humanos en los barrios y la dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento en el ejido se obtuvo al consultar el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Chapa de Mota, la carpeta básica, las Actas de asambleas ejidales donde se donan terrenos para los servicios públicos, las actas, informes y documentación histórica de los servicios públicos gestionados por autoridades municipales. Esta información se complementó con entrevistas semi-estructuradas al Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, a la Subdirectora de Desarrollo Urbano, a Comisariados, delegados, subdelegados y

Consejo de Participación Ciudadana (ver Anexo 1 y 5) y Diarios de Campo de la observación participante efectuada durante 2015 y 2016.

Para el análisis sincrónico se analizaron las reformas al marco jurídico agrario de 1992: el artículo 27 constitucional, la Ley Agraria junto con la exposición de motivos de las reformas y sus reglamentos, la Ley General de Asentamientos Humanos (1993) y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016). También se recurrió a la base de datos del Padrón Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) para ubicar las acciones agrarias dotatorias de los ejidos y las acciones agrarias asociadas a la delimitación o ampliación de zonas de asentamientos humanos.

La información sobre el crecimiento de los asentamientos humanos en los barrios se realizó un censo en los 4 barrios para identificar el tipo de sujetos agrarios y el número de habitantes, con apoyo del Comisariado Ejidal y los vecinos del ejido. Se analizó también la implementación de la política de certificación, para ello, se examinan las Actas de la Asamblea, se elaboraron entrevistas semi-estructuradas al Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia en funciones cuando se certificó el ejido (ver Anexo 1). Esto es complementado con la elaboración de una base de datos, elaborada a partir del acta de la Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales del 20 de febrero de 1995. De igual manera, se analizó el Reglamento Interno como instrumento para regular la convivencia interna del ejido, donde se regulan los asentamientos humanos y los servicios públicos. Y finalmente, se revisaron algunos Programas Anuales de Obras Públicas desde 1992-2015 para dar cuenta de las obras y servicios públicos implementados en el ejido.

Una parte importante de los insumos para la realización de la tesis fueron las entrevistas a: Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Subdirectora de Desarrollo Urbano, Delegados, Subdelegados, Consejo de Participación Ciudadana, Comisariados Ejidales, Consejo de Vigilancia del ejido, Ejidatarios, Ciudadanos. La lectura de las entrevistas dio un panorama amplio de las prácticas e inercias del ejido y el municipio. Para distinguir las entrevistas de otras fuentes de información se ha colocado en la cita tipo APA las letras “Entr_” y aparecen citas como la siguiente: (Entr_Castro Victoria, 2015).

En la exposición del Capítulo III y IV, se utilizan dichas entrevistas de dos formas: la primera tiene que ver con citas textuales colocadas durante la redacción, y la segunda, con citas no textuales o parafraseadas, pues se usa la información de las entrevistas, pero se redacta con nuestras propias palabras.

El contenido

En el primer capítulo se plantea el marco teórico, donde se expone qué se entiende por derechos de propiedad y el tipo de derechos que tienen los sujetos agrarios en los ejidos, de acuerdo al tipo de sujeto: ejidatario, posesionario y avecindado. Se explica en detalle, la competencia de la asamblea y qué sujetos pueden intervenir en la toma de las decisiones para delimitar o no asentamientos humanos en los ejidos. Enseguida se analizan los conceptos urbano y rural, discutiendo las posturas encontradas en la literatura, con respecto a la definición y ambigüedad en la delimitación entre el espacio rural y lo urbano. Finalmente se analiza y propone la teoría de las políticas institucionales para comprender la relación que hay entre el Estado, las instituciones y las políticas para incidir en las estructuras de las asambleas ejidales, esto es, a partir de las reformas al marco jurídico agrario.

En el segundo capítulo, se desarrolla la relación histórica entre lo urbano y lo rural a partir de un seguimiento al marco jurídico agrario desde 1915 hasta 1992. Con ello, se busca comprender la forma en que se fue articulando lo urbano y lo rural. Lo anterior para establecer los antecedentes de la modificación de los derechos de propiedad con la reforma al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria de 1992 para que los ejidos delimitaran, regularizaran o ampliaran las áreas de asentamientos humanos. También se plantea el tipo de relación que tienen las autoridades ejidales como sujetos capaces de tomar la decisión sobre los destinos y recursos de la tierra, y el papel que fue adoptando el municipio con los cambios legales en materia agraria y en asentamientos humanos para regular el crecimiento urbano ejidal. Finalmente se destaca el papel que tuvo la política de certificación para delimitar un área de asentamientos humanos en los ejidos y se da un panorama nacional.

En el tercer capítulo, se inicia el estudio de caso, referido al ejido de San Felipe Coamango en el municipio de Chapa de Mota, Estado de México. Primero se describe el contexto sociodemográfico del municipio, de la localidad de San Felipe Coamango y del

ejido. Posteriormente se detalla el proceso histórico de dotación, de la implementación de la política de certificación y de conformación de los barrios en proceso de crecimiento urbano. Se analiza también la forma en que las autoridades agrarias y municipales gestionan los servicios públicos, infraestructura y equipamiento, referido al caso de estudio.

En el cuarto capítulo, se analiza la estructura y funcionamiento de la asamblea ejidal y sus órganos de representación en la dinámica de los asentamientos humanos, así como el papel que juega el Reglamento Interno en estos procesos. Además, se profundiza en la relación que tiene las autoridades ejidales, las instancias del pueblo y las municipales para gestionar y dotar de servicios públicos, infraestructura y equipamiento a los barrios del ejido de San Felipe Coamango. Finalmente se destacan los problemas de organización y legales que tiene el municipio para regular y dotar de servicios a los asentamientos humanos.

Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo de investigación, con respecto forma en que el ejido fue adoptando áreas de asentamientos humanos, desde 1915 hasta 1992, de igual forma se determina la manera en que el ejido adoptó los cambios al marco jurídico con la certificación, la delimitación de los asentamientos humanos y la dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento. Y se confirma el papel de las asambleas ejidales en los procesos de delimitación o no asentamientos humanos y con ello, consolidar los barrios del ejido. Al final se hace un balance de los alcances y límites de las políticas institucionales y de los derechos de propiedad.

Capítulo I.
**Las políticas institucionales para el análisis de
los asentamientos humanos en los ejidos**

Introducción del capítulo

El objetivo de este capítulo es construir un marco analítico para entender los procesos urbanos rurales en los núcleos agrarios mexicanos (1915-2015), en términos de los derechos de propiedad ejidal, la relación entre lo urbano y lo rural en los ejidos y las políticas públicas que delimitaron asentamientos humanos ejidales después de 1992. Se pretende explicar y comprender a partir del estudio de caso del ejido de San Felipe Coamango, del municipio de Chapa de Mota, cómo la evolución de los derechos de propiedad ejidal (1915-1992) ha influido en la implementación de las políticas para delimitar o regularizar asentamientos humanos, lo cual a su vez ha generado diversas interpretaciones de lo urbano y lo rural en los ejidos. Esto en el sentido de que los espacios territoriales con fines agrícolas (parcelas) se destinan para las viviendas, lo que supone necesidades y por tanto, actores que demandan servicios públicos, infraestructura y equipamiento, que generan la necesidad de mecanismos para satisfacer los requerimientos de la población, cuenten o no con áreas urbanas reconocidas por las autoridades municipales.

En la primera parte del capítulo, se analiza la teoría de los derechos de propiedad como marco de referencia para entender los derechos de los ejidatarios y la evolución de dichos derechos de 1915 a 1992. Se exponen los fundamentos de la teoría de los derechos de propiedad, las críticas a dicho enfoque y se establecen los conceptos y categorías que utilizaremos en la investigación. El objetivo es comprender los distintos tipos de derechos de tenencia de la tierra de los sujetos agrarios (ejidatarios, posesionarios, avecindados) para la delimitación o regularización de asentamientos humanos ejidales, a fin de explicar el proceso de consolidación de los barrios en el caso de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México, como espacio de asentamientos humanos en un ejido rural (menos de 15,000 habitantes).

En la segunda parte, se plantean las características de los espacios definidos y/o considerados como urbanos y su distinción con los espacios rurales. También se debaten las posturas que indican la ambigüedad para estudiar y distinguir con claridad a los espacios rurales de lo urbano, por lo cual han surgido varios conceptos para explicarlos. A partir de ello, se analizan los estudios que señalan a los espacios rurales y específicamente ejidales, como espacios que posibilitan el crecimiento de los espacios urbanos. Con ello, se revisa la literatura que discute las diversas posturas sobre la regularización de la propiedad en zonas

urbanas en México, antes y después de 1992, a fin de entender el papel de los ejidos en el crecimiento urbano de una zona rural, ubicando de esta manera nuestro objeto de estudio.

Finalmente, en la tercera parte, se discute y define la pertinencia del enfoque de políticas públicas institucionales para investigar el diseño de los programas, políticas y cursos de acción orientados a los asentamientos humanos ejidales. Se expone indaga en la relación entre políticas, instituciones y actores para entender el funcionamiento de las instituciones agrarias: ejidales y municipales. Finalmente se expone el concepto de “prácticas organizativas” para explicar el comportamiento de los actores ejidales y municipales para conseguir servicios públicos, infraestructura y equipamiento en los barrios del ejido estudiado.

1.1 Teoría de los derechos de propiedad y las zonas urbanas

Teoría de los derechos de propiedad

La tenencia de la tierra desde la perspectiva de los derechos de propiedad

La teoría de los derechos de propiedad plantea que los derechos comunales tienen sentido cuando la tierra es abundante o cuando el definir los derechos sobre la tierra no genera un valor agregado a la sociedad. Sin embargo, cuando incrementa la población de manera creciente, cuando existe competencia por el uso de la tierra o cuando aumenta la demanda de productos agrícolas, la propiedad comunal se vuelve inestable y produce efectos negativos como: mala administración, sobreexplotación de los recursos, desalienta los esfuerzos para conservar¹⁷ (Demsetz, 1967; Johnson, 1972).

La escasez de tierra, según Demsetz (1967), genera incertidumbre sobre los derechos consuetudinarios y aparecen conflictos sobre la propiedad para definir, por ejemplo, quiénes

¹⁷ Para una revisión más completa de la evolución de los derechos de propiedad, revisar Demsetz (1967). Para indagar en la formación histórica de los derechos de propiedad, se puede consultar a Grossi (1986) y Bedera Bravo (1990) quienes revisan los planteamientos de la propiedad privada en sus diversas etapas.

son los herederos y cuáles son los límites de la tierra¹⁸. A pesar de la existencia de instituciones informales y formales, éstas son insuficientes para organizar y administrar la herencia de la tierras y definir los límites de la superficie.

Deininger (2004) señala que la falla de instituciones que administran los derechos de la tierra (comunales) puede conducir a rapiña de la tierra, al conflicto y desperdicio de recursos. La manera en que las instancias locales asignan y manejan la tierra afecta la evolución de los derechos de propiedad, por ejemplo, en relación a los equilibrios de poder –la distribución desigual o no, la concentración de tierras, etc.

Lo anterior, genera incertidumbre y tiende a incrementa los costos de los litigios, provocando importantes pérdidas de eficiencia en la economía rural. Cuando esto ocurre, de acuerdo con Demsetz (1967) hay motivos suficientes para sustituir los derechos de propiedad comunal por la propiedad privada¹⁹. De ahí que las políticas públicas derivadas de la teoría de los derechos de propiedad promuevan el registro individualizado de tierras comunales y la titulación de asentamientos humanos informales por parte del Estado, lo cual elimina la incertidumbre de la tenencia de la tierra, resolviendo los conflictos, sin dejar nada en disputa (Alchian & Demsetz, 1973).

La formalización de la tenencia de la tierra, además de la seguridad tiene otros efectos: 1) coadyuva para erradicar la pobreza y genera desarrollo en las regiones más pobres del mundo (De Soto, 2001; Deininger, 2004); 2) la titulación de tierras elimina los gastos de litigios, lo cual permite a las personas ahorrar los gastos de litigios judiciales y disminuye los recursos económicos y humanos que el gobierno tiene que destinar para atender los conflictos sobre las tierras comunales. (Demsetz, 1967). Es decir, la formalización de la tenencia de la tierra va más allá de la mera certidumbre de la tenencia de la tierra.

¹⁸ Hardin (2007) por ejemplo, señala que la tierra comunal “abierta a todos” termina sobreexplotada porque cada quién busca obtener más beneficios del bien común, provocando “la tragedia de los comunes”.

¹⁹ Alchian y Demsetz (1973) señalan que si predomina los derechos comunitarios sobre los privados se eliminan los incentivos para cuidar la tierra. Si suponemos que la tierra es colectiva todos deben darle mantenimiento, pero de manera individual no hay un incentivo para cuidarla, por lo tanto, todos esperaran que alguien más lo haga, dado que es colectiva no negarán el acceso y podrán disfrutar de la tierra sin ningún esfuerzo. La opción de cuidar no cuidar la tierra no puede dejarse a las personas, que, sin poder reclamar el fruto de su esfuerzo, tenderá a eludir sus obligaciones.

Desde el punto de vista de De Soto (2001), la propiedad informal es un “capital muerto” porque no forma parte del mercado de tierras o lo hacen en un círculo muy restringido, limitando la capacidad económica de la propiedad. En tanto, la regularización de la propiedad proporciona a las personas un activo económico para acceder a créditos formales utilizando su nuevo título como garantía, y con ello el propietario puede: iniciar un negocio; actualizar una vivienda; o emprender inversiones para aumentar la producción agrícola (De Soto, 2001). La propuesta del enfoque de los derechos de propiedad es: implementar políticas de registro, titulación y regularización de la propiedad.

Para implementar dichas políticas, según la interpretación crítica de la teoría de los derechos de propiedad de Platteau (1996), las instituciones formales e informales encargadas de la tierra comunal tienen que reorganizarse para evolucionar hacia la propiedad privada. El Estado tiene un papel sustantivo en el cambio institucional, pues tiene que impulsar reformas constitucionales que regulan la tierra comunal, creación y/o modificación de las instituciones encargadas del registro o titulación y el diseño de políticas o programas para formalizar la asignación individual de la tierra.

La crítica a la teoría de los derechos de propiedad

Los planteamientos de la teoría de los derechos de propiedad han sido cuestionados por diversos autores. Platteau (1996) criticó el registro individual de la tenencia de la tierra porque no es posible reconocer los múltiples derechos reconocidos por las prácticas y reglas tradicionales a personas que tienen acceso a la tierra comunal. En algunos países africanos, según el autor, la individualización de la tenencia de la tierra aumentó la incertidumbre y los costos de transacción porque las personas excluidas reclamaban su acceso y uso consuetudinario a la tierra. También señaló que la posesión de un título brinda la posibilidad de tener un crédito, pero no es automático, porque los propietarios no siempre cuentan con la capacidad técnica para solicitarlo y para ejecutarlo, o como en México que no se cuenta con oferta de crédito público para los campesinos. En algunos países, la titulación fue motivo de pérdida de las tierras, porque los campesinos pobres una vez tituladas sus tierras las vendieron, gastaron el dinero, y pronto quedaron sin tierra y sin dinero.

Platteau (1996) también concluyó que el gobierno es un factor que puede incrementar la incertidumbre en las poblaciones locales porque existe el temor que el proceso de registro y/o titulación sean manipulados por funcionarios del gobierno para permitir que las élites con conexiones políticas obtengan la propiedad de la tierra. Esto se da con mayor facilidad cuando se trata de grupos vulnerables con bajos niveles de educación que desconocen las nuevas disposiciones sobre la tierra o no comprenden las implicaciones del registro. Además, los altos costos del registro y titulación de las tierras disminuyen la capacidad de los gobiernos para realizarlo con éxito, con lo que desencadena la desconfianza y los reclamos de la población. Por las condiciones anteriores, destaca el autor que no hay demandas masivas y homogéneas de derechos de propiedad formales como planteaba la teoría de los derechos de propiedad.

En perspectiva crítica, Deininger (2004) señala que la experiencia de África, Europa, Asia y América Latina muestran que la evolución de los derechos de propiedad no ha tenido resultados óptimos desde la perspectiva económica ni desde la óptica social. Los cambios en los derechos sobre la tierra configurados a partir de las fuerzas económicas (inversión, acceso a crédito, etc.), no han impulsado el desarrollo ni combatido la pobreza. Pero las estructuras comunales de organización de la tierra tampoco han contribuido al desarrollo de las zonas rurales en Asia, Europa Oriental y América Latina.

Desde América Latina, la crítica a la teoría de los derechos de propiedad se ha centrado en algunos temas: la titulación de la tierra como mecanismo para acceder al crédito; las diferentes implicaciones de titular tierras públicas, privadas o colectivas; y el abandono de las prácticas sociales. Fernandes (2012) señaló que los bancos difícilmente han dado crédito a los pobres, además, la regularización de la tenencia de la tierra tiene un carácter correctivo y no incorpora otras políticas de planeación más amplias (Fernandes, 2003). Esto fue confirmado por Julio Calderón (2010) al analizar las políticas y programas de formalización en Perú, donde concluyó que el acceso a un crédito formal tuvo un incremento insignificante, sobre todo para la construcción de vivienda en espacios con población pobre (Calderón Cockburn, 2010).

Edesio Fernandes (2012) también ha criticado que las políticas inspiradas por esta perspectiva no distinguen los asentamientos irregulares en los diferentes tipos de tenencia de

la tierra: pública, privada o colectiva, pues cada una de ellas requiere reformas constitucionales y políticas diferenciadas. Tampoco distinguen entre el derecho de propiedad sobre la tenencia de la tierra y el derecho de propiedad sobre la vivienda de las personas, pues cada una de ellas tiene condiciones distintas. El mismo autor destacó que la formalización de los asentamientos humanos irregulares no considera las prácticas sociales y otras formas de derechos colectivos que benefician a las comunidades.

Elementos de la teoría de los derechos de propiedad para esta investigación

Los primeros postulados de la teoría de los derechos de propiedad se preocuparon de temas fundamentalmente económicos (inversión, ganancia, mayor integración del mercado, avances técnicos). El interés para nuestra investigación no es poner a prueba los supuestos de la teoría de los derechos de propiedad, sino utilizar algunos postulados para comprender el origen y la evolución de los derechos de propiedad en los ejidos mexicanos, especialmente con los asentamientos humanos ejidales, desde el inicio de la repartición de las tierras en 1915, hasta las reformas de 1992.

Las críticas a la teoría de los derechos de propiedad son evidentes, pero ello no descarta del todo algunos puntos. Platteau (1996) por ejemplo, recupera la idea de que los arreglos y prácticas comunales e incluso las individualizadas (propiedad privada) sobre la tierra no son estáticos, sino que están evolucionando constantemente. También rescata la explicación de que los cambios producidos en los últimos años están orientados a una mayor individualización de los derechos sobre la tenencia de la tierra, lo que permite una mayor transferibilidad de la tierra.

En este sentido, con respecto a los ejidos mexicanos, las interrogantes son: ¿Cuáles son los principales cambios de los derechos de propiedad ejidal desde que se inició la repartición de las tierras en 1915, hasta las reformas al marco jurídico de 1992? ¿Cómo los cambios en los derechos de propiedad incorporaron espacios de asentamientos humanos en los ejidos mexicanos, desde 1915 hasta 1992? ¿Cuáles han sido las disposiciones jurídicas que han permitido la delimitación y posesión de asentamientos humanos en las distintas etapas históricas de los ejidos? La investigación se centra en particular en los procesos de las reformas de 1992.

En el caso mexicano, la distribución de la tierra iniciada en 1915 fue ejidal y comunal, dos modalidades de tenencia colectiva. En el origen no se previeron zonas de urbanización; sin embargo, para la década de 1940, rápido crecimiento poblacional llevó a que se establecieran asentamientos humanos irregulares, como lo señala Varley (1985) Schteingart (1989), Antonio Azuela (1989). El registro de las tierras ejidales y comunales antes de 1992 no fue suficiente para organizar y ordenar el territorio, sobre todo en el tema de asentamientos humanos ejidales.

Las reformas al marco legal agrario de 1992 individualizaron algunos espacios de los polígonos ejidales; las parcelas al prever la asignación de un “certificado parcelario” o un “título de solar urbano” a los sujetos agrarios, quedando como superficie colectiva las tierras de usos común. Los ejidatarios podían elegir tres tipos de destino de las tierras: asentamientos humanos, parcelas y uso común.

La formalización de los derechos de propiedad y su asignación a los sujetos agrarios no eliminó los asentamientos humanos irregulares, porque las asambleas ejidales no estaban obligadas a delimitar un área de asentamientos humanos, sean localidades urbanas o rurales. Los sujetos agrarios han establecido sus viviendas en tierras para el asentamiento humanos y han accedido a servicios públicos e infraestructura sin tener en cuenta los planes y programas de desarrollo urbano. Esto ha sido constatado con algunos estudios de Varley (2000), Salazar (2012b), Cruz Rodríguez (2008).

En este aspecto, la literatura ha sido insuficiente para explicar el tipo de tierra en que se asientan las viviendas en los ejidos, o por qué a pesar de la certificación por medio de Procedo no se delimitaron asentamientos humanos en donde había viviendas o donde se pretendía ampliar el desarrollo urbano. La certificación parcelaria y la titulación de solares urbanos como política pública no acabó con la irregularidad en la tenencia de la tierra, pues permanecieron formas distintas de irregularidad como: no delimitar asentamientos humanos, construir viviendas en tierras parcelarias o de uso común, no respetar los usos y destinos establecidos en los planes y programas de desarrollo urbano, mismas que se indagan en esta investigación.

Deininger (2004) destacó que es necesario dar seguimiento a las autoridades e instituciones tradicionales, tanto formales como informales, porque para el registro y/o

titulación de las tierras tienen el reto de resolver la asignación de la tierra y la resolución de los conflictos. Para superar dichos desafíos, es necesario que las instituciones locales que manejan los derechos territoriales sean capaces de actualizar y reinterpretar las prácticas cotidianas que protegen a los miembros vulnerables de la sociedad.

En el contexto mexicano, las instituciones locales que nos interesa es la asamblea ejidal que organiza la vida colectiva y de resolución de conflictos con los siguientes cuestionamientos: ¿Cuál ha sido el papel de la asamblea ejidal para organizar los asentamientos humanos ejidales? ¿Cuáles son los desafíos de las asambleas ejidales para organizar la vida colectiva, resolver los conflictos, especialmente en la asignación, delimitación y regularización de asentamientos humanos? ¿Cómo los ejidos mexicanos han ido adoptando espacios de asentamientos humanos para la vivienda de los sujetos agrarios?

El tema demográfico es fundamental para explicar la conformación de asentamientos humanos en los terrenos parcelarios ejidales. Para esta investigación el crecimiento poblacional es trascendental porque tener una parcela para el cultivo es distinto a tener un espacio para la vivienda, lo cual significa un reto para la regulación de los derechos de propiedad. La edificación de una vivienda en tierras comunales o parcelarias confronta las reglas formales, desde la perspectiva de la legalidad jurídica, si se trata de tierras de uso agrícola o de uso comunal; pero no es así de acuerdo a las prácticas y normas de la comunidad. En este sentido, nos interesa analizar cómo las instancias locales (ejidos) han incorporado los temas sobre la asignación y regularización de los espacios para viviendas y servicios públicos en los ejidos, de esta manera surgen las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los cambios en los derechos de propiedad que se dieron para regular los asentamientos humanos en los ejidos mexicanos desde 1915 hasta 1992? ¿Cuáles han sido las prácticas sociales en el establecimiento de viviendas en terrenos de un ejido; y que papel han jugado las asambleas ejidales para prohibir o fomentar la edificación de viviendas en tierras ejidales?

En último lugar, nuestra investigación se enfoca a entender el proceso de formalización de la tenencia de la tierra mediante el registro y titulación de las tierras en los ejidos y las respuestas que se concretizan en las acciones al respecto a nivel de un ejido en concreto. Esto con la finalidad de comprender los retos de las instituciones gubernamentales y las autoridades locales (ejidales) frente a la expansión de asentamientos de la población.

En el caso mexicano nos cuestionamos: ¿Cuáles son los procesos y desafíos que tuvo el proceso de certificación (formalización) de la tenencia de la tierra de los ejidos para delimitar asentamientos humanos? ¿Cómo los ejidos adoptaron e implementaron las políticas de certificación ejidales? ¿Cómo los sujetos agrarios y las asambleas ejidales decidieron destinar (o no) las tierras a asentamientos humanos, parcelas y uso común durante la certificación de la tierra?

Para profundizar en el establecimiento y expansión de los asentamientos humanos en los ejidos mexicanos, retomamos algunos conceptos y categorías de los estudios urbanos para explicar los procesos de urbanización que se han dado en los ejidos, a raíz de la posibilidad de delimitar áreas de asentamientos humanos para la vivienda de la población.

Relación de áreas urbano-rurales como marco de la urbanización ejidal en México

Primeros análisis de zonas urbanas en México

El análisis del fenómeno urbano en México adquirió importancia con los estudios de Luis Unikel (1976) a finales de la década de los 70's. El investigador estableció una caracterización y delimitación de lo urbano y lo rural con base en indicadores del tamaño de las localidades y de factores sociodemográficos. Con dichos indicadores, definió un área urbana como: un área edificada con suelo no agrícola e interrumpida por bosques, sembradíos o cuerpos de agua, y definió el tamaño de 15,000 habitantes como mínimo para ser considerada un área urbana²⁰ (Unikel, 1976). Dicha definición incluye otros criterios, además de la variable poblacional, como lo son: la densidad de población, el criterio de continuidad física y las actividades no agrícolas. Para esta investigación interesa la definición de lo urbano de Unikel por haber caracterizado y elaborado una distinción con criterios operativos entre

²⁰ Unikel (1976) define un área urbana como la ciudad misma, más el área contigua edificada habitada o urbanizada con usos del suelo no agrícola, y que partiendo de un núcleo presenta continuidad física en todas sus direcciones hasta que sea interrumpida en forma notoria por terrenos no urbanos como bosques, sembradíos o cuerpos de agua. También presenta algunas características para definir lo que puede ser considerado como zona o área metropolitana, entre, ellos: que la zona manifieste un carácter predominantemente urbano, la continuidad política y administrativa y una interconexión entre el centro y la periferia.

lo urbano y lo rural, además de haber ser un marco de referencia en la literatura para discutir las características urbanas en los ejidos.

La definición e indicadores de un área urbana fueron cuestionados por sus limitaciones para distinguir una zona urbana de una zona rural, especialmente en los ejidos. Por un lado, los estudios de Medina Uribe (1993) y Cruz Rodríguez (2001) hacen hincapié en que persiste la ambigüedad para definir las fronteras entre el área urbana, ciudad, zona metropolitana y campo. Los límites establecidos por Unikel (1976) dejaron fuera la relación entre el campo y ciudad, donde los límites no sólo se desdibujan, sino que se mezclan y confunden (Carton de Grammon, 2004; Ruiz Rivera & Delgado Campos, 2008). Delgado (1990), por otro lado, acepta que se resuelve el problema de la delimitación de la ciudad, pero permanece en suspenso la cuestión de las “áreas en transición” de lo rural a lo urbano. Delgado (2003) llama a estas áreas en transición como “ciudad difusa” o “urbanización difusa”, con estas categorías pone en el centro del debate la periferia urbana²¹ que resulta del crecimiento de las ciudades. En el estudio de la periferia urbana, Cruz Rodríguez (2002) encuentra que la expansión de la ciudad de México ha incluido a pueblos cercanos a la ciudad y zonas rurales.

La preocupación encontrada en la literatura fue definir los espacios urbanos y distinguirlos de los rurales, incluso aceptar la definición e indicadores de un área urbana. Si bien, no hubo consenso para distinguir una zona urbana de una zona rural, si se instauró una forma de identificar áreas urbanas: el número de habitantes y la continuidad física de las viviendas en un territorio. A tal grado que el INEGI identifica como urbano: a una población con 2 500 o más habitantes; y la continuidad física delimitada por cada una de las localidades. Lo que significa un tratamiento distinto en términos de políticas públicas, por ejemplo, un espacio rural no está supeditado a cumplir el ordenamiento urbano.

Como consecuencia se ha dejado de prestar la atención a las dinámicas y procesos que impulsan la conformación de asentamientos humanos en los espacios geográficos definidos como “rurales” (2 499 o menos habitantes). Otra consecuencia fue el descuido del ordenamiento urbano del territorio en los espacios definidos como “rurales”, pues al no ser identificados como urbanos, no están sujetos de la legislación urbana. Ante los ejidos rurales

²¹ Se entiende por periferia urbana el área territorial en transición de la ciudad al campo.

mexicanos con población dispersa y sin cercanía a las ciudades, las preguntas son: ¿Cómo los espacios ejidales con población dispersa van consolidando espacios de viviendas? ¿Cuáles son los procesos que permiten a los asentamientos humanos ejidales consolidarse en espacios rurales?

Otras investigaciones se centraron en procesos irregulares para urbanizar las tierras ejidales y comunales. Azuela (1989) lo explicó de la siguiente manera: la irregularidad de la tierra se daba porque los comisariados y/o ejidatarios vendían lotes a personas ajenas al ejido, pero la venta sólo tenía efectos económicos y no jurídicos. Las personas pagaban un precio y recibían la posesión de un lote, pero el propietario seguía siendo el ejido, es decir, el comprador disponía de un bien ajeno porque la compra-venta no era reconocida por ninguna ley, por tanto, el ejido subsistía como titular de la tierra (Azuela de la Cueva, 1989). Ann Varley (1985) advirtió que las personas pobres son quienes más recurren al acceso ilegal, sea por medio de compra-venta informal o por invasiones de tierras ejidales para construir sus viviendas. La propia autora Varley (1994) escribió que la política de regularización se dio por medio de la expropiación, pero bajo condiciones clientelares ante el debilitamiento del PRI para mantener los puestos públicos. Este proceso, según Schteingart (1989) se dio primero dentro del Distrito Federal y a partir de los años cincuenta se amplía al Estado de México, conforme avanza la mancha urbana. Los datos que presenta Salazar (2012b, pág. 75) indicaron que entre 1970 y 2000, 800 mil hectáreas incorporadas al Sistema Urbano Nacional (SUN) fueron de superficies ejidales y comunales²² (Salazar, 2012b).

La irregularidad de los asentamientos humanos ejidales fue un tema trascendental, pues el crecimiento de las ciudades dependía de los espacios rurales (ejidales). Si bien, existían algunos mecanismos para regularizar y definir zonas de urbanización ejidal, como veremos en el Capítulo II, salvo la expropiación utilizada por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), fueron escasamente utilizadas para resolver estas problemáticas. Por ello, pensado en los cambios legales de 1992, nos preguntamos ¿Cuáles son los mecanismos que se han previsto en la Ley Agraria para resolver

²² La expansión de la ciudad sobre la propiedad social con destino no urbano en la década de los 70's, orientó hacia la creación de instituciones como la Corett, reformas constitucionales al artículo 27 y 115 constitucionales, creación de una Ley General de Asentamientos Humanos y Programas de Desarrollo Urbano para regularizar (Azuela de la Cueva, 1989; Cruz Rodríguez, 2008).

los asentamientos humanos irregulares en los ejidos y las comunidades? ¿Qué tipo de irregularidades hay cuando se conforman asentamientos humanos con población perteneciente al mismo ejido?

Definición de zonas urbanas en los núcleos agrarios, después de 1992

La reforma al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria de 1992 modificó las instituciones, reglas y políticas a fin de regularizar los derechos de propiedad en los ejidos y comunidades. Las reformas en los derechos agrarios tuvieron efectos directos en la delimitación de zonas de asentamientos humanos ejidales, como se profundiza en el capítulo II. Por medio del Programa de Certificación Ejidal y Titulación de Solares Urbanos (Procede), se permite que los ejidos puedan delimitar en el plano interno *tierras parceladas*²³, *de uso común* y para el *asentamiento humano* (PA, 1995; Robles Berlanga H. , 2003). Esto implicó organizar cursos de acción para delimitar y regular los asentamientos humanos en los núcleos agrarios.

Tras la aprobación del nuevo marco jurídico, Azuela y Ward (1994), Cruz Rodríguez (1994) y Olivera Lozano (2005) centraron sus investigaciones en analizar los cambios jurídicos al artículo 27 y la Ley agraria, teniendo como punto de referencia los efectos en la urbanización de los ejidos que están incorporándose a la mancha urbana y en aquellos donde hay presión para urbanizarse. Estas primeras revisiones buscaron comprender las dimensiones de los cambios, pero habría que profundizar más los análisis. Jones y Ward (1998) se preocuparon por entender los alcances de las reformas para desplazar las formas ilegales de producción de la tierra para usos urbanos, pues al menos desde la década de 1970, las tierras ejidales fueron la principal fuente de suministro ilegal para la vivienda de interés social.

No obstante, es indispensable pensar en los efectos que tuvieron los cambios legales de 1992 en los ejidos rurales, porque a pesar de no tener procesos urbanos consolidados, si tienen población dispersa sobre todo al crecer la población, como veremos en el caso de

²³ Son tierras formalmente parceladas aquellas que han sido asignadas individualmente a los ejidatarios mediante: I. Resolución agraria administrativa; II. Resolución jurisdiccional, o III. Resolución de la Asamblea, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley (Art.3 del Reglamento). Con la nueva Ley, hay una nueva figura jurídica, los posesionarios, que también pueden tener una parcela.

estudio. Por ello, es necesario preguntarnos ¿Qué mecanismos surgieron de las reformas de 1992 para atender la irregularidad en los asentamientos humanos ejidales? ¿Los ejidos adoptaron asentamientos humanos en función del destino que en la práctica tenían las tierras ejidales? ¿Cuáles fueron los actores e instituciones que inciden en la delimitación de asentamientos humanos ejidales?

Rivera Rodríguez (2011) señala que hay vinculación entre los derechos de propiedad agraria con el desarrollo urbano porque la Ley agraria reconoce tierras de asentamiento humano ejidal, dentro de las que se identifica a la zona de urbanización y su fundo legal²⁴. Además, canceló con las reformas, la participación de la Secretaría de la Reforma Agraria en el proceso de constitución de las zonas de urbanización de los núcleos agrarios, asignándose a la asamblea ejidal la delimitación y reconocimiento formal y al municipio la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano.

En términos del municipio Baitenmann (2001) señaló que la reforma municipal de 1983 dotó de autonomía, recursos y capacidad administrativa para planear el crecimiento urbano, pero en la década de 1990, cuando comenzaba a funcionar se tuvo un contexto legal agrario nuevo: las reformas de 1992 (Baitenmann, 2001). Ante el crecimiento poblacional en los ejidos, hay un desfase que provoca la desarticulación institucional entre la planeación urbana que le corresponde al municipio asignada en 1983 y la decisión de delimitar asentamientos humanos de los ejidatarios de 1992. Por ello es un tema para seguir en esta investigación.

Para resolver el problema anterior, es necesario articular funciones de desarrollo urbano municipal y las decisiones internas de los núcleos agrarios para delimitar la zona de urbanización, pues al dotarse estos últimos de autonomía en 1992, generó una especie de poderes locales paralelos al del municipio (Baitenmann, 2001). Los problemas de autoridad sobre el suelo urbano en zonas ejidales son sustantivos, pues según Lozano (2012), las asambleas ejidales parecieran un “cuarto poder” porque en ocasiones predomina la decisión

²⁴ El fundo legal es el área irreductible concedido a un pueblo, destinado a la vivienda de sus habitantes. Durante la colonia, surge este concepto para nombrar una concesión de tierras a los pueblos indígenas: seiscientas varas medidas desde la iglesia del pueblo a cada uno de los cuatro rumbos cardinales (Orozco, 1975). Sin embargo, en la legislación posterior a 1917, se utiliza esporádicamente en las leyes y códigos, pero sin ninguna definición clara, incluso el Registro Agrario Nacional no tiene ningún registro o acción agraria que haga referencia al fundo legal.

de las asambleas ejidal sobre la del municipio. Los ejidos tienen su propio sistema de gobierno, sin embargo, deben respetar el plan municipal de desarrollo urbano, tanto para establecer viviendas en las parcelas ejidales, como para delimitar o regularizar un área de asentamientos humanos ejidales. De lo contrario, no podrían acceder a los servicios públicos que el municipio dota a la población.

Los estudios jurídicos posteriores a 1992 han analizado los procedimientos formales para delimitar, regularizar zonas de urbanización en los ejidos. Aunque queda mucho por discutir, sobre todo lo que respecta a la relación entre la Ley Agraria y la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano. La Ley Agraria y los reglamentos que de ella emanan no han considerado procedimientos específicos para regularizar las zonas parcelarias o de uso común que en la práctica están destinadas a los asentamientos humanos. Tampoco han determinado el tipo de articulación y sus mecanismos entre las autoridades municipales y ejidales para delimitar, ampliar, reservar o regularizar asentamientos humanos ejidales, respetando los usos y destinos de los planes y programas de desarrollo urbano. Por ello, nos preguntamos: ¿Cuáles son los temas urbanos que se discutieron durante el proceso de reforma al marco jurídico agrario? ¿Cuál es la relación entre el marco normativo urbano y el agrario para organizar y planear los asentamientos humanos ejidales? ¿Cuáles son los actores ejidales y municipales que intervienen en la conformación de asentamientos humanos ejidales? ¿Cuál es la relación entre el municipio y la asamblea ejidal para planear asentamientos humanos ejidales?

El debate de la urbanización en ejidos después de 1992

Los trabajos que han continuado ocupándose del análisis de la periferia de la ciudad de México han permitido obtener información sobre la relación entre lo rural (pueblos) y la ciudad. Por ejemplo, Cruz Rodríguez (2002) aborda la relación entre la urbanización y el sector agrícola en la periferia, pues la expansión urbana desvanece los límites de la ciudad por la presencia de actores urbanos y actividades agrícolas. Cruz Rodríguez y Carbone (2012) señalan que en las zonas con territorios dedicados a usos rurales en proceso de urbanización han generado tensiones entre originarios de los pueblos, campesinos, ejidatarios, inmobiliarias, colonos, entre otros (Cruz Rodríguez & Carbone, 2012). Moreno Flores (2012)

profundiza en los actores sociales que se identifican en la toma de decisiones en el proceso de transformación del suelo urbano de los pueblos de la periferia de Ciudad de México.

Estos trabajos centraron su atención en la urbanización de los sectores rurales (ejidales) de la periferia urbana, destacando el papel de los pueblos originarios, campesinos, inmobiliarias, etc., para comprender su transformación a suelo urbano. En este sentido, es necesario pensar los territorios rurales más allá de los espacios periféricos de las ciudades, pues son espacios potenciales para el desarrollo urbano, por ello, nos preguntamos: ¿Cuáles son las condiciones que permiten a un espacio ejidal (rural) conformar un área de asentamientos humanos? ¿Cuáles son los actores que fomentan y gestionan la consolidación de espacios de asentamientos humanos en los ejidos, donde las inmobiliarias no tienen influencia?

En el análisis de la urbanización ejidal, otros estudios han discutido las transformaciones de las sociedades y territorios rurales (ejidales), pues aparecen algunas actividades económicas y sociales que eran propias de zonas urbanas. Por ejemplo, Arias (1992; 2005) encuentran que las zonas rurales y especialmente en los ejidos, la agricultura como actividad económica se han estado abandonando, hay un número creciente de asalariados, como de trabajo por cuenta propia. Sin embargo, la crítica de Torres-Mazuera (2012) es que usa el concepto “nueva ruralidad” sin argumentar la pertinencia de concebir como nuevo el espacio rural en su conjunto y que se centra en indicadores económicos y sociodemográficos, poniendo solo atención a los factores externos y se olvidan de los factores internos. Por ello, Torres Mazuera (2008; 2012) y Larralde Corona (2008) exploran los factores endógenos como los conflictos en los sistemas de valores y las reconfiguraciones de las relaciones de poder asociados a las nuevas reglas ejidales, nuevos actores sociales (poseionarios y vecindados) y su relación con el municipio. La pregunta que nos hacemos para la investigación es: ¿Cuáles son las dinámicas cotidianas en los ejidos rurales que posibilitan -o no- la creación, desarrollo y consolidación de zonas de asentamientos humanos ejidales?

Los cambios al marco jurídico modificaron la organización ejidal. Algunos estudios como los de Salazar Cruz (2012c) han formulado que el poder de los ejidatarios se ha incrementado en la práctica porque tienen el control de la delimitación de zonas urbanas y

regularización de tierras ejidales. Los ejidatarios, por medio de la asamblea, son quienes toman las decisiones para que las tierras ejidales sean destinadas a usos urbanos. Por otro lado, Torres-Mazuera (2012) resalta la debilidad del ejido, porque al incrementarse la población, los que no son reconocidos como ejidatarios, no tienen ni voz ni voto en la toma de decisiones en la asamblea. Por lo tanto, los que no participan de la asamblea ejidal (poseionarios, avecindados y ciudadanos) no reconocen al ejido como una organización política y social para representarlos.

Otros autores como Olivera (2001), Ramírez Garibay (2007) y Salazar (2012b), han indagado en el efecto que han tenido las reformas en el proceso de regularización de zonas urbanas en ejidos y comunidades. Han podido constatar que se han incrementado las superficies urbanas, pero no necesariamente siguiendo las reglas, los planes y programas de desarrollo urbano²⁵, y las condiciones jurídico-institucionales que suponen el nuevo marco jurídico agrario. En el mismo sentido, Olivera Lozano (2005) constata la insuficiencia de los nuevos cursos de acción, como la delimitación de zonas de urbanización en el ejido con *Procede*, implementados a partir de 1992 para regularizar la tenencia de la tierra en los ejidos y comunidades.²⁶ Según Olivera (2001; 2005) esto es debido a que las políticas para ampliar y reservar áreas de urbanización ha dejado de lado a los sujetos agrarios y la asamblea para ordenar y planificar el desarrollo urbano (Olivera, 2001; 2005). Las preguntas que se desprenden de estos trabajos son: ¿Cuáles son las nuevas irregularidades para acceder a suelo urbano que surgen de las reformas?, ¿Cuáles son los mecanismos que utiliza la población ejidal para conformar asentamientos humanos ejidales? ¿Cómo interactúan los distintos actores en la conformación de asentamientos humanos? ¿Cuáles son los mecanismos para acceder a los servicios públicos, infraestructura si están al margen de la legislación urbana?

²⁵ El papel de los planes y programas fueron relativamente secundarias, pues recién se inicia un proceso de planeación territorial urbana en los 70's, con reformas al artículo 27 y 115 constitucional, una Ley General de Asentamientos Humanos y se impulsó la creación de leyes estatales de asentamientos humanos (Azuela de la Cueva, 1989).

²⁶ La irregularidad en los asentamientos humanos en los núcleos agrarios puede ser por: la posesión de la propiedad (uso de la tierra sin un certificado o título); ausencia de un área delimitada de asentamientos humanos; tipo de uso de suelo; omisiones en el seguimiento de los planes de desarrollo urbano municipales o estatales; y la ausencia de permisos de construcción de la vivienda (Ver Ley General de Asentamientos Humanos 1993 y Ley Agraria 1992)

Con base en la legislación de las reformas al marco jurídico agrario de 1992, y el Procede podemos definir la urbanización ejidal como el proceso mediante el cual ejidatarios, poseionarios y vecindados edifican sus viviendas y establecen los servicios públicos, infraestructura y equipamiento necesarios para la convivencia comunitaria en el área de asentamiento humano delimitado por la asamblea y certificado por el Procede.

El proceso de urbanización en ejidos se puede dar por medio de tres caminos: 1) la constitución, ampliación y regularización de las zonas urbanas de los núcleos agrarios; 2) la aportación de tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles²⁷; y 3) la desincorporación de parcelas del régimen agrario por la vía de la adquisición del dominio pleno²⁸ (PA, 2009; Ley Agraria, 1992). El trabajo aquí planteado se centra en la constitución, ampliación y regularización de zonas urbanas en los ejidos. En este sentido, profundizamos en la delimitación de asentamientos humanos

Este panorama da cuenta de la centralidad de los ejidos y las comunidades para el crecimiento de las ciudades. Sin embargo, no sabemos suficiente sobre los procesos urbanos en los núcleos agrarios rurales que han delimitado asentamientos humanos en el plano interno, y menos se puede dar seguimiento a los ejidos y comunidades que no han delimitado zonas de urbanización. La dinámica poblacional en proceso de desarrollo urbano obliga a crear viviendas para los sujetos agrarios y a los pobladores en general. A pesar de la falta de regularización de asentamientos humanos en ejidos, hay “prácticas organizativas” (ver más debajo de este capítulo) como la Junta General de Pobladores, en el ejido de San Felipe Coamango. También encontramos prácticas aceptadas o consensuadas en terrenos agrícolas

²⁷ En la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles para la urbanización ejidal se asocian ejidatarios, gobiernos estatales y/o municipales y el sector privado en su caso. Los proyectos inmobiliarios pueden llevarse a cabo ya sea sobre las tierras ejidales de uso común o sobre las tierras parceladas del ejido (Rivera Rodríguez, 2011).

²⁸ El dominio pleno es la acción que ejercita el ejidatario con autorización previa de la asamblea, para que la parcela sobre la cual tiene derechos cambia de régimen a propiedad plena del ejidatario titular y se sustrae del patrimonio del ejido. Con ello, las superficies pueden destinarse a la urbanización (PA, 2009). Salazar Cruz (2014) señala que el cambio de régimen ejidal a dominio pleno en la periferia urbana ha transformado las relaciones entre los ejidatarios y los pobladores de menores ingresos, propiciando de esta manera un mercado formal de tierra (Salazar, 2014).

de manera espontánea, sin autorización formal, que facilitan la gestión de servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

En seguida se propone el análisis de políticas públicas, con énfasis en el *enfoque de políticas institucionales*, para comprender cómo la evolución de los derechos de propiedad ejidal fueron determinantes para poner en marcha las instituciones, las políticas, programas y cursos de acción para delimitar áreas de asentamientos humanos ejidales, mismas que modificaron la relación de lo urbano y lo rural en dichos espacios territoriales. A continuación, se detallan los conceptos y perspectivas del enfoque de políticas institucionales.

1.2 Políticas institucionales para el análisis de asentamientos humanos

Los enfoques y conceptos presentados en el apartado anterior se complementan con el enfoque de políticas institucionales. A continuación, presentamos, discutimos y señalamos el enfoque que elegimos para estudiar la instrumentación de las políticas de regularización de la tierra, la articulación entre las instituciones agrarias y municipales en la delimitación de zonas urbanas en los ejidos y la forma en que se gestionan servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

Definición y corrientes de políticas públicas

El concepto de políticas públicas²⁹ que se utiliza para esta investigación se basa en Meny y Thoenig (1992, pág. 7), quienes señalan que las políticas públicas se refieren al: "... estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad". Esta definición ha sido más o menos compartida por los diversos enfoques de política pública (Meny & Thoenig, 1992; Muller, 2002; Roth Deubel, 2006). Pierre Muller e Ives Surel (1998) ampliaron dicha definición para quedar de la siguiente manera:

²⁹ La teoría de las políticas públicas se desarrolla tras el fin de la segunda guerra mundial, cuando se puso en cuestión la eficacia de los gobiernos. Se evidenciaron las limitaciones técnicas y financieras de los gobiernos, así como el crecimiento de los asuntos públicos que debían ser atendidos (Aguilar Villanueva, 1992a; Merino, 2013).

“...una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos institucionales coordinados alrededor de un objetivo explícito” (Muller & Surel, 1998, pág. 13).

Desde nuestra perspectiva, la política pública es la acción de las instituciones públicas, que diseña e implementa cursos de acción (o inacción), programas públicos, para resolver problemas que se juzgan como problemáticos en cualquier ámbito de la sociedad.

El estudio de las políticas públicas se ha clasificado de múltiples maneras, las tres planteadas por Subirats y otros (2008) se presentan a continuación. La primera relaciona el análisis de políticas públicas y la Teoría del Estado. La pretensión es analizar las políticas para conocer y explicar la acción pública estatal, esta corriente es desarrollada por la ciencia política para explicar grandes temas de la teoría del Estado³⁰. La crítica recurrente a esta clasificación es por los escasos aportes al mejoramiento de la acción del gobierno, pues se centran en los grandes temas del Estado, como su surgimiento y naturaleza, por ello, se vincula con la filosofía política.

La segunda se centra en el funcionamiento de la acción gubernamental para explicar y comprender la forma en la que operan y la lógica de acción de las instituciones. Con esta corriente se busca comprender la complejidad de los procesos de decisión pública, al descomponerlos en las diferentes instituciones y actores que intervienen en las políticas para mejorar su funcionamiento³¹. Las críticas generalizadas a esta corriente son por la ausencia de una teoría del estado que guíe las interpretaciones, el uso exagerado de los marcos jurídicos como insumos de análisis (Bolívar Espinoza A. , 1997a).

La tercera explica los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o a sus efectos indirectos o no previstos, es decir,

³⁰ Varios modelos se han desarrollado desde esta perspectiva, por ejemplo: modelo pluralista, neomarxista, neocorporativista. Para una revisión con más detalle ver: (Meny & Thoenig, 1992; Roth Deubel, 2006; Parsons, 2007).

³¹ Esta corriente tiene distintas formas de aproximarse, entre las cuales destacan: 1) los análisis de las toma de decisiones o sociología de las organizaciones, 2) seguimiento de herramientas e instrumentos de intervención pública o nueva gestión pública, 3) el estudio de estructuras, procedimientos y formas institucionales o políticas institucionales, y 4) el enfoque cognitivo de las políticas. Para mayor detalle ver: (Meny & Thoenig, 1992; Roth Deubel, 2006; Parsons, 2007).

la evaluación de políticas³². La crítica a esta corriente radica en que la evaluación se enfoca en el cumplimiento de los objetivos planteados por la política y a partir de ahí determina su eficacia, sin preocuparse en la resolución de los problemas públicos y menos aún, por los problemas concebidos socialmente.

Esta investigación se ubica en el segundo y tercer campo de estudio: el funcionamiento de la acción gubernamental o políticas institucionales y los resultados de la implementación de programas como Procede o los planes municipales de desarrollo urbano. Este enfoque se preocupa por las estructuras, procedimientos y formas institucionales de las políticas públicas, destacando las formas de funcionamiento de las instituciones a partir del diseño y la puesta en marcha de las políticas, programas o cursos de acción para resolver un tema que se juzgue como problemático (Quermonne, 1985; Subirats et al., 2008).

De manera preliminar podemos señalar que desde las políticas institucionales interesa analizar 3 aspectos de los asentamientos humanos ejidales: 1) los cambios jurídicos de la tenencia de la tierra que han incidido en la conformación de asentamientos humanos, 2) los cambios de diseño institucional que tuvieron el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria, así como las autoridades ejidales (Asamblea ejidal, Comisariado ejidal, etc.) y municipales que incidieron directamente en la organización y delimitación de zonas de asentamientos humanos; y 3) el diseño e implementación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) para delimitar, ampliar, regularizar o reservar zonas de asentamientos humanos ejidales.

En el siguiente apartado, planteamos los alcances, las limitaciones y los ajustes realizados a dicho enfoque para el desarrollo de la investigación.

Definición de políticas institucionales

Las *políticas públicas institucionales* tienen por objeto central la conformación, promoción, transformación o desagregación de instituciones del Estado. Estas políticas inciden directamente en una institución o un sistema de instituciones, tienden a establecer nuevas

³² Hay dos campos de estudio que se han consolidado: 1) el desarrollo de metodologías para la realización de las evaluaciones, y 2) el análisis de los procesos de evaluación para mejorar la gestión pública y la toma de decisiones. Ver: (Meny & Thoenig, 1992; Roth Deubel, 2006; Parsons, 2007).

condiciones legales (constitución o sus leyes) para que la acción pública del gobierno (secretarías del Estado) resuelva los temas que se juzguen como problemáticos en un contexto social específico (Bolívar Espinoza & Flores Vega, 2015).

La perspectiva de las políticas institucionales estudia las instituciones y las políticas públicas, teniendo como marco general las normas jurídicas³³. La importancia de las instituciones (políticas) formales para Quermonne (1985) es el papel que desempeñan para hacer efectiva la acción del gobierno. Por ello, propone analizar la conformación, promoción, transformación o desagregación de instituciones del Estado como elementos fundamentales para el análisis del diseño e implementación de las políticas públicas. Es decir, las instituciones son el espacio gubernamental en el que se diseñan e implementan programas públicos, políticas sectoriales y cursos de acción orientados a resolver problemas públicos en la sociedad (Roth Deubel, 2006; Subirats et al., 2008).

Algunas de las críticas al enfoque de políticas institucionales son las siguientes: 1) el alto valor que asigna al marco jurídico, corriendo el riesgo de confundir el análisis de políticas con el análisis jurídico; 2) el análisis de las instituciones formales para explicar las políticas públicas dejan fuera la participación de instituciones informales; 3) la omisión de actores sociales y privados en el análisis de las políticas públicas (Bolívar Espinoza A. , 1997a). Esta última crítica es atendida en nuestra investigación incorporando el análisis de los actores e instituciones locales, tanto formales (asamblea ejidal, delegados, subdelegados, Consejo de Participación Ciudadana, sujetos agrarios y pobladores, etc.), como informales (Junta General de Pobladores, organización vecinales, asociaciones de padres de familias, etc.).

En esta investigación, el análisis de los marcos jurídicos de la tierra (artículo 27 constitucional, leyes, códigos y reglamentos agrarios) los utilizamos para explicar el origen de las políticas, programas y cursos de acción, pues no surgen de manera espontánea porque son impulsadas y delimitadas por el marco legal. Por ejemplo, nos interesa la Ley Agraria

³³ En los estudios sobre las políticas institucionales iniciados por Lowi (1972) y Quermonne (1985) la preocupación ha sido recuperar la noción del Estado como una categoría de análisis, frente al monopolio de los enfoques anglosajones de las políticas públicas, donde la figura del Estado es inexistente. Lowi (1972) propone recuperar la noción de Estado, teniendo presente que la forma de hacerlo efectivo son las políticas públicas implementadas por las instituciones. Quermonne (2015), se preocupa por estudiar al Estado, las instituciones y las políticas.

(1992) porque estableció las condiciones legales para diseñar e implementar el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, al tiempo que dicho programa permitió a las asambleas ejidales decidir el destino de las tierras ejidales (asentamientos humanos, parcelas y uso común).

La crítica que apunta a las limitaciones del análisis a instituciones formales desde el propio enfoque no se resuelve del todo, porque sólo considera una visión dinámica o “viviente” de las instituciones; lo que deja fuera el papel que juegan las instituciones informales que inciden en las políticas, programas y cursos de acción. Es decir, desde esta perspectiva es posible analizar el rol de las instituciones agrarias y los cambios que tuvieron desde el inicio de la reforma agraria en 1915 hasta la actualidad, pero no estudiar organizaciones vecinales que gestionan servicios públicos para consolidar asentamientos humanos ejidales. La propuesta en este trabajo es incorporar a las instituciones informales y prácticas organizativas para explicar los procesos sociales asociados a los asentamientos humanos ejidales.

A continuación, detallamos los principales componentes del enfoque.

El papel de las normas y reglas en el análisis de políticas

El marco jurídico responde a una serie de problemáticas, tanto en la sociedad como en el gobierno, cuando adopta las problemáticas sociales y orienta acciones para resolverlas, al mismo tiempo, organiza las instituciones gubernamentales y determina las actividades autorizadas para las instituciones gubernamentales. El enfoque de políticas institucionales utiliza a los marcos jurídicos (la Constitución, las leyes, códigos, reglamentos, etc.) para dar seguimiento a la acción gubernamental, sin convertirse en un análisis jurídico (Lowi, 1972; Quermonne, 1985). Bolívar Espinoza (1997a) ha denominado “políticas fundantes” a las reformas constitucionales o cambios del marco legal que tienen como objeto crear o modificar una institución, misma que nace con programas o políticas específicas para atender un problema público.

Para esta investigación, interesan los mecanismos mediante los cuales interactúan los marcos jurídicos con las políticas públicas. En primer lugar, crean, modifican y suprimen instituciones gubernamentales quienes ponen en marcha las políticas públicas. En segundo

lugar, establecen el campo de acción (funciones y objetivos) donde las instituciones pueden y están obligadas a actuar. En tercer lugar, dan legitimidad a las políticas, programas y cursos de acción gubernamentales. Y cuarto, las políticas públicas materializan las ideas contenidas en los marcos jurídicos, es decir, posible los objetivos y las metas que el marco legal establece en la constitución y las leyes.

Como ejemplo, retomamos el marco legal agrario de las reformas de 1992: artículo 27 constitucional y la Ley Agraria de 1992, como un marco general para la acción pública gubernamental. Dichas reformas crearon y modificaron algunas instituciones como el Registro Agrario Nacional y la asamblea ejidal, también crearon otras más como la Procuraduría Agraria. Estas instituciones operaron con tareas específicas el programa de certificación ejidal (Procede), mediante la cual los ejidatarios, por medio de la asamblea ejidal decidían el destino de las tierras como asentamientos humanos, parcelas o uso común.

Las instituciones y las políticas

El concepto institución tiene distintas interpretaciones, dependiendo de la perspectiva teórica de que se trate. El institucionalismo clásico equipara el ordenamiento jurídico con una institución, todo ordenamiento jurídico es una institución y toda institución es un ordenamiento jurídico (La Torre, 2006), sin embargo, es muy limitado porque hay marcos jurídicos que no tienen mecanismos para operar o ejecutar acciones públicas o resolver un problema público. El neo-institucionalismo define las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1995). Este enfoque considera a las instituciones como el marco en el que se desarrollan los comportamientos individuales, la acción selectiva y las políticas públicas; hay una interdependencia entre las instituciones y las políticas (Roth Deubel, 2006). Por ello, reconocen la existencia de las instituciones formales, pero también informales, por lo que la repetición por periodos prolongados de estas rutinas constituye el mundo de las instituciones³⁴ (North, 1995; Romero, 1998).

³⁴ Las instituciones incluyen no solamente las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, sino también las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que sostienen y a veces contradicen las reglas y rutinas (Roth Deubel, 2006).

La crítica más amplia a este enfoque radica en las dificultades conceptuales y metodológicas para distinguir lo que es o no es institucional (¿qué factores no son institucionales?) (Roth Deubel, 2006). Para atender esta crítica, realizamos dos precisiones. La primera es retomar una vertiente francesa institucional que considera a las instituciones políticas (formales) como dinámicas³⁵, lo cual permite adaptarse a diversos contextos sociales para crear, modificar o suprimir sus estructuras, objetivos y mecanismos de acción. Estas instituciones surgen de los marcos jurídicos, pero interactúan con la burocracia y los actores sociales que las adaptan a sus necesidades. En palabras de Subirats y otro (2008, págs. 95-96) las instituciones surgen de normas jurídicas formales, pero hay convenciones informales de los actores (burocracia y actores sociales) que fijan la forma de operar o funcionamiento de las instituciones y de las políticas públicas. El carácter dinámico de las instituciones en este enfoque permite que las prácticas de los actores puedan convertirse en instituciones formales, programas o cursos de acción para resolver problemas públicos. La segunda es incluir el concepto de prácticas organizativas para estudiar las prácticas y los mecanismos no formales, mismos que se analizan más adelante.

Las instituciones son el conducto por el que se diseñan e implementan programas públicos, políticas sectoriales y cursos de acción orientados a resolver problemas públicos en la sociedad (Roth Deubel, 2006; Subirats et al., 2008). Las instituciones surgen, se modifican o suprimen desde los marcos jurídicos, al tiempo que reciben funciones para atender algún problema en la sociedad (Bolívar Espinoza A. , 1999). Las instituciones como parte de sus tareas tienen que enfocarse en temas específicos o sectoriales (salud, desarrollo social, desarrollo agrario, turismo, relaciones exteriores, etc.) para definir los problemas públicos con apoyo de diversos actores sociales, diseñar e implementar alguna acción para resolverlo.

Una demanda de la sociedad a nivel nacional por transformar las instituciones del gobierno obliga en algunos casos a elaborar una nueva constitución, como ocurrió con los reclamos de la revolución mexicana ante el despojo y la ausencia de tierra para trabajar. Esto

³⁵ El antecedente proviene de Maurice Hauriou (1929), quien señala que las instituciones son las reglas o normas fijadas, pero que están abiertas a contingencias y adaptaciones. Las instituciones son instancias dinámicas cuando alguna de las partes del Estado tienen un interés porque funcione, se modifique, e incluso desaparezca, en los dos primeros casos procurando los recursos financieros y morales de la administración, y en el tercer caso, suprimiendo dicha institución del marco jurídico que la sustente (Bolívar Espinoza A. , 1997a).

impulsó la promulgación de una nueva Constitución en 1917 y en su artículo 27 prevé una serie de instituciones para restituir y dotar las tierras. En otros casos, como la reforma al marco jurídico agrario de 1992, donde se pretende dar seguridad a la tenencia de la tierra de los ejidatarios y se crean dos instituciones: la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

Las instituciones también surgen o se transforman a petición de las instancias gubernamentales, porque juzgan que sus actividades han cumplido con el objetivo o las condiciones han cambiado. La reforma de 1992 termina con la repartición de tierras (reforma agraria) al señalar que ya no hay tierras que repartir y que se estaba generando minifundismo, con ello, se modifica los derechos de propiedad. Otro ejemplo, es el cambio de nombre de una institución, que trae consigo cambios en las tareas encomendadas, como ocurrió con el cambio de nombre de una secretaría de estado en 2013: la Secretaría de la Reforma Agraria cambia de nombre a Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Las instituciones creadas por iniciativas de los marcos jurídicos o por el gobierno tienen funciones específicas que las obliga a diseñar programas o cursos de acción, algunas de ellas son permanentes y otras más, por un periodo de tiempo. En el caso de instituciones como el Registro Agrario Nacional, tiene funciones permanentes como la el registro de las acciones agrarias (como el cambio de destino, expropiación, dominio pleno, etc.). En otros casos, los cursos de acción de las instituciones son temporales, por ejemplo, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos que delimitó las tierras y los destinos de los polígonos ejidales por un periodo de tiempo específico (1993-2006).

Los actores de las políticas

Las políticas públicas están respaldadas por el marco jurídico, se diseñan e implementan por instituciones, pero es importante reconocer y comprender el papel de los actores involucrados. Los actores de las políticas públicas pueden ser amplios protagonistas, como lo señalan Stein y Tommasi (2006) con papeles y funciones asignadas constitucionalmente hasta actores secundarios con participación sólo en alguna parte del proceso o decisión de las políticas.

Los actores pueden ser individuales a uno o varios grupos de individuos con un objetivo, en función de las ideas compartidas o el interés común. En ocasiones es difícil

incorporar a todos los actores al análisis porque algunos actúan de manera directa y otros de manera indirecta (Subirats et al., 2008). De acuerdo con Subirats y otros (2008) al analizar las políticas, es necesario saber que los actores tienen diversos grados de organización interna, cuentan con diversos recursos y tienen capacidad de movilización. Desde nuestra perspectiva, agregamos dos elementos: primero, los actores tienen tareas o actividades definidas por el marco jurídico y las propias políticas; y la participación de los actores es fundamental para que se logre la implementación de las políticas. Estas condiciones son determinantes para comprender cuándo los actores promueven las políticas públicas, cuando se oponen a ellas o incluso cuando desconoce que su participación es necesaria para la implementación de las políticas públicas.

Los principales actores de nuestra investigación son: los sujetos agrarios; las instituciones agrarias; las autoridades ejidales; las autoridades municipales; el Comisariado Ejidal, la Asamblea ejidal, El Consejo de Vigilancia, la Junta de Pobladores, delegados, subdelegados, Consejo de Participación Ciudadana, ejidatarios, posesionarios, vecindados y ciudadanos. A partir de la definición de nuestra investigación, cada uno de ellos tiene un tipo de participación determinada por el artículo 27 constitucional, la Ley Agraria y la Ley General de Asentamientos Humanos. Si algún actor no toma decisiones o no forma parte, las instituciones y las políticas públicas no se pueden activar.

Por ejemplo, para delimitar un área de asentamientos humanos con el Procede, las instituciones agrarias (RAN y PA) informaban a los sujetos agrarios sobre la certificación de las tierras (Procede) en una Asamblea ejidal, los ejidatarios tomaban la decisión de implementar o no. En caso de aceptarse, el INEGI elaboraba trabajos técnicos para delimitar el área de asentamientos humanos con apoyo de la Comisión Auxiliar, previo respaldo del municipio siempre y cuando se respetara la legislación en materia de desarrollo urbano. Una vez establecidas las mediciones, se aprobaba en una Asamblea ejidal con la presencia de los ejidatarios, posesionarios, vecindados y anuencia del fedatario público y la Procuraduría Agraria. Y finalmente, el Registro Agrario Nacional lo incorporaba a la carpeta básica del ejido, otorgaba el registro y expedía los títulos de solares urbanos.

De las instituciones a las prácticas organizativas

El concepto de instituciones (políticas) formales para fines de nuestra investigación en el estudio de los asentamientos humanos ejidales es insuficiente. Por ello, retomamos el concepto de prácticas organizativas desarrollado por Appendini y Nuijten (2002). Las autoras señalan que las prácticas organizativas deben ser entendidas en un sentido amplio, que no sólo incluya aspectos normativos, sino también reguladores y cognoscitivos que generan estabilidad, coherencia y significado para un grupo social. Esto puede incluir acuerdos consuetudinarios o rutinarios entre los actores, que se respetan porque dan cohesión social (Appendini & Nuijten, 2002).

El concepto de “prácticas organizativas” es entendido como “...acciones y estrategias que los individuos siguen para sostener y desarrollar su subsistencia cotidiana y otros proyectos de vida...” (Appendini & Nuijten, 2002, pág. 259) que pueden evolucionar para convertirse en patrones establecidos o dar lugar a nuevas instituciones. Por ejemplo, la existencia de una Junta General de Pobladores en el caso de estudio de San Felipe Coamango, no es reconocida legalmente, sin embargo, es un mecanismo desarrollado por los pobladores para atender y resolver las demandas del pueblo y del ejido, incluyendo instituciones formales como las ejidales y municipales (para mayor detalle ver Cap. 4).

Crowley y Appendini (1998) señalan que pueden existir prácticas o acuerdos entre los actores en una escala local que no están reconocidos formalmente (por el marco legal, por las instituciones o políticas), pero persisten en el tiempo. Por lo tanto, la Junta General de Pobladores de San Felipe Coamango es una práctica organizativa porque no está legalmente reconocida, pero tienen prácticas establecidas y legitimadas por los pobladores que permanecen en el tiempo.

Si bien el enfoque de políticas institucionales da relevancia a las instituciones formales, agregamos el estudio de prácticas organizativas en el caso de estudio para comprender la forma de organización de los sujetos agrarios y pobladores en general. Además, el uso de las prácticas organizativas permite acercarnos a los conflictos y tensiones que están presentes en el contexto local, sea este institucional o no. Tener sólo la mirada de las instituciones formales elimina la perspectiva y las condiciones instancias locales o liderazgos individuales capaces de movilizar a la población. Finalmente, permite estudiar las formas de organización individuales, fragmentarias y colectivas (formales o informales) y

puede ser un punto para recomendar el cambio o la creación de instituciones (o políticas públicas) (Appendini & Nuijten, 2002).

Las prácticas organizativas surgen en los contextos locales de la conjunción de las redes e instancias existentes. Como veremos en el caso del ejido de San Felipe Coamango, depende de las organizaciones existentes y del apoyo que pueda brindar para gestionar algún servicio público o equipamiento urbano. Esto puede provocar que los actores, por ejemplo, ejidales (asamblea, sujetos agrarios y municipio) no se preocupen por regularizar asentamientos humanos, dado que el municipio no lo exige para proporcionar servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

Recapitulación del objeto de estudio

El objeto de estudio de nuestra investigación no es una ciudad o un espacio territorial que ha crecido por la influencia de alguna ciudad, tampoco está determinada por la unión de varias ciudades, no hay un proceso de urbanización consolidado, menos hay una dinámica económica que impulse la aglomeración de la población. Es un ejido rural en donde permanece la agricultura como actividad económica, pero cada vez con menor intensidad, y con ello, la ampliación de una economía de servicios local. En el plano interno del ejido, comienza la presión demográfica de los sujetos agrarios y de sus descendientes que han construido sus viviendas sobre terrenos parcelados, generando de esta manera núcleos de población (barrios).

En el marco de la reforma al artículo 27 constitucional, y la nueva Ley Agraria de 1992, específicamente la regularización del uso de suelo, delimitación de zonas urbanas ejidales la pretensión de nuestro trabajo es: 1) Indagar en la articulación de los sujetos agrarios con autoridades federales (RAN, PA, INEGI), municipales y agrarias para regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos humanos en los ejidos, y 2) Comprender la forma en que las autoridades municipales (delegados, subdelegados, Consejos de Participación ciudadana) interactúan con autoridades agrarias (la asamblea, junta de pobladores, consejo de vigilancia), así como los principales actores como ejidatarios, poseionarios, vecindados y pobladores en general para impulsar la dotación de equipamiento. Interesan los núcleos agrarios con características predominantemente rurales,

pero que no son ajenos a procesos urbanos como la electrificación, alumbrado público, mejoramiento y ampliación de carreteras, construcción de escuelas, clínicas, sistemas de agua potables, por mencionar algunos. Esto incentiva la concentración de la población en barrios o colonias, lo cual demanda nuevos servicios y al mismo tiempo propicia la organización de todos los actores para gestionar los servicios necesarios.

En otras palabras, analizamos la forma en que la formalización de los derechos de propiedad incidió para que los ejidos implementaran las políticas o cursos de acción previstos en el marco jurídico agrario de 1992, como Procede, para la delimitación de asentamientos humanos. Esto es, conocer el rol de las instituciones agrarias en la delimitación del polígono ejidal, especialmente de los asentamientos humanos, durante la certificación de los ejidos y en particular, del ejido de San Felipe Coamango. Con ello, profundizamos en el papel de la asamblea o los sujetos agrarios para delimitar y regularizar las zonas que ya se han destinado a asentamientos humanos y usos públicos, siguiendo los incentivos y/o sanciones para adoptar las políticas que regulan el crecimiento urbano en los ejidos. Finalmente, interesa la articulación de las instituciones agrarias y municipales (Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Delegados, Subdelegados y Consejo de Participación Ciudadana) para la ejecución de servicios públicos, infraestructura y equipamiento en el ejido de San Felipe Coamango.

Conclusión del capítulo

Este capítulo presenta los enfoques utilizados para aproximarnos a nuestro objeto de estudio: la teoría de los derechos de propiedad permite explicar y comprender el origen y la evolución de los derechos ejidales asociados a temas urbanos desde 1915 a 1992. Para ello, destaca el papel que tiene los derechos colectivos ejidales como dinámicos y no como estáticos, aun cuando sean considerados consuetudinarios o comunales y la orientación de los cambios en los derechos ejidales para explicar el proceso de individualización de los derechos ejidales sobre los asentamientos humanos, especialmente con las reformas de 1992.

El debate de la relación urbana rural de los ejidos profundiza en los desafíos para organizar y ordenar los asentamientos humanos ejidales. En principio para conocer las diversas acepciones de lo urbano y su vínculo con los espacios rurales ejidales, donde los

límites cada vez son menos claros que rebasan a los marcos jurídicos urbano y agrario. A esto se le suma el rol que juegan los ejidos como espacios territoriales con destinos aparentemente agrarios, pero que se han usado para atender la demanda de espacio habitable ante el crecimiento de las ciudades, de manera regular e irregular antes y después de las reformas de 1992. Finalmente se retoman los mecanismos y actores que inciden en la gestión de servicios públicos, infraestructura y equipamiento a pesar de no contar con áreas urbanas reconocidas por las autoridades municipales.

El enfoque de políticas institucionales ahonda en el estudio de los marcos jurídicos (1915-1992) como campo de la acción pública gubernamental que incidieron en la creación, transformación o supresión de las instituciones agrarias y municipales que inciden en la delimitación y regulación del desarrollo urbano en los ejidos. También se estudia el diseño e implementación de los programas, políticas y acciones (como *Procede* o el plan Municipal de Desarrollo Urbano), así como la participación de actores como ejidatarios, autoridades auxiliares municipales, pobladores, etc., para regular, delimitar y regularizar la urbanización ejidal.

Al enfoque de políticas, se le agrega el concepto de prácticas organizativas para explicar los mecanismos de organización social de los ejidatarios y pobladores para gestionar servicios públicos, infraestructura y equipamiento. Es decir, los mecanismos que los pobladores del ejido de San Felipe Coamango utilizan o han utilizado para acceder a los servicios públicos, infraestructura y equipamiento frente al municipio u otras instituciones gubernamentales.

En el estudio de caso, el enfoque de políticas institucionales permite aclarar los procesos de regularización que se siguieron con la certificación de tenencia de la tierra. La forma en que en el Ejido de San Felipe Coamango delimitaron las tierras de uso común, parceladas y de asentamientos humanos. Se da seguimiento a las instituciones federales (RAN, PA, INEGI), a las locales (Asamblea ejidal, Consejo de Vigilancia y Comisión Auxiliar) y a los actores que jugaron un rol en la toma de decisiones (sujetos agrarios, municipio). Esto permitió conocer los conflictos que se tuvieron durante la puesta en marcha de *Procede* y la forma de resolverlos, tanto por las autoridades federales como por las locales.

Capítulo II.
**Políticas de distribución de la tierra y
delimitación de asentamientos humanos en los
núcleos agrarios; una visión desde la legislación
agraria mexicana (1915-2014)**

Introducción del capítulo

El objetivo de este capítulo es analizar los temas urbanos durante la implementación de la política de distribución de la tierra (1915-1992) para entender la forma en que se fueron combinando procesos urbanos y rurales en los ejidos mexicanos. Con ello se presentan los antecedentes para discutir la reforma de 1992 que modificó los derechos de propiedad de los núcleos agrarios y sus efectos en la conformación de asentamientos humanos como un área de urbanización. Para comprender la relación urbana rural se analizan el papel y la articulación de autoridades ejidales y municipales establecidos por los marcos legales para delimitar o regularizar una zona urbana o un área de asentamientos humanos ejidales. Estos antecedentes constituyeron de los temas urbanos que se definieron con las reformas al marco legal agrario de 1992. Si bien, se retoma el marco jurídico, la pretensión es determinar el marco de acción gubernamental que permitió a los ejidos incorporar una zona de asentamientos humanos en sus superficies.

El presente capítulo analiza el papel de los temas urbanos durante la definición y diseño de la política de distribución de la tierra iniciada en 1915 para comprender la relación urbana rural gestada con la restitución y la dotación de tierra a los pueblos. Se estudia la evolución de los derechos de propiedad de los sujetos agrarios ante la incorporación de áreas urbanización en sus distintas modalidades (zona de urbanización, fundo legal, asentamientos humanos, solares urbanos, etc.). También se estudian los mecanismos que definieron al municipio como autoridad encargada de regular los usos y destinos de la tierra y la planeación de las zonas de urbanización, incluidos los ejidos.

Ante la reforma a los derechos de propiedad de la tenencia de la tierra de 1992, se detalla la reorganización de la vida colectiva de los núcleos agrarios con la Asamblea ejidal, el Reglamento Interno y se especifican los mecanismos para delimitar, los procedimientos para regularizar y planear los asentamientos humanos ejidales. Se muestran las ambigüedades, contradicciones y vacíos del marco jurídico agrario y la legislación en materia de urbanización para regular los asentamientos humanos ejidales.

Las políticas o programas definidos para constituir, ampliar, regularizar o reservar asentamientos humanos en los núcleos agrarios son analizados desde la perspectiva del papel que juegan diversos actores como: la asamblea ejidal, la junta de pobladores y el municipio.

La atención se centra en las políticas, instrumentos y mecanismos de certificación que permitieron la delimitación de una zona de asentamientos humanos en los polígonos ejidales. Además, se examina la ampliación, constitución, reserva y regularización de los asentamientos humanos como forma de urbanización en los ejidos, que se dan mediante el cambio de destino de las tierras parcelarias y de uso común a asentamientos humanos.

Para cumplir con el objetivo de este capítulo se estudian: las exposiciones de motivos, los debates y los marcos jurídicos aprobados desde la Ley Agraria de 1915; el artículo 27 Constitucional de 1917; las leyes y códigos reglamentarios de la dotación y restitución de la tierra; y los programas y políticas vinculadas con los asentamientos humanos ejidales hasta 2016. Para las características de los núcleos agrarios certificados se recurrió al Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) actualizado hasta 2014. Se trabajó con la base de datos para conocer los tipos de asentamientos humanos de los 31 940 núcleos agrarios.

Las autoridades municipales en los asentamientos humanos ejidales

Orígenes formales de la interacción entre autoridades agrarias y municipales

La pérdida de las propiedades comunales de los pueblos, junto con la escasa participación y autonomía del municipio en la organización de la vida colectiva, provocó reclamos de reforma agraria y del municipio libre a finales del siglo XIX³⁶. El municipio libre se formalizó con la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, con la que se establece “...el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el Gobierno del Estado” (Ver Decreto que crea el municipio libre)³⁷. Estos fueron ejes articuladores, que los carrancistas vieron como una

³⁶ La demanda del municipio libre surge a partir de 1903, cuando Porfirio Díaz en uso de facultades extraordinarias expide la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, con ello, el gobierno político y la administración municipal del Distrito Federal quedaron a cargo del ejecutivo (Colin, 1978). La demanda de restitución tierras es reconocido por el gobierno de Venustiano Carranza, al igual que la Ley Agraria de 1915 y el artículo 27 constitucional, a partir de 1856, cuando se expide la Ley de Desamortización, la dotación de tierras a quienes no tuvieran y no contaran con los documentos necesarios para comprobar que habían sido despojados de sus tierras.

³⁷ Decreto que crea el municipio libre de Carranza (1914), reconoce la centralización del gobierno, desvirtuando la institución municipal, que las entidades federativas utilizan al municipio para sostener un gobierno absoluto y despótico; se imponen a autoridades políticas ajenas a los municipios. Para un desarrollo más amplio ver:

bandera política, misma que a la postre sería el fundamento del artículo 115 constitucional, donde se regulan y planean las zonas de urbanización, incluidos los ejidos (Meyer, 1995, págs. 238-239).

La reforma agraria, por su parte, inicia con la Ley Agraria de 1915, en el que se restituyeron las propiedades despojadas y dotaron superficie a los pueblos sin tierras, al mismo tiempo fue la base para la creación del artículo 27 constitucional de 1917. La dotación y restitución de núcleos agrarios crea una convergencia entre los municipios y los núcleos agrarios de manera espacial, lo que demanda una relación de colaboración. Sin embargo, esta relación no va a ser reconocido formalmente, pues se crearon instancias y figuras agrarias en donde el Ejecutivo federal era la máxima autoridad. De esta manera, se deja de lado la participación del municipio en las actividades jurídicas y administrativas en las políticas de dotación y restitución de los núcleos agrarios a pesar de que dichas acciones agrarias se efectuaron sobre territorio municipal (Baitenmann, 2001).

A través de los años, la legislación agraria (1915-1992) estableció una separación jurídico-administrativa entre instituciones agrarias y municipales. Las autoridades municipales no pueden incidir en las decisiones y en los espacios de los núcleos agrarios, aun cuando se trate de trabajar de manera colaborativa. El municipio apenas tuvo un vínculo a partir del código agrario de 1934, pero únicamente para recaudar el impuesto predial, ello continuó con el Código Agrario de 1940, así como el Código Agrario de 1943.

La Ley Federal de la Reforma Agraria (1971) amplió la participación de los municipios, para que al igual que los estados y la federación, hiciera aportaciones económicas al Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Art. 168). Los municipios también podían proporcionar a los ejidos y las comunidades superficies y créditos necesarios para establecer bodegas, frigoríficos y los almacenes necesarios para la distribución de los productos agropecuarios entre pequeños o medianos comerciantes (art. 177). Las propiedades de los municipios, al igual que la de los estados y la federación, podían ser afectadas para dotar o ampliar o crear nuevos centros de población (art. 204).

Decreto del 5 de agosto de 1916 sobre las elecciones municipales y el decreto del 4 de septiembre de 1916, donde se restituyen los bienes y las rentas a los municipios (Ley del Municipio Libre, 1914).

A partir de la década de 1980's, el ejido y el ayuntamiento, experimentó transformaciones en el orden constitucional, social, económico y político (Torres-Mazuera, 2009). Las políticas de planeación impulsadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid fueron fundamentales para la organización de planes y programas de desarrollo urbano. En este mismo sentido, la reforma al artículo 115, permite al municipio tener una participación mayor en el ordenamiento del territorio, como se ve más adelante.

La legislación en materia de urbanización faculta a los municipios, de acuerdo al Art. 115, fracción V para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Sin embargo, no se precisaron mecanismos ni procedimientos para que el municipio regulara asentamientos humanos en los ejidos, dado que las asambleas ejidales eran quienes tomaban las decisiones sobre las superficies ejidales. A ello se le suma la confusión jurídica por la autonomía legal de los núcleos agrarios, lo que se puede traducir en un obstáculo para aplicar planes y programas de desarrollo urbano municipales. Con ello, pareciera que se superponen las funciones de uno con el otro. La planeación urbana es facultad del municipio, pero no hay procedimientos específicos para que los ejidos y las comunidades cumplan el Plan de Desarrollo Urbano, pues las Asambleas de los ejidos y las comunidades son las que delimitan y cambian el destino de las áreas destinadas a asentamientos humanos, parcelas o uso común.

El papel del municipio en el Estado de México cuenta con el apoyo de algunas instancias para desempeñar sus funciones. En el caso del ejido de San Felipe Coamango existe la participación de las autoridades auxiliares (delegados y subdelegados) y el Consejo de Participación Ciudadana (Copaci).

El primero remite al menos a principios del siglo XX, donde se gestaron tres figuras para nombrar instancias que apoyan (autoridades auxiliares) las actividades del municipio en las localidades. La primera surge de la Ley Orgánica Municipal de 1919 que define a dichas instancias como “autoridades auxiliares”. La segunda es la figura jurídica de “Comisarios” reconocida por la Ley Orgánica Municipal de 1941. La tercera figura es “autoridades auxiliares” establecida en la Ley Orgánica Municipal de 1950. Y finalmente en 1957 en una nueva Ley Orgánica Municipal se establece como “autoridades auxiliares” que sigue vigente hasta la actualidad (Cerdea Adame, 2008).

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1992) “Son autoridades auxiliares municipales, los delegados, y subdelegados, y los jefes de sector o sección y jefes de manzana que designe el ayuntamiento” (ver art. 56). Para los fines de esta investigación se entrevistó a los delegados y subdelegados, dado que son las únicas instancias constituidas en el municipio de Chapa de Mota con intervención en el ejido de San Felipe Coamango.

Entre las principales atribuciones de los delegados y subdelegados³⁸ se encuentra : vigilar el cumplimiento del Bando Municipal³⁹ y reportar las violaciones a reglamentos; colaborar en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven (el Plan Municipal de Desarrollo urbano); informar a sus representados y al ayuntamiento sobre los recursos que tenga encomendados; emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de la instalación de nuevos establecimientos

³⁸ La Ley Orgánica Municipal del estado de México señala en su artículo 60 que para ser delegado o subdelegados se requiere: I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Ser vecino, en términos de esta Ley, de la delegación, subdelegación municipal; III. Ser de reconocida probidad.

³⁹ El Bando Municipal contiene las normas que regulan al gobierno y la administración municipal y a la sociedad. Son de orden público, interés social y de observancia obligatoria para toda persona que habite o transite por el territorio municipal.

comerciales, licencias de construcción y cambios de uso de suelo en sus comunidades (ver art. 57). Además de estas funciones se reconoce que el Bando Municipal puede asignar tareas específicas a los delegados y subdelegados.

Los municipios, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1992), también pueden auxiliarse de Comisiones del ayuntamiento, Consejos de Participación Ciudadana, Organizaciones sociales representativas de las comunidades, aunque no se define su relación con las superficies y autoridades ejidales. Estas instancias se diseñaron a principios de los años 1990, debido a que diversos grupos de la sociedad mexicana mostraron su inconformidad que había por parte de la ciudadanía frente al gobierno. Esto se manifestaba a diferentes niveles de responsabilidad del gobierno y se atribuía al aparente proceso de liberalización política y apertura democrática de los años 1980 (Cruz Hernández & Ochoa Tinoco, 2015).

En San Felipe Coamango, se ha constituido solamente el Consejo de Participación Ciudadana (Copaci). El Copaci⁴⁰: apoya al municipio con la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales, entre los que se incluye el Plan Municipal de Desarrollo Urbano; emite una opinión no vinculante para autorizar proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales; y la participación en la supervisión de la prestación de los servicios públicos (ver art. 74).

Los delegados, subdelegados y Copaci son importantes en el análisis por sus vínculos con las instancias locales, no sólo las consideradas por el municipio sino también con autoridades e instancias ejidales como las que estudiamos en el estudio de caso. Estas instancias juegan entre las funciones legales y la organización local, lo que se traduce “prácticas organizativas” (ver en el siguiente apartado) con la finalidad de gestionar y atender las necesidades colectivas, superando de esta manera, la rigidez de los procedimientos institucionales. Para profundizar a continuación, discutimos el enfoque de las políticas institucionales para analizar la articulación entre autoridades municipales y ejidales en la

⁴⁰ Para el funcionamiento de los Copaci, de acuerdo con el artículo 75 de la ley Orgánica Municipal del Estado de México, podrá recibir de su comunidad aportaciones en dinero cuando se traten de obras para el bienestar colectivo.

delimitación de asentamientos humanos y la gestión de infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos.

2.1 Reforma agraria y urbanización

Los cambios en el concepto de lo urbano en tierras ejidales y comunales

Conceptos de lo urbano en tierras comunales en la historia mexicana

En el debate previo a la aprobación de la Ley Agraria de 1915, se plantearon algunos conceptos que históricamente estuvieron asociados a áreas de urbanización en la propiedad social. Desde la colonia se reconocen los *fundos legales* como parte de las tierras comunales, ligadas a los solares y los propios, utilizados para establecer los servicios públicos, infraestructura y equipamiento, además de los ejidos y las *dehesas*⁴¹ (Orozco, 1975; Pérez Castañeda, 2002). Estos son espacios destinados a usos o servicios urbanos, dentro de la propiedad comunal.

Aunque de acuerdo con Pérez Castañeda (2002), el concepto *fundo legal* no fue utilizado por los españoles, en su lugar, denominaron *caserío* o *casco del pueblo*, para designar la zona de asentamientos humanos. Estas resolvieron las necesidades colectivas de la población como escuelas, mercados, templos, plazas, etc. (Pérez Castañeda, 2002). En este mismo debate conceptual, aparece el concepto *los solares*, como propiedad individual que era destinada para la edificación de las viviendas para cada una de las personas, y *los propios* que hacían referencia a los terrenos rústicos y urbanos, propiedad de los ayuntamientos, destinados a sufragar el gasto corriente del pueblo (Mora Donatto, 2000, pág. 349).

El *fundo legal* y *zona de urbanización* son conceptos distintos por su origen histórico y su vinculación a bienes y sujetos jurídicos que corresponden a distintas propiedades inmuebles. El fondo legal, tiene su origen en la categoría político-administrativa de pueblo, que corresponde a las áreas donde las personas se congregaban para facilitar su control,

⁴¹ De acuerdo con Orozco (1975, págs. 50-51) significa "...una extensión cualquiera de terreno convenientemente acotada por cercas, vallados, paredes, o de cualquier otra forma...si este terreno es de la propiedad del municipio, se le llama dehesa concejil".

catequización, despojo e imposición de tributos⁴². Este concepto se restringió a fines del siglo XIX para designar exclusivamente el área de asentamientos de la población (Pérez Castañeda, 2002)⁴³.

Los problemas urbanos en la dotación y restitución de 1915

La dotación y restitución de los núcleos agrarios, iniciados con la Ley Agraria (1915), no consideraron la constitución, reservas de crecimiento y regularización de zonas de urbanización. La población mexicana a principios del siglo XX era fundamentalmente rural, a pesar de ello, se reconocieron espacios de asentamientos humanos como los cascos de población, los fundos legales y los propios. Sin embargo, la dotación y la restitución no concibió relación alguna entre las tierras destinadas a usos agrícolas y las tierras destinadas a los poblados o las ciudades. Tampoco se previeron tierras necesarias para el crecimiento poblacional de los pueblos y de las ciudades, pues no se contemplaron políticas o procedimientos para cambiar el destino de tierras agrícolas a tierras para destinarlas a los asentamientos humanos.

No se consideró la conformación de un organismo al interior del ejido, para promover y gestionar la delimitación, regularización de asentamientos humanos, así como solicitar la prestación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento por parte del municipio. El crecimiento de las zonas urbanas en ejidos y comunidades se dio sin regulación. Es hasta los Códigos Agrarios, la Ley Federal de la Reforma Agraria y esencialmente con la Ley Agraria de 1992 cuando se previeron procedimientos para regular el crecimiento y la regulación de los asentamientos humanos, con sus alcances y desafíos (Ver Cuadro 2.1).

Con el paso de los años, se fue incluyendo la posibilidad de que los ejidos, con el Reglamento de Zonas de Urbanización Ejidal de 1954, delimitaran una zona de urbanización y posteriormente con la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, permitió a las

⁴² La expresión fundo legal fue introducida en la Ley para el Repartimiento de Tierras de los Pueblos Indígenas (1828), le siguió la Ley Agraria del Imperio de Maximiliano (1866), después la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales (1894) considerada como zona de asentamientos poblacional.

⁴³ Los grupos indígenas se opusieron a esta organización, por la imposibilidad de defender sus tierras, facilitar la exacción de tributos y la imposición de trabajos forzados. Por ello, se prohibía levantar “jacales” en las tierras de labranza y castigaba con la pérdida de los solares a quien no los habitara.

comunidades hacer lo propio en materia de urbanización. Antes de 1992, había ciertas ambigüedades en la regulación de las zonas de urbanización, porque se asoció lo urbano con la ciudad y lo rural con el campo o lo agrario, además, desde el punto de vista legislativo no se concibió la incorporación de tierras rurales ante el crecimiento territorial de las ciudades (Ver Cuadro 2.1).

La vaguedad de la definición de lo urbano y su reglamentación afectó de manera sustancial a los sujetos agrarios y las asambleas de los núcleos agrarios. Debido a que, el tipo de procedimientos para constituir o reservar de alguna zona de urbanización no eran claros, pero también porque los derechos de propiedad sobre las superficies urbanizadas o susceptibles de urbanización no estaban individualizadas. En la práctica los núcleos agrarios destinaban superficies a los asentamientos humanos reconocidas legalmente como tierras parcelarias o de uso común.

Transición de definiciones urbanas entre 1915 y 1992

Los temas urbanos en los núcleos agrarios han variado con el paso del tiempo. En el Cuadro 2.1, se muestra cómo en los primeros años del movimiento revolucionario no se discutió con profundidad las áreas de asentamientos humanos en la propiedad agraria. Con el paso de los años, *el fundo legal*, se incorporó en las legislaciones agrarias y aun cuando la Ley del Patrimonio Ejidal de 1927, añade la “zona de urbanización” (Pérez Castañeda, 2002) no desaparece como espacio de asentamientos humanos. El fundo legal no desaparece de las legislaciones agrarias, si bien, a partir de 1992 no forma parte de las acciones agrarias ni es considerado por el registro Agrario Nacional como elemento registral, sigue apareciendo en la Ley Agraria, incluso se le asigna a la Procuraduría Agraria su protección.

En la Ley Agraria de 1992 encontramos referencias al fundo legal, pero el concepto central es: asentamientos humanos. Esto puede significar imprecisiones en la designación de hechos o procesos jurídicos y sociales. Esto es resultado del carácter ecléctico con el que se fue creando la legislación agraria y especialmente la referida a las zonas de urbanización.

Es hasta las reformas al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria de 1992 que se incluyen en los polígonos de los núcleos agrarios una zona de asentamientos humanos. Esto pese a que las reformas no consideraron en el proyecto de las reformas, ni en la exposición

de motivos una postura o debate sobre el papel de las zonas de urbanización. A continuación, se presenta el recorrido histórico que guarda la relación urbana-rural desde la perspectiva de la legislación mexicana.

Cuadro 2.1.
Legislación de los ejidos y comunidades con temas urbano-rurales
1915 a 1992

Ley	Vigencia	Temas generales	Tema urbano tratado
Ley Agraria	1915-1916	Dotación y restitución	No se incorporó
Artículo 27 constitucional	1917-2016	Definición de los derechos de propiedad: pública y privada; Dotación, restitución.	No se incorporó
Ley sobre repartición de tierras y constitución del patrimonio parcelario ejidal	1926	Conformación de un Plano Interno para el ejido.	Incorpora fundo legal como parte del Plano Interno de los ejidos dotados. El fundo legal es de uso exclusivo para la habitación.
Código Agrario	1934-1940	Dotación y restitución por medio de resoluciones presidenciales	Dos formas de delimitar una zona de urbanización dentro de los ejidos: 1) las resoluciones presidenciales y 2) la expropiación de las tierras
Código Agrario	1940-1942	Dotación y restitución por medio de resoluciones presidenciales	La dotación de ejidos por resolución presidencial contaba con parcela escolar, campos para la educación, el deslinde y fraccionamiento de los fundos legales. En caso de perder la calidad de ejidatario se mantiene el solar urbano.
Código Agrario	1943-1971	Dotación y restitución por medio de resoluciones presidenciales	Crea capítulo para temas de urbanización. Deslinde y fraccionamiento de superficies para servicios públicos en las zonas de urbanización. Creación de una zona de urbanización con apoyo del Departamento Agrario. Derecho de los ejidatarios a un solar, los excedentes se pueden enajenar. Incorpora fundos legales a las comunidades.
Reglamento de las Zonas de Urbanización Ejidal	1954	Delimitar zona urbana en expedientes cuyas resoluciones presidenciales no creaban una zona de urbanización.	Se instaura la zona de urbanización mediante la resolución presidencial por medio de la “segregación” como una “acción agraria”. Se establece el procedimiento para conformar la zona urbana.
Ley Federal de la Reforma Agraria	1971-1992	Dotación y restitución; Organización del campesinado; Zonas de urbanización ejidal y comunal; organización de los servicios agrarios y agrícolas.	Las resoluciones presidenciales pueden reconocer zonas de asentamientos humanos como áreas de urbanización de los ejidos y las comunidades; incorporación de la parcela escolar; dominio pleno de los solares urbanos saliendo del régimen ejidal y pasando al derecho civil.

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución, leyes, códigos, reglamentos de 1915 a 1992.

Relación urbano-rural durante y después de la Revolución (1915-1926)

Ley Agraria (1915)

El problema central de la revolución en temas agrarios fue la dotación y restitución de tierras. En los debates que sustentaron la promulgación de la Ley Agraria en 1915, Luis Cabrera, explica cuál es el estado de la tierra y cómo a lo largo de los años fue quedando en poder de grandes terratenientes⁴⁴. Pero también estuvo presente la relación entre lo rural (agrario) y lo urbano. En lo rural, se reconoció *al ejido* como destinado a la vida comunal de la población. En lo urbano, *los cascos*, constituían la circunscripción destinada a la vida verdaderamente urbana y *los propios*, destinados a la vida municipal de la institución que allí se iba a implantar (Cabrera, 1985, pág. 26).

La población no podía subsistir conforme al criterio español ni conforme al criterio colonial si no tenían los cascos, los ejidos y los propios. Sin embargo, Luis Cabrera orientó la discusión sólo hacia los ejidos y los propios, y consideró que “del casco no tenemos que ocuparnos”. Esto debido a que:

“Los ejidos aseguraban al pueblo su subsistencia, eran la tranquilidad de las familias vecinadas alrededor de la iglesia. Los propios garantizaban a los ayuntamientos el poder, pues era el poder económico de la autoridad municipal de aquellos pueblos, que eran ni más ni menos que grandes terratenientes frente al latifundio que se llamaba La hacienda” (Cabrera, 1985, págs. 26-27)⁴⁵.

La aprobación de la Ley Agraria significó el inicio de la reforma agraria con la dotación y restitución de las tierras. El debate mostró la presencia y necesidad de zonas para los

⁴⁴ La Revolución Mexicana constituyó un espacio para discutir y plantear alternativas sobre la propiedad. El Programa del Partido Liberal (1906), se refirió a la obligación del Estado de dotar de tierras a quién lo solicite, a la productividad, al retiro del derecho sobre las tierras, a la redistribución de estas y a la creación de un Banco Agrícola. El Plan de San Luis (1910), hizo lo propio, al referirse a la restitución de las tierras a los propietarios (indígenas) despojados de sus terrenos. El Plan de Ayala (1911), plantean que los terrenos, montes y aguas que hayan sido usurpados por hacendados, pasen ser posesión de los pueblos; en otros casos, que se expropien las propiedades, previa indemnización a fin de que los pueblos y ciudadanos obtengan ejidos, colonias y fundos legales; y quienes se opongan, se nacionalizarán sus bienes.

⁴⁵ “La situación de los pueblos frente a las haciendas era notoriamente privilegiada hasta antes de la Ley de Desamortización de 1856. Estas leyes están perfectamente juzgadas en lo económico, y todo vosotros sabéis, sin necesidad de que os lo repita, cómo, mientras pudieron haber sido una necesidad respecto de los propios de los pueblos, fueron un error muy serio y muy grande al haberse aplicado a los ejidos. Las leyes de desamortización se aplicaron a los ejidos en forma que todos vosotros sabéis conforme a las circulares de octubre y diciembre de 1856, resolviéndose que, en vez de adjudicarse a los arrendatarios, debían repartirse, y desde entonces tomaron el nombre de terrenos de repartimiento entre los vecinos de los Pueblos. Este fue el principio de la desaparición de los ejidos y este fue el origen del empobrecimiento absoluto de los pueblos” (Cabrera, 1985, pág. 27).

asentamientos humanos, servicios públicos, infraestructura y equipamiento. Sin embargo, los comentarios sobre el área de asentamientos humanos no se tradujeron en un reglamento específico. El diseño de la acción pública del Estado mexicano revolucionario se limitó a la dotación y la restitución de la tierra. Si bien hay discusión sobre las zonas de asentamiento humanos ejidal, no se diseñan acciones para darle espacio formal a los “propios”, “cascos de población”, los “fundos legales”⁴⁶. Está es quizá la razón por la cual, no se considera la delimitación de zonas de urbanización ejidal o comunal.

Artículo 27 constitucional (1917)

El proceso revolucionario fue acompañado de un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. En ella, uno de los artículos más debatidos fue el 27 constitucional que consagró los derechos de propiedad (Díaz de León, 2005). Las discusiones impulsaron la dotación y la restitución de tierras, para avanzar en las demandas del Plan de Ayala (1911) de Emiliano Zapata⁴⁷. Sin embargo, la composición y el funcionamiento interno no aparecen reglamentados en la Ley Agraria de 1915 (Decreto del 6 de enero de 1915, 1985).

La atención hasta este momento se centra en encontrar un mecanismo para implementar la redistribución de las tierras. Esto puede justificar la omisión de las especificidades en el destino de las tierras de los núcleos de población (tierras parceladas, de uso común y de asentamientos humanos). Incluso en los debates del articulado del artículo 27, apenas aparecen de forma espontánea algunas ideas sobre los “solares”, “fundo legal”, “urbanización” (Diario de debates del Congreso Constituyente, 1917).

Estos conceptos designaron la composición interna de las zonas de asentamientos humanos en los ejidos y en las comunidades en los marcos normativos ulteriores. No

⁴⁶ La Ley General Agrario (1915) de Francisco Villa, preveía en su artículo 5º la utilidad pública por medio de la expropiación “...los terrenos necesarios para fundación de poblados en los lugares en que se hubiere congregado o llegare a congregarse permanentemente un número tal de familias de labradores, que sea conveniente, a juicio del gobierno local, la erección del pueblo; y para la ejecución de obras que interesan al desarrollo de la agricultura parcelaria y de las vías rurales de comunicación”.

⁴⁷ El Art. 6 señala que los terrenos, montes, aguas que se hayan usurpado entrarán en posesión de los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades. El Art. 7 señala que como los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, se expropiarán los monopolios a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor.

obstante, en el nivel constitucional, no se especificaron las condiciones de formación y modificación de las zonas de urbanización, inclusive cuando la legislación urbana se desarrolla como lo veremos más adelante con la inclusión de la regulación de los asentamientos humanos en el artículo 27 constitucional.

Ley sobre repartición de tierras y constitución del patrimonio parcelario ejidal (1926)

La inclusión formal de un área de asentamientos humanos, en los ejidos, se da con el Reglamento de la Ley (1926), que establece la conformación de un Plano, conformado por: el fundo legal; tierras de cultivo; obras hidráulicas; tierras cultivables; bosques; pastos y; agricultura o ganadería. El fundo legal se reconoce como una superficie con uso exclusivo de habitación, el Art. 25 señala que el fundo legal es reconocido como:

“...el sitio en que han de emplazar las habitaciones de los ejidatarios, será señalado dentro del terreno del ejido, en aquellos pueblos en que los ejidatarios carecieran de solares de su propiedad para edificar sus casas y habitar en ellas”.

El reconocimiento de los fondos legales cubrió un vacío legal que la Ley Agraria de 1915 y el artículo 27 constitucional dejaron al no reconocer un área específica para la habitación de los pobladores. Esta Ley constituyó una política de planeación de zonas urbanas en los núcleos agrarios o al menos el primer antecedente del destino de los asentamientos humanos de las tierras ejidales.

La ubicación del fundo legal se recomendaba estuviera cerca de los caminos o de otras poblaciones, además quedaban reservadas las calles necesarias, un sitio para la comisaria ejidal, para la escuela si no hubiese en el pueblo y para las oficinas municipales⁴⁸. Las dimensiones dependían del número de ejidatarios y del deseo de éstos para que parte de las tierras que le correspondían, le fuesen asignadas en el fundo. Además, ellos determinaban el área que consideraran conveniente asignar en los solares⁴⁹.

⁴⁸ Adicionalmente, se prevé en el Reglamento se reserve una extensión no menor de 5 hectáreas destinadas a escuelas-granjas o para el establecimiento de cooperativas agrícolas (Art. 31) y las parcelas necesarias para destinarlas a panteones, campos deportivos, hospitales y demás edificios que sean indispensables para los servicios públicos de la localidad (Art. 32) (Reglamento de la Ley sobre la Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, 1926, pág. 662).

⁴⁹ La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas (1927) también otorga un papel central a los ejidatarios en la conformación de los ejidos. Para ello se creará un Plano que incluya: a) la ubicación y zona

La urbanización en los Códigos Agrarios (1934-1943)

Avatares y respuestas agrarios posrevolucionarios

Las leyes para la dotación y la restitución de tierras a los campesinos mostraron sus límites por la lentitud de los trámites. El recorrido que hace Cárdenas en todo el país en 1933-1934, mostró la necesidad de intensificar la distribución de la tierra entre los campesinos (PRI, 1986). Cárdenas elaboró un plan sexenal que estableció los lineamientos de su gobierno, no sólo en el ámbito agrario, sino en todos los sectores. El plan en materia agraria creó el Código Agrario (1934), para cubrir las imprecisiones de la legislación agraria y así facilitar la aplicación de la restitución y dotación como preceptos del artículo 27 (Ruiz Massieu, 1988, pág. 124). Además, se modificó la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, para incluir al Departamento Agrario (Pérez Castañeda, 2007).

Con ello, la década de los 30's tuvo los niveles más altos de dotación y restitución de tierras en el periodo de 1915-1992. En la década de 1940 se sustituyó el Código de 1934 por el de 1940 y en 1943 se promulgó otro. El Código de 1940 y 1943 critican la lentitud de las tramitaciones de la dotación y restitución, además impulsaron la modificación del marco jurídico agrario para construir instituciones como el Departamento Agrario.

Los Códigos, las resoluciones presidenciales y las expropiaciones dieron lugar a la delimitación de los asentamientos humanos. El Departamento Agrario tuvo tareas en los trabajos técnicos de delimitación mediante el Plano Interno del ejido; el Registro Agrario Nacional desempeñó trabajos administrativos como el registro de los solares urbanos que se aprueben en zonas de urbanización.

Código Agrario (1934)

El Código de 1934 creó la figura de las “resoluciones presidenciales” para regular la dotación y la restitución de las tierras de uso individual, así como su fraccionamiento en los casos previstos. Las tierras laborables de los ejidos fueron definidos como de uso individual,

urbanizada del poblado solicitante; b) Las diversas propiedades rusticas; c) La obra de irrigación edificios y caminos; d) Las corrientes de agua; y e) Las superficies que en total correspondan a un mismo propietario.

generando de esta manera derechos de propiedad individuales en los ejidos⁵⁰. También se especificaron las tierras de los montes, pastos, aguas, entre otros como de uso comunal, reconociendo así derechos de propiedad comunal (Ver Art. 139). En los ejidos aparecen dos formas de delimitar una zona de urbanización: 1) las resoluciones presidenciales y 2) la expropiación de las tierras.

La primera se basa en las resoluciones que separaban, de acuerdo con las necesidades de la población una superficie del ejido destinada a la zona de urbanización. Esta incluyó además de los solares donde habitaban los ejidatarios, un lote para las escuelas rurales con campos deportivos y un espacio para la experimentación agrícola. La segunda dependió de las expropiaciones para crear o desarrollar centros urbanos y establecer vías de comunicación u obras hidráulicas. En la creación de un centro urbano, se era obligatorio entregar un lote gratuito a cada uno de los ejidatarios, separando la superficie necesaria para los servicios públicos de las áreas urbanas, si había lotes excedentes podían ser vendidos. El dinero obtenido de la venta de los solares sobrantes se destinaba a los servicios públicos y el saldo pasaba al fondo común.

El fondo común⁵¹ era destinado a la ejecución de obras de ordenamiento territorial, como escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos. No todas las resoluciones presidenciales incluyeron zonas de urbanización, ni en todos los ejidos se promovieron expropiaciones para la creación de un centro urbano, lo que limitó la existencia formal de zonas de asentamientos humanos ejidales.

La delimitación de una zona urbana en todos los ejidos no era indispensable, pues de acuerdo con el Censo de Población de 1930 del INEGI, de las 84 452 localidades que había en todo el país, el 85% de ellas tenía menos de 2 500 habitantes. Este es un indicador de que la delimitación de un área de asentamientos humanos no fuera tan importante, pero que a la postre limitaría la regulación y planeación de asentamientos humanos ejidales o zonas de urbanización.

⁵⁰ El Artículo 34 del Código Agrario (1934) señala que las parcelas individuales de tierras de cultivo deben ser de 4 hectáreas en tierras de riego y 8 hectáreas en tierras de temporal. En el artículo 140, establece que la parcela ejidal es inalienable, imprescriptible e inembargable.

⁵¹ Forman parte del Fondo Común: I. Montes, pastos y otros recursos del Estado, II. Cuotas acordadas por la Asamblea, IV, cualquier otro que no pertenezca en particular a los miembros de la comunidad (Ver Art. 154).

El Código Agrario de 1940 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 20 de octubre de 1940. Este ordenamiento creó una política implícita de asentamientos humanos ejidales por medio de las resoluciones presidenciales, pues en ella, se previó que los ejidos contarán con una zona de urbanización al dotarse. Todas las dotaciones emitidas por las resoluciones presidenciales podían incluir una parcela escolar, campos para la educación vocacional, el deslinde y fraccionamiento de los fundos legales. Esto debido a que gran parte de los ejidos no contaban con zona de urbanización (Exposición de motivos de Código Agrario, 1940).

Con este Código (1940) los fundos legales dejan su carácter secundario que hasta ese momento habían tenido en los ejidos al asignar la “Sección Cuarta. Fondos Legales de los Núcleos de Población”. En ella, se prevé el deslinde y fraccionamiento, previo estudio del Departamento Agrario sobre la ubicación del nuevo centro de población, los proyectos de urbanización, saneamiento y servicios sociales que deban establecerse, así como costos de traslado, movilización e instalación de los beneficiados.

Además, se planea la conformación de reservas de las zonas de urbanización, destinadas a prever el crecimiento de la población y la satisfacción de los servicios públicos⁵². Al menos en la legislación agraria, esto significó el inicio de la planeación del crecimiento urbano en los ejidos. El Departamento Agrario fue el actor fundamental para llevar a cabo la urbanización ejidal.

Los proyectos de urbanización contemplaban la asignación de solares urbanos a cada uno de los ejidatarios. El excedente de los solares urbanos se arrendaba o enajenaba uno por cada individuo que quisiera radicar en el poblado. Aunque debía de cumplir con ciertas condiciones, tales como no abandonar el solar en un periodo de cuatro años, o por un año de forma consecutiva, de lo contrario se le retiraba y pasaba a dominio del ejido. Pero transcurridos los cuatro años, el solar pasaba a dominio del poseedor.

⁵² En los casos de expropiación para la creación de un centro urbano, se entregará un solar gratuito a los ejidatarios (Ver Art. 170 del Código Agrario de 1940).

La zona de urbanización en los ejidos era protegida incluso por encima de los derechos del núcleo de población ejidal, pues si los ejidatarios perdían sus derechos ejidales⁵³, los solares urbanos le seguían perteneciendo. A partir de este Código Agrario de 1940, hay protección de los solares urbanos que se asemejan a la propiedad plena de los titulares.

Código Agrario (1943)

El Código Agrario (1943) fue publicado el martes 27 de abril de 1943 en el Diario Oficial de la Federación, asigna un capítulo a tratar los asuntos de las zonas de urbanización, integrado por 10 artículos (175-184). En el artículo 175, se señala la forma de constituir una zona de urbanización y quién la podía realizar:

“Las zonas de urbanización concedidas por resolución presidencial a los núcleos de población ejidal, se deslindarán y fraccionarán reservándose las superficies para los servicios públicos de la comunidad y las destinadas a prever el crecimiento de la población, de acuerdo con los estudios y proyectos que apruebe el Jefe del Departamento Agrario” (Art. 175).

Con ello, se ratifica la planeación de las zonas de urbanización en los núcleos agrarios que inicia con el Código de 1934 y continúan con el de 1940. En este Código es clara la ausencia de las autoridades federales, estatales y municipales para delimitar las zonas de urbanización, pues se asigna los estudios y los proyectos al Jefe del Departamento Agrario. La urbanización ejidal dependía sólo de las autoridades agrarias.

Este Código señala que los ejidos que no tengan un fundo legal o una zona de urbanización concedida por las resoluciones agrarias podían obtenerla con el apoyo del Departamento Agrario. Éste lo hacía mediante una resolución presidencial para que los terrenos ocupados por las personas para vivir (caserío) queden destinados a las zonas de urbanización. Con ello, se reconoce por primera vez en la legislación mexicana la “irregularidad” de los asentamientos humanos en los ejidos y una figura de “regularización” de áreas de asentamientos humanos en los ejidos.

⁵³ Las causas de pérdida eran: I. Por violación de los I, II y IV del Art. 128; II. Dejar ociosa la parcela por 2 años; III, Las mujeres con parcela, al cambiar de estado, si en su nueva situación la familia disfruta de parcela; IV. Enajenación mental, degeneración alcohólica...; V. No tomar posesión de la parcela; VI. No cumplir con obligaciones fiscales; entre otras (Ver Art. 39 del Código Agrario de 1940).

Este cambio aparece incluso 30 años antes de la formación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) que en los años 70 inició procesos expropiatorios de terrenos ejidales para regularizar los asentamientos humanos irregulares.

La zona de urbanización permitió que todos los ejidatarios tuvieran derecho a un solar y los excedentes podrían ser arrendados o enajenados⁵⁴. Pero no está claro si había restricciones para que fuera sólo personas que habitaran en el ejido, o podían acceder personas ajenas al ejido. El arrendamiento o enajenación debía ser aprobado por la asamblea general y por el Departamento Agrario. El comprador de un solar adquiría el pleno dominio al construir una casa, no abandonándola por un periodo de cuatro años y al cubrir el costo total. Los ejidatarios también estaban obligados a ocupar el solar y construir en él, pues de no habitarlo durante un año consecutivo perdían los derechos y no podían reclamar los pagos efectuados⁵⁵.

Las personas que adquirían derechos sobre los solares antes de la fecha de la resolución presidencial, y que no formaran parte del ejido se les respetaban sus derechos sobre los solares. La protección de los solares urbanos también se dio en los casos que los ejidatarios perdieran el derecho a ser ejidatarios o cualquier otro derecho como miembro del núcleo de población ejidal, pues conserva los derechos sobre los solares. El certificado que garantizaba los derechos sobre los solares urbanos era emitido por el Departamento Agrario, tanto para los ejidatarios como para los que no son ejidatarios. Con lo que, a partir de este año, los solares fueron propiedad de quien los posee.

Este Código (1943) permitió la regulación y planeación de las zonas de urbanización en comunidades o bienes comunales, que hasta ese momento sólo se habían permitido y regulado en los ejidos. El Código Agrario otorgó dicha tarea al Departamento Agrario para que efectuara los estudios pertinentes para la asignación de fundos legales y zonas de urbanización. Al igual que con los ejidos, la resolución presidencial determinaba la superficie o superficies de los fundos legales y las zonas de urbanización en las comunidades. Y

⁵⁴ En el caso de las expropiaciones, que crearan un centro urbano, y si el ejido careciera de zona de urbanización, se entregará un lote a cada uno de los ejidatarios (Art. 193)

⁵⁵ En el Art. 134, se señala que los solares y parcelas que hayan pertenecido a ejidatarios y que queden vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, volverán a la propiedad del núcleo de población correspondiente, para ser adjudicados a ejidatarios que carezcan de ellos.

señalaba que los títulos de derechos o títulos de propiedad sobre los solares urbanos debían inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

2.2 Constitución de la relación urbano-rural (1954)

Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos (1954)

El 25 de marzo de 1954 se publicó el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos en el Diario Oficial de la Federación. En los considerandos, se reconoce la necesidad de agrupar a los campesinos para organizar los servicios públicos y promover el progreso. El Reglamento recupera el sentido y las condiciones de las zonas de urbanización planteado por el Código Agrario de 1943, retomando los procesos irregulares en las zonas de urbanización. Por un lado, porque la constitución de las zonas de urbanización no tomaba en cuenta a los ejidatarios, por otro lado, la irregularidad en la asignación de solares urbanos a sujetos no ejidatarios mediante procedimientos irregulares, tales como simulaciones de las asambleas y se otorgaban títulos de solares sin cumplir los requisitos (Departamento Agrario, 1954).

Además, en los ejidos cercanos a las ciudades, se sustrajo el patrimonio ejidal por medio de la especulación inmoral. Esto, a pesar de que el Código Agrario estableció la asignación de zonas de urbanización, exclusivamente para las necesidades de los ejidos y no de las ciudades. Además, añade una categoría más de irregularidad de las zonas urbanas de los núcleos agrarios, al denunciar que las ciudades estaban tomando parte de éstos para ampliar las ciudades, sin estar permitido en la legislación agraria.

El Reglamento de la Zona de Urbanización de los Ejidos de 1954 estaba conformado por 17 artículos y 3 transitorios. El objetivo del Reglamento era delimitar la zona urbana en los expedientes cuyas resoluciones presidenciales no ordenaban la constitución de la zona de urbanización. Por lo anterior, podemos notar que se trata de un reglamento que pretendió regularizar los asentamientos humanos que había en la práctica, pero que no fueron reconocidos por la resolución presidencial con la que se había dotado o restituido.

En este reglamento se instaura la zona de urbanización mediante la resolución presidencial por medio de la “segregación” como una “acción agraria”⁵⁶. La extensión de la zona de urbanización se fijaba con exactitud en la resolución presidencial y se determinaba de acuerdo a las necesidades de cada núcleo agrario, previendo el futuro crecimiento. No se tomaba en cuenta las necesidades de las ciudades cercanas e incluso sin considerar a otros núcleos agrarios.

La forma de proceder, de acuerdo al Art. 4 es la siguiente:

- I. Deslinde del terreno con el plano correspondiente
- II. Trazo del poblado reservando sitios para las plazas, parques deportivos, edificios..., lotificándose el resto para los solares.
- III. Fijar el valor de los solares para establecer cuánto se debe pagar por cada uno. Se efectuará el avalúo para la adjudicación de solares a no ejidatarios.
- IV. En la asamblea general se sortearán los solares para los ejidatarios y no ejidatarios
- V. En la resolución presidencial se expresará con detalle la superficie que se fracciones y las condiciones específicas de los solares.
- VI. Cuando sea posible, en una sola resolución se decretará la zona urbana y la adjudicación de los solares, cuando sea posible.
- VII. Las resoluciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Órgano Oficial de la entidad federativa.

El Departamento Agrario como agente central, se encargaba de verificar las zonas de urbanización para comprobar el estado que guardaban los solares en los núcleos agrarios⁵⁷. El Departamento tenía que hacer una inspección anual durante los primeros cuatro años a partir de la fecha en la que se ejecutó la resolución presidencial. En ella se verificaba que los poseionarios habitaran el solar, siendo así, se entendía que cumplían con dicha obligación.

⁵⁶ Una acción agraria es el derecho que ejercitaban, principalmente, los núcleos agrarios y los grupos campesinos carentes de tierras...”. La Ley Federal de la Reforma Agraria establecía 64 acciones dentro de las que destacaban la restitución, dotación de tierras, ampliación de ejido, creación de nuevos centros de población y reconocimiento y titulación de bienes comunales (PA, 2009a, pág. 28).

⁵⁷ Verificará que los terrenos se destinen para los fines designados; la situación que guarda el solar adjudicado, indicando si conserva las dimensiones originales, si se ha construido, desde cuando se ocupó y el número de personas que lo habitan; y el estado en que se encuentran los solares vacantes (ver Art. 6).

Una vez cumplidas las 4 inspecciones sin encontrar alguna irregularidad, el Presidente podía emitir los títulos de propiedad de los solares, mediante resolución presidencial.

Como actor central, el Departamento Agrario, cuidaba los solares urbanos, tomando las medidas necesarias para impedir el acaparamiento o la invasión de los solares en los núcleos agrarios⁵⁸. La privación del acceso a los solares urbanos sólo se daba en los casos que los ejidatarios o vecindados no pagaran el precio convenido, se abandonara el solar por un año, por no construir una casa en los primeros cuatro años o por incurrir en acaparamiento de solares urbanos. En estos casos la pérdida del solar era decretado por el Presidente de la república.

Los solares urbanos no se podían enajenar mediante un contrato de compraventa que transmitiera los derechos antes de expedirse el título de propiedad por parte del Departamento Agrario. Los acuerdos y disposiciones de la Asamblea no podían disponer de los solares excedentes o privar de derechos sobre un solar a los ejidatarios cuando no se hubiere aprobado por una resolución presidencial.

Una vez asentada la zona de urbanización, con la previa organización, pasaba el control de las calles, plazas y demás sitios públicos a las jurisdicciones municipales, quedando sólo los solares vacantes a las autoridades agrarias. Con ello, se incorpora por vez primera la participación del municipio en la administración de los servicios públicos en las zonas de urbanización de los núcleos agrarios.

Los cuestionamientos al Reglamento de la Zona de Urbanización Ejidal

El Reglamento en temas específicos tiene algunas ambigüedades. Los derechos de propiedad sobre el solar urbano están condicionados a la construcción de las viviendas y la habitabilidad de los ejidatarios y los no ejidatarios en un periodo no mayor a los 4 años, su adjudicación inicial es con certificados de derechos a solares urbanos y tras los cuatro años el título de propiedad. Pero no hay forma de garantizar la prohibición para la venta o arrendamiento a personas dentro o fuera del ejido. Después de los cuatro años se entrega el título de propiedad

⁵⁸ El Reglamento señala que las autoridades agrarias consignarán a los empleados o campesinos que incurran en falsedad, alteren hechos o documentos dolosamente.

y la obligación del Departamento Agrario para vigilar es sólo durante los siguientes cuatro años.

No es claro si es el Departamento Agrario, la Asamblea del ejido o el Comisariado quién vende los solares urbanos sobrantes a los vecindados. Tampoco se puntualiza si el vecindado que adquiere un solar urbano tiene las mismas obligaciones de construirlo y habitarlo o tiene otras obligaciones.

En el caso que las calles pertenecen a una zona de urbanización, se instituye que el municipio tome control sobre calles, plazas y demás sitios públicos, pero no se establecen cuáles son los mecanismos para transferir estos espacios a la jurisdicción de los municipios. No es posible saber si es el municipio es quien activa este mecanismo o sí es el ejido, en este último caso, no se señala si tiene que ser aprobado por la Asamblea ejidal o el Comisariado ejidal.

Marco normativo que regula los asentamientos humanos ejidales antes de las reformas de 1992

La regulación de las zonas de urbanización ejidal, antes de 1992 estuvo dada por artículos constitucionales, leyes reglamentarias, planes e incluso la conformación de una Comisión (ver Cuadro 2.2). La Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA) de 1971 precisaba los mecanismos de dotación y restitución de la tierra, la estructura y funcionamiento de los ejidos y las comunidades. El tema de la urbanización ejidal, al igual que en ordenamientos anteriores, fue incluido, como se verá más adelante.

Esto fue complementado con las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales en 1976, con lo que se plantea ordenar, crear leyes y emitir disposiciones administrativas sobre los asentamientos humanos a nivel nacional, incluidos los ejidos y las comunidades. En el mismo año se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Retomamos estas reglamentaciones en materia de desarrollo urbano porque definieron al municipio como actor central en la regulación del crecimiento urbano. Aunque, como veremos más adelante, no se crearon mecanismos para coordinarse con las autoridades ejidales y planear la delimitación de tierras urbanas ni para la provisión de servicios públicos.

Cuadro 2.2.
Ordenamientos e instancias que regulaban la urbanización ejidal antes de las reformas de 1992

Ordenamiento	Fecha	Contenido principal
Ley Federal de la Reforma Agraria	16/04/1971	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamenta las disposiciones agrarias del artículo 27 Constitucional. • Establece las características de las autoridades agrarias, la organización interna (derechos individuales, zonas de urbanización) y de representación del ejido. • Señala la forma de redistribución de la propiedad agraria, los procedimientos agrarios (acciones agrarias) y su registro. • Define la organización económica del ejido.
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	1974	<ul style="list-style-type: none"> • Regularizar los asentamientos humanos irregulares por la vía expropiatoria, tanto de terrenos de origen ejidal y comunal como los de origen privado.
Artículo 27 constitucional	6/02/1976	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenar los asentamientos humanos, establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras a efecto de ejecutar obras públicas y de planear el crecimiento de los centros de población.
Artículo 73 constitucional	6/02/1976	<ul style="list-style-type: none"> • Faculta al Congreso dictar leyes que establezca la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos (sobre la propiedad pública, privada y de los ejidos y comunidades).
Artículo 115 constitucional	6/02/1976	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados y Municipios expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para ordenar los centros urbanos. • Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros.
Ley General de Asentamientos Humanos	26/06/1976	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la concurrencia de Municipios, Estados y la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. • Fijar las normas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. • Definir los principios con los que el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
Plan Nacional de Desarrollo Urbano	12/06/1978	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo urbano y equilibrar los centros de población. • Propiciar condiciones para que la población acceda a suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.
Artículo 115 constitucional		<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; • Participar en las reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Fuente: elaboración propia con base en los ordenamientos mencionados.

Otros mecanismos gubernamentales, como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) de 1974 inició la regularización de asentamientos humanos

irregulares en tierras ejidales y comunales. O el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 1978 que establecerá las bases para planear el desarrollo urbano en los centros de población. A continuación, señalamos algunos aspectos relevantes de los artículos constitucionales, las leyes y otras instancias como la Corett o el PNDU (1978) que incidieron en la regulación de las zonas de urbanización ejidal antes de 1992.

Ley Federal de la Reforma Agraria (1971)

La Ley Federal de la Reforma Agraria (1971) sustituye los Códigos Agrarios. Esta Ley es el principio de un conjunto de cambios que transformaron las reglas de organización y funcionamiento de las zonas de urbanización en los núcleos agrarios (ver Título segundo, Capítulo tercero, artículos 90-100).

Un aspecto importante en materia de urbanización fue que se podía establecer zonas urbanas ejidales y comunales de forma definitiva por medio de una resolución presidencial, con ello, inicia la planeación del desarrollo urbano en los núcleos agrarios de manera legal. Dándose la posibilidad de iniciar formalmente la urbanización en todos los núcleos urbanos.

La Ley señala que toda resolución presidencial que dota tierras incluiría la constitución de una zona de urbanización ejidal⁵⁹. Los ejidos y comunidades que no tengan delimitado formalmente un fundo legal o zona de urbanización, pero tengan asentamientos humanos instalados, el Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización podía solicitar una resolución presidencial para que las parcelas o tierras de uso común habitadas (caserío) quedaran legalmente destinados como fundo legal o zona de urbanización. Con ello, se norma la regularización de los asentamientos humanos en los núcleos agrarios.

Las superficies de las zonas de urbanización respondían a las necesidades del momento, pero preveía su crecimiento. La necesidad efectiva de los campesinos tenía que justificarse, pero no contemplaba la de poblados o ciudades cercanas. Esto permitía interpretar una forma de urbanización ejidal local. La Ley señalaba que el deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización debía reservar las superficies para equipamiento

⁵⁹ Ratifica, el derecho sobre los solares de los ejidatarios o comunero cuando pierdan sus derechos sobre la unidad de dotación y en general los que tenga dentro del núcleo agrario (Art. 85 de la Ley Federal de la Reforma Agraria), como se venía planteando desde los Códigos.

de la comunidad, previo estudio y acuerdo del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Al asignar la tierra para asentamientos urbanos, se otorgaba a todo ejidatario un solar en la zona de urbanización, sin exceder los 2500 metros cuadrados. De esta forma, se establece un límite a las superficies destinadas para los solares urbanos. Los excedentes de la tierra destinada al asentamiento humano podían ser enajenados a personas que deseaban avocindarse⁶⁰. Cuando los ejidatarios o poseionarios enajenaban o perdían el solar urbano en los núcleos agrarios, no tenían derecho a otro.

De acuerdo a la Ley para conservar el solar, el beneficiario debía ocuparlo y construir su vivienda con proyectos adecuados a cada zona y con asistencia técnica de los organismos oficiales gubernamentales. Respecto de la enajenación de los solares, los contratos de compraventa que el núcleo de población celebraba debían ser aprobados en Asamblea General y por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. El comprador de un solar adquiría el pleno dominio al cubrir totalmente el precio, al construir una casa y habitarla durante cuatro años desde que tomó posesión. Las personas que no formaban parte del ejido, pero que habían adquirido un solar anterior a la de la resolución presidencial, conservaban su derecho al solar. El abandono del solar durante un año consecutivo, tratándose de avocindados y dos si se trata de ejidatarios implicaba la pérdida de los derechos de su poseedor.

Los solares que el ejidatario adquiría y quedaran vacantes por falta de heredero o sucesor legal eran devueltos al núcleo agrario. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización expedía los certificados de derechos del solar a ejidatarios y no ejidatarios, y cuando cumplían con todos los requisitos se les expedían los títulos de propiedad que eran inscritos en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente. Por primera vez, se obligó a los beneficiarios de los solares su inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Esto significó que se amplían los derechos sobre la posesión de los solares urbanos, pues contaba con un título de solar urbano, pero la

⁶⁰ Los avocindados, deberán ser mexicanos, dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad (Ver Art. 93). El plazo máximo para el pago de solares urbanos vendidos a quienes no sean ejidatarios será de cinco años (Art. 96).

Ley no específica si era posible vender o rentar los solares. Por tanto, no es posible saber si se puede vender o rentar a cualquier persona o sólo a alguien del ejido.

En el caso que las tierras ejidales han sido invadidas por la ciudad con asentamientos humanos irregulares, era posible expropiar las tierras ejidales para crear fraccionamientos. En estos casos, la expropiación de bienes ejidales y comunales se hacían a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios públicos, S. A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, mismos que podían efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados⁶¹. La Ley establece el Fondo Nacional de Fomento Ejidal integrado, entre otros recursos, por los que resulten de los fraccionamientos urbanos, suburbanos e industriales.

Finalmente, en lo que respecta a las tierras comunales, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dentro de la resolución presidencial realizaba estudios y trabajos para la regularización de fundos legales y zonas de urbanización⁶². Cuando existían conflictos, entre los núcleos de población sobre los fundos legales, las zonas de urbanización, las parcelas escolares y las unidades agrícolas industriales de la mujer, eran resueltas por la resolución presidencial. En suma, la participación del Presidente fue clave en los procedimientos y acciones para crear y ordenar las zonas de urbanización en los núcleos agrarios.

Corret; regularización de asentamientos humanos ejidales

En 1973 se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra⁶³, con ello se reconoce el proceso de crecimiento irregular en muchas ciudades sobre tierras ejidales y

⁶¹ En cada ejido o comunidad se constituirá un fondo común que se formará con los recursos que se obtengan, entre otros temas, de la venta o arrendamiento de solares en la zona de urbanización (art. 164, fracc. IV). Estos podrán utilizarse, entre otros destinos para servicios urbanos (Art. 165, fracc. II).

⁶² Otros estudios y proyectos se realizaban: I.- Económico y social; II.- Los necesarios para resolver las dotaciones complementarias; IV.- Para la parcela escolar y de la unidad agrícola industrial de la mujer; y V.- Acerca de la producción (art 365).

⁶³ “En agosto de 1973 se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con el fin de realizar un programa nacional para prever la disponibilidad de espacios para el crecimiento urbano de las poblaciones. El Comité permitió hacer un diagnóstico de la magnitud de la problemática de vivienda irregular. Para resolverlo, un año después se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), (Carreras López, 2008, pág. 16).

comunales y en 1974 se convirtió en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) (Carreras López, 2008). El objetivo de la Corett fue regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos humanos irregulares en tierras de origen ejidal y comunal, por medio de la expropiación con el consenso de todos los involucrados en favor de dicha dependencia federal. La Corett realizaba la regularización de los predios y escrituraba los lotes a favor de las familias que ocupaban las viviendas. Los títulos de los lotes se inscribían en el Registro Público de la Propiedad (Duhau, 1991; Azuela de la Cueva, 1989; Varley, 1994; 2000). La Corett tuvo como objetivo regularizar zonas de viviendas que ya eran parte de las ciudades.

La Corett contaba con un mecanismo para planificar el crecimiento poblacional, pues además de la regularización promovía la compraventa de suelo y reservas territoriales en las zonas más adecuadas para el desarrollo urbano y la vivienda. La Corett tuvo cambios en su órgano de gobierno, al incluirse la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y la Secretaría de la Reforma Agraria. Tuvo cambios al promulgarse la Ley General de Asentamientos Humanos y el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), como algunos de sus miembros (Carreras López, 2008).

De acuerdo con Carreras López (2008) entre 1974 y 2008 la Corett ha beneficiado a 2.16 millones de familias en todo el país, esto significa que ha incluido al desarrollo urbano 150 mil hectáreas, aproximadamente el 10% del suelo incorporado al Sistema Urbano Nacional. Nuestro interés no es analizar o seguir el trabajo de la Corett, el cual ha sido ampliamente analizado por los investigadores urbanos (Varley, 1994; Salazar, 2012b; 2014).

Reforma al Artículo 27 y 73 y 115 Constitucional (1976)

Con respecto a la problemática del crecimiento poblacional y la necesidad de viviendas en los núcleos agrarios, la exposición de motivos de las reformas (artículos 27, 73 y 115) señaló que no hubo una previsión de la necesidad futura de superficies disponibles para el crecimiento urbano, provocando un déficit habitacional y el desbordamiento de población hacia zonas ejidales y comunales. Las autoridades no tuvieron la capacidad de enfrentar las necesidades, que implicó un complejo problema legal al crecer los asentamientos humanos urbanos sobre tierras ejidales y comunales. Esto significó problemas respecto a la tenencia

de la tierra: posesión al margen de la ley; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones mínimas; y contaminación ambiental y problemas ecológicos.

El 6 de febrero de 1976 se publicaron las reformas y adiciones al artículo 27, 73 y 115 constitucional⁶⁴ con la finalidad de establecer bases para el desarrollo de centros urbanos y asentamientos humanos. Esto constituyó un paso importante para la institucionalización de la planeación urbana en México (Azuela de la Cueva, 1989).

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional señaló:

“...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 públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables...” (Art. 27 constitucional, párrafo 3).

Con la adición de la fracción XXIX-C, del artículo 73 se facultó al Congreso dictar leyes para que estableciera la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, para cumplir lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. Se reconoció la necesidad de ordenar y planear el desarrollo urbano, en el nivel legislativo. De igual manera, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, quién en conjunto con la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano se ocuparon de diagnosticar la problemática urbana del país.

Por su parte, las adiciones al artículo 115 constitucional fueron importantes porque confirieron al municipio la facultad de expedir normas sobre los centros urbanos.

“Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia” (fracción 4).

“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a la Ley Federal de la materia” (fracción V).

⁶⁴ Ver el decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con fecha del 6 de febrero de 1976.

En suma, con esta reforma se reconoció a nivel constitucional, los asentamientos humanos en los núcleos agrarios. Otorgó a los tres niveles de gobierno atribuciones con efectos directos en la configuración de un espacio urbano. Se planteó la necesidad de definir planes de desarrollo urbano en cada uno de los niveles de gobierno como mecanismos para dar coherencia a la planeación urbana nacional.

Ley General de Asentamientos Humanos (1976)

El 26 de mayo de 1976 se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) reguló el crecimiento urbano en los distintos niveles de gobierno, estableciendo la obligación de crear un Plan Nacional de Desarrollo Urbano para la federación, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operaban en el ámbito interno de las Entidades Federativas, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

Esta Ley señaló que las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, estaban sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades federales, estatales o municipales (Ver Art. 47). Esto significa que los asentamientos humanos y los centros de población conformados en propiedad privada, estatal o ejidal tienen que subordinarse a los planes de desarrollo urbano.

Cuando en los procesos de urbanización se incluyan terrenos ejidales o comunales, los Ayuntamientos en cuya jurisdicción queden ubicados harán las gestiones correspondientes para que se expidan decretos de expropiación según las disposiciones de la LFRA.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978)

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978) surgió como elemento fundamental para completar la planeación integral del país. El reto principal era resolver los problemas derivados de los asentamientos humanos irregulares, por tanto, se encauzó a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos con los siguientes objetivos:

- Racionalizar la distribución en el territorio nacional, de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrar en los centros de población;

- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; y
- Mejorar y preservar el medio ambiente de los asentamientos humanos.

No obstante, dichas políticas no consideraron a toda la superficie del territorio nacional para distribuir a la población. Si bien la acción pública incluía tanto a la propiedad privada como social, la legislación en materia de asentamientos humanos y la legislación agraria no estaban articuladas para la planeación urbana en las tierras ejidales y comunales. Hay diferentes leyes, reglamentos y disposiciones entre la propiedad privada y la propiedad social. La planeación privilegió la regulación de la propiedad privada y omitió planear sobre la propiedad social, quedando el crecimiento urbano al amparo de los lineamientos generales de la legislación agraria. En la práctica, las ciudades incorporaron propiedad social (ejidos y comunidades) con fines habitacionales desde la década de los 70's como lo documentó Martha Schteingart (1989) y la tendencia sigue en las décadas posteriores, según los estudios de Clara Salazar (2009) y María Soledad Cruz (2008).

Las reformas al artículo 115 de 1983

En el marco de una reforma que transformó la organización, funcionamiento y atribuciones de los municipios se determinaron las facultades que tiene el municipio para regular los asentamientos humanos. En la modificación al artículo 115 constitucional, fracción V, se establece que los municipios estaban facultados para:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y;
- Otorgar licencias y permisos para construcciones.

Con estas atribuciones el municipio se convirtió en la instancia principal para regular los asentamientos humanos. Si bien, hay concurrencia del municipio con los estados y la federación para los planes nacionales y estatales, el municipio es el encargado de regular los asentamientos humanos en localidades que transitan de lo rural a lo urbano, es decir, cuando tienen más de 2 500 habitantes. Esto es fundamental para el municipio, pues a partir de 1983, con las reformas al artículo 115, se encarga de organizar y planear el crecimiento urbano.

En ese mismo sentido, la reforma al artículo 115, permite al municipio tener una participación mayor en el ordenamiento del territorio en los siguientes términos:

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el Párrafo III del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios (Art. 115, fracción V)⁶⁵.

Por lo expuesto anteriormente, no hay claridad del área de acción de los actores municipales y de los actores agrarios.

Un balance del marco normativo de urbanización ejidal antes de 1992

La planeación de las zonas de urbanización en los núcleos agrarios hasta 1976 se incluyó en las leyes reglamentarias, con la reforma al artículo 27 del 6 de febrero de 1976, tuvo rango constitucional⁶⁶. El concepto designado para esta área fue “asentamientos humanos”, que no se había utilizado en las leyes y códigos reglamentarios agrarios. Los “asentamientos humanos” no sustituyeron al fundo legal, la zona de urbanización, solares urbanos o casco de población que hasta ese momento se habían utilizado en la normatividad agraria.

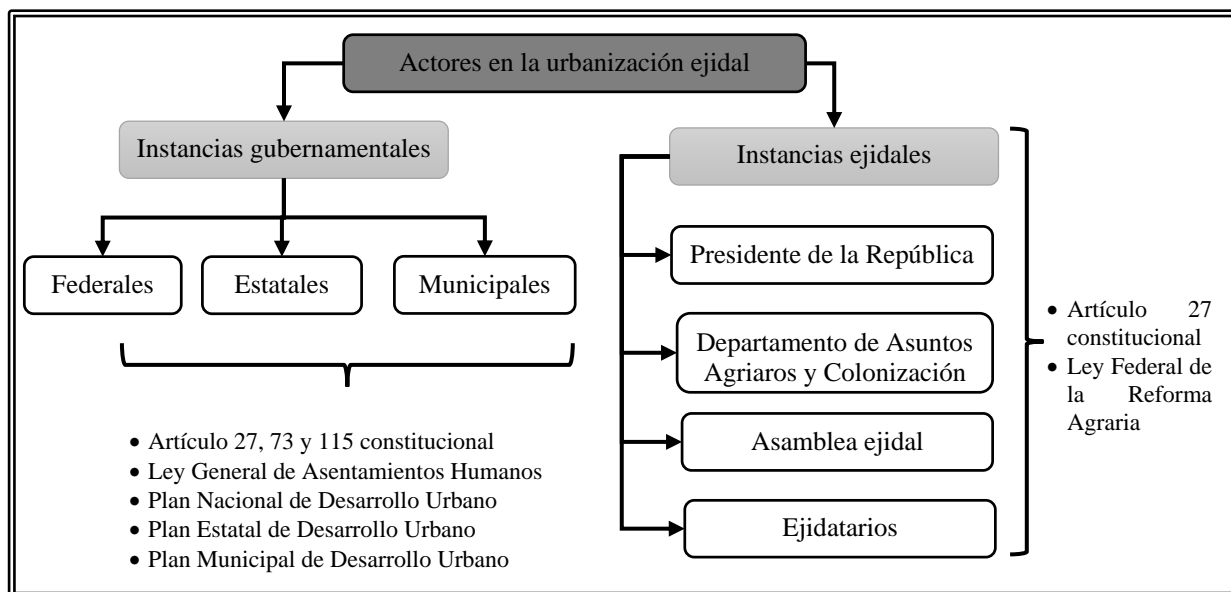
La participación del municipio en la planeación del crecimiento urbano fue uno de los temas más novedosos. Con anterioridad solo el gobierno federal y los estados tenía concedida dicha función. La descentralización de las actividades de desarrollo urbano, como señala Azuela de la Cueva (1989) fue concedida del gobierno estatal al municipal, sin embargo, algunas preguntas quedaban latentes como: ¿cuáles eran las capacidades de los municipios para planear y regular el crecimiento urbano, sobre todo en los espacios ejidales, donde había otros actores como las asambleas? ¿Qué instrumentos de políticas podía utilizar el municipio para regular el desarrollo urbano? ¿Qué tipo de vinculación y con qué actores

⁶⁵ El contenido del artículo 115, corresponde al 3 de febrero de 1983.

⁶⁶ Para profundizar en el proceso de elaboración de esta reforma consultar a Azuela de la Cueva (1989), quién da un panorama de la propuesta hecha por el Presidente Luis Echeverría, la opinión pública y los debates en el poder Legislativo.

tenía que articularse el municipio para implementar las políticas o programas de desarrollo urbano?

Figura 2.1.
Actores gubernamentales, ejidales y marco normativo que regula la urbanización ejidal antes de 1992



Fuente: elaboración propia con base en el marco normativo: Artículo 27, 73 y 115 constitucional (reformas y adiciones de 1996), Ley General de Asentamientos Humanos (1976) y Ley Federal de la Reforma Agraria (1972).

El marco jurídico urbano planteado en la década de 1970 determinó que cualquier régimen jurídico, incluido el ejidal estaba sujeto a la ordenación urbana. Sin embargo, no hubo modificaciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria (1972) para adoptar estos planteamientos en los apartados que regulaban la urbanización ejidal. En los ejidos la constitución o reconocimiento de una zona de urbanización, según la Ley dependía del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y las resoluciones presidenciales emitidas por el ejecutivo federal, sin tener un vínculo con el municipio, quién legalmente tenía a su cargo la regulación del crecimiento urbano.

El papel de las instancias federales, estatales y municipales, junto con sus planes de desarrollo urbano quedaron al margen del marco jurídico agrario, no obstante que fue una atribución reconocida desde el artículo 27 y 115 constitucional. El municipio que desde 1976, establece las provisiones y destinos de la tierra (ver Art. 115) no tiene reconocida ninguna

participación la conformación o regularización de las zonas de urbanización ejidal en marco jurídico agrario. Estas eran algunas de las tareas pendientes. En las siguientes páginas analizamos los cambios al artículo 27 constitucional (1992), la Ley Agraria (1992) para determinar de qué manera regularon las zonas de urbanización ejidal.

Definición del problema agrario con las reformas al Artículo 27 y la Ley Agraria de 1992

Contexto de las reformas

Las reformas al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria de 1992, son parte del cambio de modelo económico a una economía de mercado iniciado a principios de la década de los 1980's. El Plan Nacional de Desarrollo planteó la necesidad de modernizar el campo mexicano, lo que implicaba la libertad de los campesinos para determinar sus programas de producción, sus compromisos y su sistema de trabajo, sin la intervención directa del Estado en la producción (Martínez Guerrero, 2007). Para ello era necesario transformar la política agropecuaria, así como el tutelaje del Estado sobre los ejidos y las comunidades.

Con base en el argumento de que el país no podría modernizarse con una sociedad rural estancada, el gobierno salinista creó el Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994), que tenía en cuatro ejes fundamentales: la transformación de las instituciones públicas de fomento agropecuario; la modernización de los instrumentos de la política rural; la restructuración de las organizaciones de productores y la adecuación del marco jurídico en torno a la tenencia de la tierra (Martínez Guerrero, 2007)⁶⁷.

Este modelo de desarrollo agrícola pretendía lograr la eficiencia de los sectores económicos, basada en productividad y en precios competitivos a escala internacional. En consecuencia, la política agropecuaria se restructuró radicalmente entre 1989 y 1992 con el retiro de los subsidios directos a la producción lo que afectó negativamente a los sectores campesinos (Appendini, 1992). Esta es una de las razones, por las que la atención de las reformas de 1992 estuvo centrada en la productividad de los ejidos, dejando de lado la regulación de las zonas de asentamientos humanos.

⁶⁷ Paralelamente se desarrollarían políticas sociales, de educación, salud, vivienda, alimentación.

La propuesta de reforma constitucional que afectaría a los derechos a la tierra de los campesinos mexicanos se publicó el 6 de enero de 1992. La exposición de motivos partió de la historia agraria del país y los principios del reparto agrario como resultado de la Revolución de 1910 y la Ley Agraria de 1915. Después de 70 años de reparto tierra a los campesinos mexicanos, la exposición de motivos justifica las razones y necesidades de examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

Los principales propósitos de las reformas fueron:

- *Eliminar el minifundismo⁶⁸ provocado por el reparto agrario.*
- *Poner fin al reparto agrario⁶⁹ iniciado en 1915.*
- *Dar certidumbre jurídica al campo y a la tenencia de la tierra.*
- *Reconocer la forma de propiedad ejidal y comunal, junto con la propiedad privada y la nacional.*
- *Establecer la materia agraria como competencia federal, con lo que se crean los Tribunales Agrarios como órgano de procuración de justicia agraria (Fr. XIX).*
- *Capitalizar el campo con incentivos a la inversión, el desarrollo de la tecnología y a la productividad.*
- *Propiciar un mercado de tierras, lo que implicó abolir las restricciones a la libre circulación de las tierras ejidales y comunales.*

En la exposición de motivos el tema urbano (fundo legal, asentamientos humanos, cascos de población, zona de urbanización) en los ejidos y las comunidades no tuvo importancia. Los fundamentos y las propuestas de reforma no incluyen el tema en ninguna de sus dimensiones.

Los debates de la reforma al Art. 27 constitucional (1992)

La reforma constitucional al artículo 27 constitucional (1992) tiene una vocación eminentemente agraria, se centra en la transformación del campo y en la actividad

⁶⁸ Los minifundios son "...pequeñas superficies de propiedad ejidal, comunal o privada, con dimensiones menores a cinco hectáreas, en usufructo de integrantes del núcleo, posesionarios o propietarios privados..." (PA, 2009a, pág. 107).

⁶⁹ "La obligación del Estado de dotar de tierras quedó cancelada al derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente. En estas fracciones se establecía la reglamentación de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto de tierras" (Robles Berlanga H. M., 2008, pág. 15).

agropecuaria, y afirma que la tenencia de la tierra es clave en esa transformación (Gamboa Montejano & García San Vicente, 2005; González Pimienta, 1996). El resultado fue que la reforma publicada el 6 de enero de 1992 afectó lo que hasta ese entonces ningún gobierno se había atrevido a modificar (Bolívar Espinoza & Flores Vega, 2015).

El debate para la aprobación de las reformas estuvo conformado al menos por tres posturas: a) las posturas en contra, b) los que pedían una discusión amplia y c) las voces que respaldaban la propuesta⁷⁰.

Las voces en contra denunciaban a las reformas porque legalizaba el rentismo, fortalecía la propiedad privada en el campo, abriendo las puertas al mercado de tierras ejidales. Además, el Estado renunciaba a su obligación constitucional de dotar de tierra a los pueblos, lo que llevaría a la liquidación de los ejidos y las comunidades.

Otras voces pedían mayor debate para ampliar y aclarar los argumentos esgrimidos en audiencias públicas en todo el país con participación de: organizaciones campesinas, productores, uniones de ejidos, las asociaciones rurales, etc.⁷¹

Las voces a favor argumentaban que las reformas ayudarían a superar la crisis del campo⁷². Insistían en la necesidad de fomentar la inversión y productividad, como ya se ha señalado. Rechazaban el término *privatizar*⁷³, porque los ejidos y las comunidades no pasarían a manos de privados.

⁷⁰ Para una visión total de los debates, véase. (1) Iniciativa del ejecutivo Reforma del artículo 27 del 7 de noviembre de 1991; (2) Dictámenes de primera lectura artículo 27 constitucional del 3 de diciembre de 1991; (3) Discusión/origen: diputados de la reforma del artículo 27 constitucional con fecha 4 de diciembre de 1991; (4) Minuta Cámara revisora: senadores del 10 de diciembre de 1991; (5) Dictamen/revisora del 12 de diciembre de 1991; (6) Discusión/revisora del 12 de diciembre de 1991.

⁷¹ Varios de los argumentos en contra convergen con la necesidad de abrir el debate nacional donde se manifiesten las opiniones de los colectivos que conforman el campo mexicano. Véase el Proceso Legislativo de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 27 constitucional.

⁷² El grupo priista era fundamentalmente quién defendía la propuesta del Presidente Carlos Salinas de Gortari, los demás partidos estaban en contra la dicha política o al menos a favor de que el debate se ampliara a otras esferas públicas. Véase el Proceso Legislativo de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 27 constitucional.

⁷³ Se señalaba que se privatiza lo que es propiedad del Estado y pasa a la iniciativa privada, el ejido no es propiedad del Estado, el ejido es propiedad del núcleo de población y será éste y nada más que éste, aquel que habrá de tomar las medidas tendientes a perfeccionarlo. Véase la Discusión en la Cámara de Diputados.

El tema urbano no tuvo una consideración importante en los debates. Un análisis del diario de debates solo da cuenta de la postura del Dip. Gilberto Rincón Gallardo y Meltis, quién con insistencia abogó por el tema urbano en los ejidos y las comunidades. El diputado Rincón Gallardo señaló que el tema de los ejidos en las zonas urbanas fue menospreciado durante las sesiones de las comisiones y dejaba subsistentes las problemáticas urbanas en los ejidos, porque:

“La fundación y expansión de las ciudades ha tenido por norma general la ocupación del suelo en propiedad social... aparecen innumerables asentamientos irregulares en los lugares menos aptos para ser habitados, lo que se traduce en crecimientos anárquicos y desarticulados de las ciudades”
(Ver proceso legislativo).

Hubo otras menciones respecto a los temas urbanos --el incremento de las zonas urbanas, la reglamentación de las reservas territoriales para el desarrollo urbano en tierras ejidales, enajenación de las zonas urbanas, el pleno dominio en los ejidos urbanos, el crecimiento de las manchas urbanas sobre ejidos-- pero salieron a discusión cuando se tocaban otros temas, por lo cual no hubo posiciones claras sobre las zonas de asentamientos humanos ejidales.

Principales cambios aprobados; Artículo 27 constitucional y Ley Agraria (1992)

Los principales cambios aprobados con las reformas al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria de 1992 se señalan en el Cuadro 2.3. Con los cambios al marco jurídico se dan por concluida la dotación y restitución de tierras a los pueblos. Con el propósito de otorgar certidumbre jurídica al campo, se crearon tribunales federales agrarios autónomos, quienes tienen a su cargo la resolución de los conflictos agrarios, así como la creación de la Procuraduría Agraria.

Otro cambio fue el reconocimiento de la autonomía y personalidad jurídica de los ejidos y las comunidades, lo cual les permite tomar decisiones para el aprovechamiento de sus recursos productivos. La Asamblea, al ser el órgano supremo del ejido, tiene la facultad de tomar decisiones sobre el ejido, principalmente sobre el destino de las tierras y formas de organización interna, por medio de un Reglamento Interno, que regularía las formas de aprovechamiento de los recursos y la organización interna.

Cuadro 2.3.
Principales cambios entre el marco jurídico agrario antes y después de 1992.

Temas generales sobre ejidos y comunidades	
Instancias antes de 1992	Marco agrario de 1992
Reforma agraria: dotación de ejidos y restitución de tierras comunales.	Fin de la reforma agraria; creación de ejidos por la voluntad de 20 ejidatarios o más de otros ejidos, sin recibir nuevas tierras.
Ejidos y comunidades sin personalidad jurídica	Ejidos y comunidades con personalidad jurídica y patrimonio propio
Máxima autoridad agraria es el Presidente de la República.	La máxima autoridad agraria es la Asamblea ejidal; órgano de representación
Sin Reglamento Interno reconocido institucionalmente.	Reglamento Interno organiza la vida interna de cada núcleo agrario.
Los derechos ejidales no se pueden transferir, sólo por herencia.	Transferencia de derechos parcelarios a sujetos agrarios del ejido, decisión individual sobre la herencia.
Sujetos agrarios con derechos directos: ejidatarios	Sujetos agrarios con derechos directos: ejidatarios, posesionarios y vecindados.
Autoridades administrativas en el ejido: Presidente de la República, Comisiones Agrarias Mixtas.	Sin autoridades administrativas externas al ejido.
“Procedimientos agrarios” por resoluciones presidenciales	“Acciones agrarias” por voluntad de las Asambleas ejidales
Sin vía de adopción de dominio pleno de las parcelas ejidales	Las parcelas ejidales pueden adoptar el dominio pleno.
Sin instancias exclusivas de justicia agraria	Creación de los Tribunales Agrarios y Procuraduría Agraria.
Asociaciones sólo entre ejidos y comunidades	Sociedades mercantiles entre ejidatarios, comunidades, el estado y privados

Fuente: elaboración propia con base en las reformas artículo 27 constitucional y la Ley Agraria aprobada en 1992.

Las reformas reconocieron otros sujetos agrarios, además de los ejidatarios: posesionarios y vecindados pues, aunque existían en la práctica, no estaban reconocidos legalmente. Sus derechos fueron certificados y registrados. La nueva legislación agraria instauró, además: la Asamblea ejidal como el órgano supremo ejidal o comunal; y al Comisariado ejidal o de bienes comunales responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea.

Cada cambio generó nuevas estructuras en los núcleos agrarios y cursos de acción. La estructura general de los ejidos y comunidades se presenta a continuación.

Estructura general de los ejidos y comunidades (1992)

Con las reformas de 1992 el ejido⁷⁴ tiene dos concepciones: la primera es considerada como un núcleo de población o persona moral con personalidad jurídica y patrimonio propio; y la segunda, es una forma de tenencia de la tierra sujeto a un régimen especial de propiedad social que protege su patrimonio (PA, 2009a, pág. 74). Por su parte las *comunidades*⁷⁵ son el conjunto de personas que viven en el medio rural y comparten tradiciones, usos y costumbres; está conformada por el conjunto de tierras, bosques y aguas reconocidas con base en la legislación anterior a 1992 mediante acciones restitutorias, confirmatorias o de titulación de sus tierras (PA, 2009a, pág. 55)

Los *ejidatarios* son los sujetos agrarios integrantes del núcleo ejidal mexicano, mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo, que cuenta con certificado de derechos agrarios; los *poseionarios* son personas que ejercen un poder de hecho sobre un bien ejercitando actos de uso y goce como si fuera su propietario; y los *avecindados* son los mexicanos mayores de edad, que hayan residido por un año o más en las tierras del ejido y que haya sido reconocido con ese carácter por la asamblea del núcleo o por el Tribunal Agrario competente (PA, 2009a, págs. 43, 74 y 117).

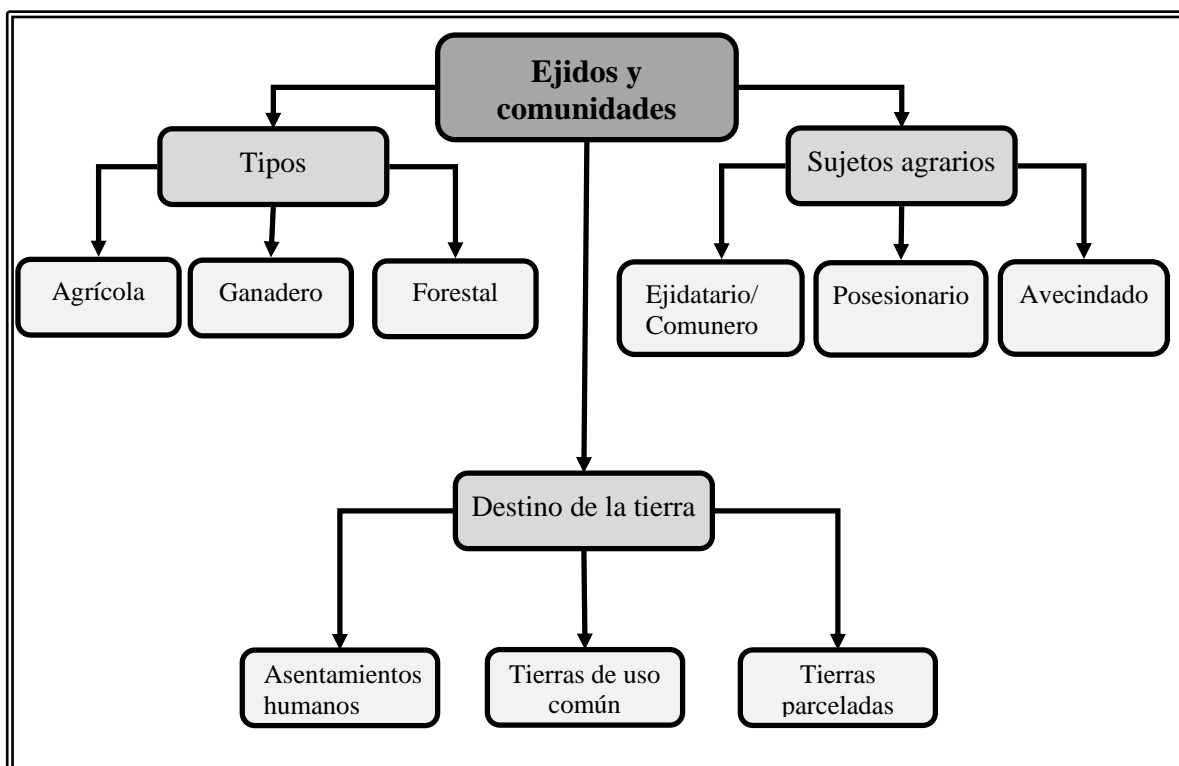
El destino de las tierras ejidales son: 1) *tierras destinadas al asentamiento humano* integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal; 2) *tierras de uso común* constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y

⁷⁴ Véase Art. 27, fracc. VII; Ley Agraria arts. 9-10; “Bienes ejidales” y “Tierras ejidales”. En el Art. 43 de la Ley Agraria se señala que: “Son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal.” Sus antecedentes se encuentran en la Ley de Ejidos de 1920.

⁷⁵ Véase. Ley Agraria en su art. 98 señala que el reconocimiento de una comunidad deriva de: una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad; un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal; la resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o el procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas; y 3) *tierras parceladas*⁷⁶ corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas (ver figura 2.2) (Véase. Ley Agraria, Sección 4ta, 5ta y 6ta).

Figura 2.2.
Estructura de los ejidos y comunidades en México, por tipos, sujetos agrarios y destino de la tierra, 1992



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Agraria.

Desafíos del tema urbano en el marco jurídico agrario

La Ley Agraria (1992) tuvo como base los temas agrarios y la definición de nuevos derechos de propiedad sobre las tierras de los núcleos agrarios, donde está incluida la posibilidad de urbanizar tierras ejidales. Si bien se establecieron procedimientos para la delimitación y

⁷⁶ La Ley Agraria en su Art. 79 establece que: “El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad”.

ampliación de asentamientos humanos ejidales, hubo poca claridad y precisión al momento de establecer la ruta a seguir por los sujetos agrarios, tampoco se detalló el tipo de participación que tendría el municipio, dado que es la instancia facultada para planear el crecimiento urbano.

Los postulados de la Ley Agraria (1992) son ambiguos, porque no hay procedimientos específicos para la delimitación o constituciones de tierras para el asentamiento humano, la titulación de un solar urbano o una zona de urbanización y la existencia del fundo legal. Tampoco queda clara la diferencia jurídica entre la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y el solar urbano, pues este último no es inalienable, imprescriptible e inembargable. Si bien se permite a la Asamblea ejidal delimitar una zona de urbanización cuando el poblado ejidal esté ubicado en tierras ejidales, no hay mecanismos para forzar la delimitación del área de asentamientos humanos, aun cuando esté localizado un centro de población en el ejido.

Otras preguntas que quedan latentes antes dichos cambios son: ¿Por qué no se determinó que todos los núcleos agrarios que se certificaron tuvieran una zona de asentamientos humanos, si desde 1954 se previó que todos los ejidos dotados o restituidos tuvieran una zona de urbanización?; en otro sentido, la pregunta es ¿Por qué no se cumplen las reglas y las normas establecidas en la Ley Agraria para delimitar, regularizar y ampliar asentamientos humanos ejidales?

Ley General de Asentamientos Humanos (1993)

La Ley en materia de Asentamientos Humanos (1993) tiene como objetivo “Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos”. Para cumplir tal cometido, establece que la ordenación de los centros de población en los municipios debe llevarse a cabo mediante los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades. La fundación de centros de población debe realizarse en tierras susceptibles para el

aprovechamiento urbano. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano señalan las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecen la zonificación correspondiente.

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

Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros debe ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano municipales y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia.

El hecho de que un sujeto agrario tenga derecho a un solar en los terrenos de asentamientos humanos ha sido insuficiente para normar la irregularidad de las viviendas y servicios públicos instalados en tierras ejidales. Como veremos en nuestro caso de estudio, en la mayoría de los ejidos del país, no se instrumentan los procedimientos para regularizar los asentamientos humanos ejidales y las autoridades ejidales están apartadas de la normatividad urbana. No queda claro cómo las autoridades ejidales y municipales se pueden articular para definir los programas de desarrollo urbano, cuando la superficie susceptible de desarrollo urbano sea ejidal.

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares

El Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (1993) establece los procedimientos para la delimitación y destino de las tierras para el asentamiento humano y la asignación y titulación de derechos sobre solares urbanos. De la misma manera, señala que la Asamblea puede acordar la constitución o ampliación de la zona de urbanización, la asignación de solares, la protección del fundo legal,

la creación de las reservas de crecimiento y la regularización de las tierras ocupadas por el poblado, delimitándolas como zona de urbanización. Cuando se constituya o amplíe la zona de urbanización, los solares que resulten son asignados por la Asamblea ejidal.

La Procuraduría Agraria, verifica que se apegue a lo dispuesto en la legislación, planes, programas y declaratorias en materia de desarrollo urbano, ecología y fraccionamientos correspondientes. La facultad de regularización de la zona urbana ejidal resulta interesante y práctica porque establece diversas disposiciones relativas al reconocimiento del carácter de legítimo poseedor del solar y a los casos de posesión derivada.

Ley General Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016)

La discusión desde 1992 por algunos autores (Cruz Rodríguez M. S., 2002; Jiménez Dorantes, 2006; Olivera G. , 2001) dejaba ver la insuficiencia de Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 para regular el crecimiento urbano de las ciudades y particularmente del crecimiento poblacional en las zonas ejidales. El 28 de noviembre de 2016 se renovó dicha Ley por la Ley General Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Esta ley tiene como principales objetivo ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos del país, donde concurren la Federación, de las entidades federativas, los municipios. La preocupación es planear la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos con acceso a los espacios públicos, determinando provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios e inculcando la participación ciudadana (art. 1).

En lo que respecta a los núcleos agrarios, hay algunas precisiones para que sus superficies que formen parte de los centros de población⁷⁷, zonas de urbanización ejidal o tierras de asentamiento humano⁷⁸ se sujetan a esta Ley, a la Ley Agraria, a la legislación estatal de desarrollo urbano, a los planes o programas de desarrollo urbano (Art. 62). Habría

⁷⁷ La Ley señala que los centros de población son: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas y las que se reserven para su expansión (ver Art. 3)

⁷⁸ El asentamiento humano, según la Ley es: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran (ver Art. 3)

que esperar para que se precise el papel de cada una de ella en las normas reglamentarias para acabar con la ambigüedad que se tenía en la anterior Ley.

Según la Ley, la urbanización de los ejidos y comunidades debe contar con autorizaciones de impacto urbano, fraccionamiento o edificación por parte de las autoridades estatales y municipales. Si no se cuenta con ello, el Registro Agrario Nacional y el Registro Público de Propiedad no deben inscribir títulos o actos tendientes al fraccionamiento, subdivisión, parcelamiento o pulverización de la propiedad sujeta al régimen agrario (Art. 62). Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento o regularizar los asentamientos humanos se debe ajustar a esta Ley y sus disposiciones (zonificación, planes, programas y normas) donde interviene el municipio.

Cabe tener en cuenta que es frecuente que los núcleos urbanos se establezcan en superficies parceladas o de uso común, pues, aunque no se reconozcan jurídicamente los asentamientos humanos, se siguen habitando las tierras ejidales. Por lo anterior, vemos necesario en primer lugar, una precisión para establecer que los asentamientos humanos de los ejidos y las comunidades deben regirse por esta ley con independencia de su personalidad jurídica y autonomía.

En segundo lugar, se debe distinguir entre la regularización de superficies para su incorporación al desarrollo urbano y la regularización de superficies que se han destinado al asentamiento humano por el crecimiento poblacional del ejido y que no se urbaniza por el efecto de desarrollo urbano planeado, pues el artículo 82 y el 83 no hacen tal distinción. En tercer lugar, crear un programa permanente para que los ejidos regularicen los asentamientos humanos irregulares, pues si bien existe el Fanar, su finalidad es certificar los núcleos agrarios sin certificar. Esto debe ir acompañado de reglas de operación claras que indiquen las instancias (municipales y agrarias) y las etapas (en la certificación, posterior a la certificación, en planes y programas de desarrollo urbano, etc.) en que deben participar para implementar las normas.

Un balance de la política institucional de la propiedad de 1992

El recuento anterior no ha pretendido ser un análisis jurídico agrario, sino un seguimiento a los marcos jurídicos para comprender desde donde: 1) se modifican y crean instituciones y

autoridades agrarias; 2) se diseñan e implementan políticas, programas y cursos acción en los ejidos y; 3) se vinculan con otros marcos normativos para atender temas específicos, como los asentamientos humanos ejidales.

Por lo anterior, el artículo 27, 73, 115 constitucional con sus reformas (1917-2014), la Ley Agraria (1992), la Ley General Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) y los Planes de Desarrollo Urbano constituyen el marco general para crear o modificar instituciones agrarias (RAN, PA, etc.), urbanas (municipio, estados y federación, etc.) y autoridades ejidales (asamblea ejidal, comisariado ejidal, etc.).

El Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares fue la base para la organización e implementación del Procede. Desde nuestra postura, es necesario crear un Reglamento y programas para dar mayor precisión a los derechos de propiedad sobre los asentamientos humanos y al mismo tiempo promover cursos de acción o acciones agrarias para la delimitación de asentamientos humanos ejidales. En este mismo sentido, es fundamental la organización de los diferentes tipos de superficies del asentamiento humano para dar claridad a los sujetos agrarios y las Asambleas sobre los procedimientos para reconocer solares urbanos y distinguirlos de las superficies destinadas a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.

En función de lo anterior, analizamos la implementación del programa Procede en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México, o cursos de acción (como el cambio de destino de tierras de uso común a asentamientos humanos en ejidos).

El interés central es analizar las políticas y programas de asentamientos humanos ejidales, en particular, estudiamos los procedimientos que los ejidatarios y la asamblea ejidal tienen para planear los asentamientos humanos. A partir de lo anterior, indagamos en los procedimientos, mecanismo y actores que forman parte de las relaciones institucionales para acceder a los servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano. A continuación, profundizamos tema de los asentamientos humanos en las reformas de 1992.

2.3 Asentamientos humanos en la Ley Agraria (1992)

Definición de los asentamientos humanos en los núcleos agrarios

Definición de las tierras de asentamientos humanos

La Ley Agraria de 1992 definió tres destinos en el polígono ejidal: parcelas, uso común y asentamientos humanos. La tierra para el asentamiento humano es área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, compuesta por los terrenos que se ubiquen en la zona de urbanización o del fundo legal, es decir, superficie dedicada al poblado, en ella encontramos: Centro de población o fundo legal, solares urbanos, reserva de crecimiento y los servicios urbanos (ver figura 2.3). En esta superficie encontramos: viviendas de los sujetos agrarios con sus familias, oficinas ejidales y municipales, escuelas, iglesias, clínicas de salud entre otras.

Las parcelas con destino específico también gozan de la misma protección que las tierras de asentamiento humanos. Estas son: la parcela escolar, unidad agrícola industrial para la mujer, y la unidad productiva de apoyo para la atención de la juventud. Los solares urbanos no son de destino específico, pues están destinados al domicilio de los sujetos agrarios y de sus familias. Salvo los solares urbanos, el resto de la superficie de asentamiento humano no está individualizado, ni cuenta con títulos.

Figura 2.3.
Tipos de destino de los ejidos mexicanos a partir de 1992

				Uso Común				
	Parcelas			Centro de población o Fundo legal				
					Asentamiento humano			
				Reserva de crecimiento	Servicios urbanos			

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Agraria (1992).

El área de asentamientos humanos y el fundo legal es protegida por la federación, los estados y los municipios y en especial la Procuraduría Agraria. Sin embargo, en el caso del fundo legal ha quedado solo como un término histórico, que fue desplazado por la inclusión de conceptos como: zona de urbanización, asentamiento humano, centro de población. Además, la certificación de los ejidos y las comunidades no incluyó un registro con sus características propias, es decir, en términos catastrales no se genera ningún registro, lo que significa la ausencia de datos para reconocer el fundo legal en los núcleos agrarios.

La Asamblea ejidal tiene la facultad exclusiva para: 1) delimitar o relocalizar el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico; 2) delimitar reservas de crecimiento urbano de los centros de población ejidal (Art. 65) y 3) regularizar los asentamientos humanos que estén ubicados en el ejido, pero que no estén reconocidos de manera legal. Para la delimitación de la zona de urbanización, se requiere la intervención de autoridades municipales con el Plan de Desarrollo Urbano y las normas técnicas de la Secretaría de Desarrollo social (Art. 66). Al delimitar la zona de urbanización o reserva de crecimiento se deben separar las superficies para los servicios públicos (Art. 67).

Los solares urbanos son terrenos destinados a la edificación de casas, superficie lotificada ubicada en la zona de urbanización dentro de las tierras del asentamiento humano del ejido. Los solares son propiedad plena de sus titulares, al recibir el título correspondiente el ejercicio de sus derechos se regula por la legislación civil (PA, 2009a, pág. 141). Los solares urbanos tienen un estatuto distinto porque son propiedad plena de sus titulares y pueden enajenarse (Díaz de León, 2005).

Cuando se constituye una zona de urbanización ejidal, todo ejidatario tiene derecho de recibir gratuitamente un solar con la extensión determinada entre la Asamblea y el municipio (Art. 68). La asignación de los solares se hace en presencia de un representante de la PA, el acta respectiva se inscribe en el RAN y los certificados que éste expida de cada solar constituyen los títulos correspondientes. Además de los títulos que ampara el derecho sobre los solares, se inscriben los planos y delimitación de las tierras de asentamientos humanos (Art. 152). Por lo anterior, jurídicamente sale del régimen ejidal para llevarlo al derecho civil (Gallardo Zúñiga, 2012). Por ello, los solares, implica una posesión inmediata sobre él, sin otra limitación que las establecidas por el artículo 27 constitucional.

Las alternativas para constituir, ampliar, reservar, regularizar e incluso reducir los asentamientos humanos en los ejidos son cinco:

- El primero es la adquisición del dominio pleno, que permite a las tierras parceladas transferirlas a dominio pleno, con ello, se incorpora la superficie de la tierra al régimen civil para ser objeto de la Ley General de Asentamientos Humanos.
- El segundo es la delimitación de solares urbanos cuando se constituyan asentamientos humanos ejidales. Los solares son terrenos destinados a la edificación de casas en donde habiten las familias de los sujetos agrarios. Su delimitación se da cuando se certifique el ejido o por aprobación de la Asamblea ejidal.
- El tercero es la constitución de sociedades mercantiles para la creación y elaboración de proyectos inmobiliarios sobre tierras de usos común. Las sociedades mercantiles o civiles participan como accionistas del ejido. Esta alternativa permitió que tierras de uso común se destinen al desarrollo urbano.
- El cuarto es el cambio de destino, donde se transfieren tierras parceladas o de uso común a asentamiento humano. Pero también se prevé la posibilidad que sea de manera inversa, es decir, que de asentamiento humano se cambie hacia tierras de uso común o parcelado.
- El quinto es la expropiación por causa de utilidad pública, adoptada desde los años setenta por la Corett, para regularizar asentamientos humanos ejidales y otorgarle un título. La expropiación puede ser para crear o ampliar reservas territoriales para el desarrollo urbano.

El municipio y el ejido; servicios públicos, infraestructura y equipamiento

La existencia de superficie de asentamientos humanos ejidales genera un vínculo entre autoridades ejidales y municipales. El municipio establece planes y programas de desarrollo urbano, regula los usos y destinos de las tierras y establece reservas para el crecimiento urbano. Si la Asamblea ejidal quiere cambiar el destino de las superficies parcelarias ejidales para que se constituya, amplíe o regularice asentamientos humanos, el municipio tiene que adecuar los destinos de las tierras de las superficies parcelarias o de uso común ejidales a zonas de urbanización.

La Ley Agraria (1992) reconoce la participación del municipio para la localización, deslinde, fraccionamiento y reserva de superficies de asentamiento humano en los ejidos. Si el ejido cubre con las regulaciones urbanas, el municipio brinda servicios públicos, infraestructura y equipamiento. En algunos casos, el municipio puede recibir tierras ejidales para destinarlos equipamiento o ampliar infraestructura, necesarios para la vida comunitaria.

En el caso de transferencias de derechos ejidales, el municipio tiene derecho de preferencia frente a personas ajenas al núcleo de población, siempre y cuando la superficie esté dentro de las reservas de crecimiento⁷⁹ de un centro de población ejidal y reconocido por los planes de desarrollo urbano municipal.

La Ley Agraria (1992) prevé la constitución de una Junta de Pobladores en los ejidos, detallada adelante, con capacidad para proponer mejoras al municipio sobre: servicios públicos, infraestructura y equipamiento. Esta instancia vincula al ejido con el municipio, sin embargo, su constitución para los ejidos es opcional y sólo puede emitir opiniones que no obligan al municipio.

Junta de pobladores ejidal y la urbanización ejidal

La “Junta de Pobladores” es un órgano de participación ejidal que tiene como finalidad hacer propuestas sobre las mejoras en los servicios públicos, equipamiento y trabajos comunitarios en la zona de urbanización y en general atender los asuntos referentes a las tierras del asentamiento humano. Dentro de la Junta es posible conformar las comisiones para atender temas en particular. (Véase Ley Agraria arts.41-42).

Esta instancia surge como auxiliar de las asambleas ejidales⁸⁰. En su integración participan ejidatarios y vecindados. La Junta de Pobladores opina sobre la organización y planeación del área de asentamientos humanos, los servicios públicos, infraestructura, equipamiento urbano frente al municipio, sin embargo, no tiene atribuciones para tomar decisiones sobre su aprobación o no de sus informes. Las funciones específicas se detallan en el artículo 42 de la Ley Agraria y señalan las siguientes funciones:

- a) Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales; proponer las medidas para mejorarlos; sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas sugeridas;

⁷⁹ La Reserva de crecimiento es un área ubicada dentro del asentamiento humano del núcleo para el desarrollo de la zona urbana. La asamblea del ejido o comunidad resolverá su delimitación conforme a las leyes de la materia; para su localización y fraccionamiento se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (PA, 2009a, págs. 134-135).

⁸⁰ La integración y funcionamiento de la junta de pobladores se determina en el reglamento que al efecto elaboren los miembros de la misma (Art. 41).

- b) Informar en conjunto con el comisariado ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales o clínicas, y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los pobladores;
- c) Opinar sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vivienda y la sanidad;
- d) Dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización; y
- e) Las demás que señale el reglamento de la junta de pobladores, que se limiten a cuestiones relacionadas con el asentamiento humano y que no sean contrarias a la ley ni a las facultades previstas por esta ley para los órganos del ejido.

La existencia de una Junta de Pobladores no es imprescindible, pero si es una instancia que puede encargarse de los temas de asentamientos humanos en los ejidos. Con ello cada ejido tendría un vínculo legal y directo con las autoridades municipales para regularizar y resolver los problemas que se tienen en los asentamientos humanos. Por ello, uno de los problemas más graves los ubicamos, cuando vemos que gran parte de los núcleos agrarios no han constituido una Junta de Pobladores, el caso de San Felipe Coamango, como veremos adelante no es la excepción. Lo que está atrás de esta omisión, son la ausencia de un órgano o prácticas organizativas que organice y opine sobre el estado de los barrios.

Asentamientos humanos en Ley Agraria (1992) a debate

Los asentamientos humanos en el debate de las reformas de 1992 fueron prácticamente nulos, no obstante, la Ley Agraria (1992) permite a los ejidos delimitar, ampliar, reserva y regularizar asentamientos humanos. Estos planteamientos son confusos, especialmente en para su implementación porque no detallan los procedimientos y la participación de otros actores, como el municipio, para regular el desarrollo urbano.

La constitución de una zona urbana, durante el proceso de certificación (Procede) ejidal se dejó a la voluntad de los ejidatarios, a pesar de que, desde 1940 el Código Agrario propuso que todos los ejidos tuvieran una zona de urbanización. Ante ello, la pregunta es ¿Cuáles fueron las razones por las que el Procede, no registró las zonas que ya estaban ocupadas por viviendas, escuela, clínica, etc., como tierras de asentamiento humanos para los ejidos de manera obligada?, en casos como el de San Felipe Coamango que analizamos adelante, había escuelas, viviendas, servicios públicos, pero no se certificó como asentamiento humano, sino como parcelas.

La facultad exclusiva para crear, ampliar, reservar o regularizar una zona urbana ejidal fue otorgada a la Asamblea. Durante la certificación hubo apoyo técnico del INEGI y el RAN, y apoyo jurídico de la PA. Sin embargo, los ejidos certificados requieren de preparación técnica para ampliar, reservar o regularizar asentamientos humanos, pero para ello, no hay políticas o programas.

A pesar de la poca claridad de los planteamientos de las reformas, el vínculo del ejido con el municipio reconocido por la Ley Agraria (1992) termina con la separación histórica surgida desde el nacimiento de ambas instancias a principios del siglo XX. El tema en lo general está latente, pues si se pretende planear el crecimiento urbano sobre terrenos ejidales, es necesaria la colaboración y coordinación de autoridades e instancias ejidales y municipales.

2.4 Políticas mexicanas para el ordenamiento de asentamientos humanos ejidales (1992-2014)

Política de certificación de los núcleos agrarios

PROCEDE; Origen y objetivos del Programa

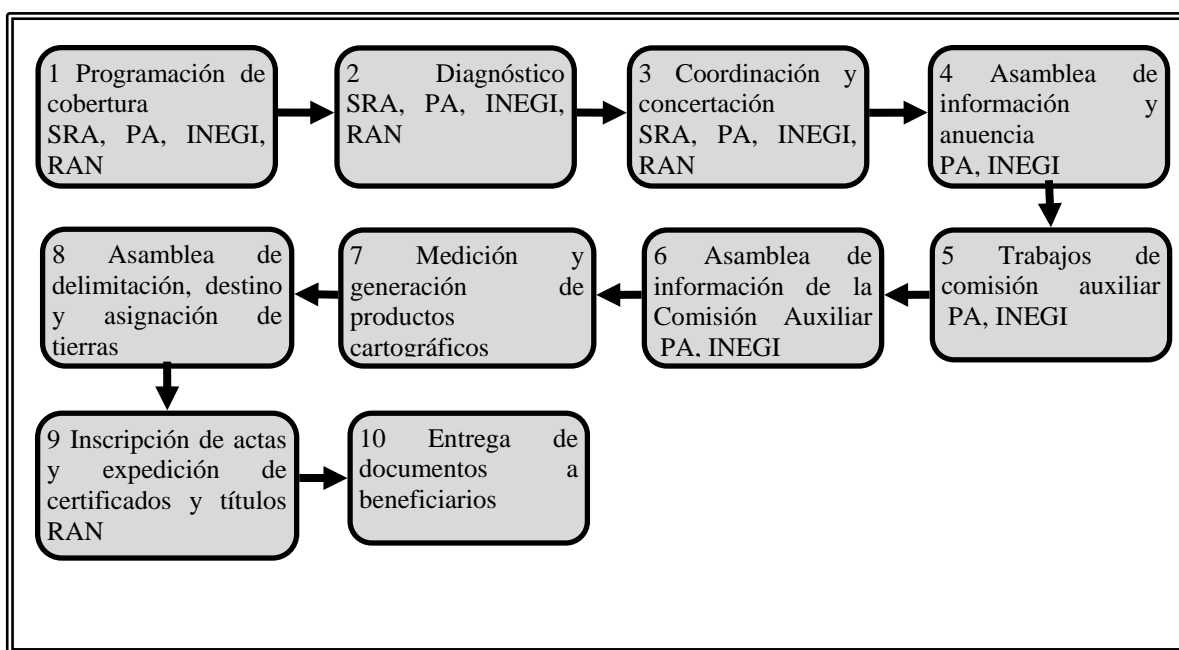
En 1993 se lanzó la política de certificación, denominada Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) con el objetivo de otorgar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los ejidos y comunidades⁸¹. El Programa fue voluntario para ejidatarios y comuneros, quienes a través de su Asamblea decidían y delimitaban el destino y la asignación de derechos de sus tierras (PA, 2009a, pág. 120). Esta política fue coordinada por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

⁸¹ El Programa tiene su fundamento en el Artículo 27 constitucional (1992) y la Ley Agraria (1992), así como su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, y las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior de Ejido⁸¹. En ellos se especifican los procedimientos y requisitos que los ejidatarios y comuneros deben cumplir para la certificación.

El objetivo del programa era entregar certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según el caso, así como títulos de solares en favor de los sujetos agrarios: ejidatarios, comuneros, posesionarios y vecindados, que accedieron de manera libre y voluntaria al programa (SRA, PA, INEGI, RAN, 2003).

Para el funcionamiento el Programa se hicieron cambios institucionales. La SRA mantuvo sus funciones de capacitación, organización, promoción del desarrollo agrario y el ordenamiento y regularización de la propiedad rural; el RAN se desconcentró con el propósito de hacer más eficiente las actividades de registro. Por necesidad técnica, interviene el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Figura 2.4.
Funcionamiento de la certificación de la Propiedad social en México



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Agraria y en el Programa.

PROCEDE en funcionamiento

La SRA, la PA y el RAN (2003) fueron parte importante en la puesta en marcha del Procede. La Procuraduría Agraria, en su carácter de institución al servicio de los campesinos, tenía la tarea de informar a los ejidatarios de los pasos a seguir para la obtención de sus certificados y títulos. La PA los orientaba en cada una de las etapas del programa, señalando los

mecanismos y procedimientos que debían seguir para obtener la certificación ejidal y titulación de solares. También apoyaba y asesoraba para preparar y llevar a cabo las asambleas, sobre todo las relativas a la aprobación del destino de las tierras. Y vigilaba que cada una de las actividades se realice dentro de un marco de legalidad.

Los trabajos de medición y técnicos para la operación del programa correspondieron al INEGI. Para llevar a cabo las mediciones de los núcleos agrarios, el Registro elaboró normas técnicas; éstas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1992 (ver figura 2.4). El RAN estaba encargado de la expedición, registro y control de los certificados de derechos parcelarios y de derechos comunes, así como de los títulos de los solares urbanos (ver figura 2.3). Debía prestar asistencia técnica para medir los ejidos, tal como lo señala el artículo 56 de la Ley Agraria.

También participó la entonces Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGARPA) para generar la documentación de los núcleos agrarios, especialmente en temas de: aguas, bosques, selvas y el fraccionamiento y deslinde de la zona urbana, respectivamente⁸².

El Procedimiento General Operativo del PROCEDE, básicamente estaba estructurado en 10 etapas (ver figura 2.3); 3 de ellas previas a la participación de las instituciones en los núcleos ejidales, 5 etapas que se desarrollaban al interior de los ejidos y las 2 últimas que correspondían a la formalización de los actos y acuerdos de la Asamblea y la certificación, inscripción y certificación de tales actos y finalmente, se entregaban certificados y títulos a los sujetos de derecho.

El alcance de Procede en la certificación de núcleos agrarios (1992-2006) y Fanar

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares se declaró cerrado a escala nacional en el año 2006. Para continuar con la certificación se crea el programa FANAR, como se verá adelante. Cada entidad federativa emitió en conjunto --con la

⁸² Los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos participan en las tareas de coordinación y promoción, apoyando las actividades de regularización al favorecer las condiciones para la operación del Programa. Debe destacarse la importancia que para el PROCEDE tienen los Fedatarios Públicos, cuya intervención es imprescindible para las actividades de certificación y titulación, según lo prevé la Ley.

entonces-- Secretaría de la Reforma Agraria un acuerdo para el cierre operativo del programa. La cobertura alcanzada por el Procede entre 1993 y 2006, de acuerdo con las estadísticas del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios del Registro Agrario Nacional fue del 90.01% de núcleos agrarios, de un total de 31, 940. De 28 749 núcleos agrarios certificados 27 001 fueron ejidos y 1 748 fueron comunidades.

Cuadro 2.4.
Ejidos y comunidades certificados por Procede (1993-2006) y Fanar (2006-2014), a nivel nacional, en número y porcentaje.

Tipo de Núcleos Agrarios		Procede (1993-2006)	Fanar (2006-2014)	Sin certificar	Total de núcleos agrarios
Ejidos	Número	27 001	1 173	1 403	29 577
	%	91.29	3.97	4.74	100
Comunidades	Número	1 748	158	457	2 363
	%	73.97	6.69	19.34	100
Total certificado	Número	28 749	1 331	1 860	31 940
	%	90.01	4.17	5.82	100

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) del Registro Agrario Nacional (2014)

El Procede (1993-2006) de un total de 29 577 ejidos certificó el 91.29%, por su parte el Fanar de 2006 hasta el 2014 había certificado el 4.17% respecto del total. Hasta 2014 faltaban por certificar el 4.74%. Hasta 2014, de acuerdo con el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios 1 860 núcleos agrarios no han sido certificados, de estos 1 403 son ejidos y 457 son comunidades (ver cuadro 2.4).

Los ejidos y las comunidades que no han sido certificados, tanto al declarar el cierre del Procede en 2006, como con programa Fanar es por no cubrir las condiciones suficientes para ello. Es decir, no aceptaron el Programa, no pudieron acreditar la titularidad sobre las tierras, enfrentaban conflictos por la tenencia de la tierra, reportaban problemática social interna y no estaba definido el padrón de sujetos (PA, 2009b).

El estudio de caso en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México, mostrará el funcionamiento de las instituciones, su implementación y las problemáticas durante la implementación del programa Procede, con cada uno de los grupos locales.

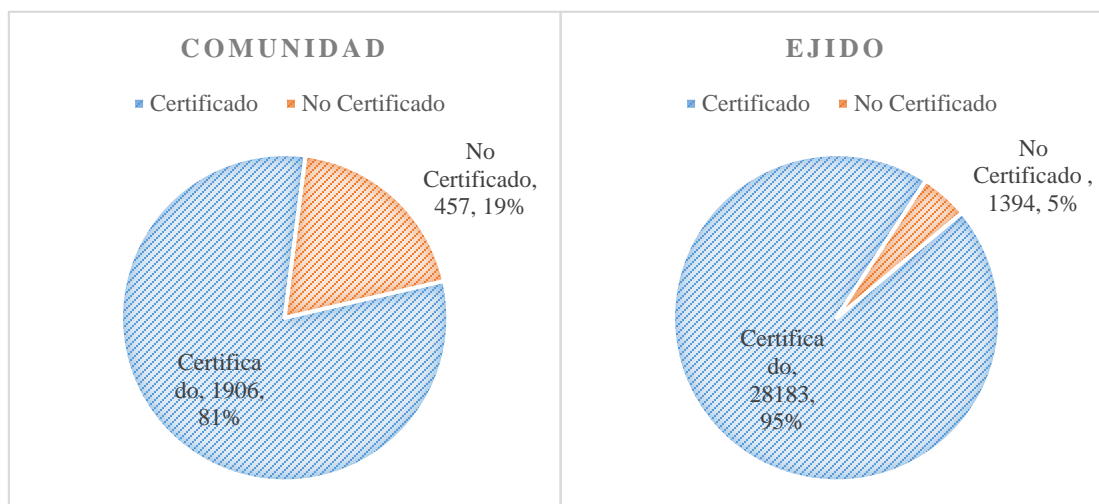
Características de los núcleos agrarios a partir de la política de certificación

Alcances y dimensiones de la política de certificación

De acuerdo con el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA), hasta diciembre de 2014, cuando se realizó esta investigación, la superficie total de México era de 196, 066, 800 hectáreas, de ellas, 51.2% pertenecen a los núcleos agrarios, el resto pertenece a la propiedad privada y pública (ver anexo 2.1). La superficie que corresponde a la propiedad social se encuentra en 31, 940 núcleos agrarios, de éstos 2, 363 (7.4%) son comunidades y 29, 577 (92.6%) son ejidos. La política de certificación ha logrado una certificación de 81% para el caso de las comunidades y un 95 % para los ejidos, es decir, se han certificado 30, 089 núcleos agrarios (ver gráfico 2.1).

Las dimensiones de los ejidos y las comunidades no ponen en duda la importancia de diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a su organización y funcionamiento. El comportamiento por entidad federativa varía de manera significativa, pues algunas superan ampliamente la media nacional (Ver Anexo 10).

Gráfico 2.1.
Comunidades y ejidos certificados y no certificados a nivel nacional, en número y porcentaje, (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (2014)

El promedio de hectáreas que tiene un ejido es de 2, 923.8, de ellas, 994.7 hectáreas corresponden al destino de la “tierra parcelada”, 1, 893.1 hectáreas a las “tierras de uso común”, 34.4 al “tierra de asentamiento humano”, 1.6 hectáreas a otros tipos de superficie. Si lo vemos respecto a los sujetos agrarios, cada ejido en promedio cuenta con 170 (Véase anexo 10).

En los núcleos agrarios hay sujetos agrarios, estos son aquellas personas a las que es aplicable la legislación agraria, en esta investigación, se consideran como sujetos, las personas que poseen un derecho reconocido por la Asamblea y con posibilidad de adquirir derechos de propiedad, de acuerdo a la política de certificación son: ejidatarios, comuneros, poseionarios y vecindados⁸³. Los *ejidatarios y comuneros* constituyen el mayor número con 3, 490,973 representado el 64.7% de los sujetos agrarios como se observa en el cuadro 2.5. De ellos, el 54% pertenecen a ejidos y 10.6% a comunidades⁸⁴.

Cuadro 2.5.
Ejidatarios o comunero, poseionarios y vecindados a nivel nacional por tipo de núcleos agrarios, en número y porcentaje, 2014

Tipo de núcleos agrarios	Ejidatarios o comuneros		Poseionarios		Vecindados		Total sujetos agrarios	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Comunidad	574,584	10.6	2,126	0.0	33,353	0.6	610,063	11.3
Ejido	2,916,389	54.0	705,992	13.1	1,166,950	21.6	4,789,331	88.7
Total general	3,490,973	64.7	708,118	13.1	1,200,303	22.2	5,399,394	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA)

⁸³ Para la Ley Agraria y el Reglamento Interno de la Procuraduría (PA) Agraria son sujetos agrarios y objeto de los servicios de la PA, los siguientes: ejidatarios, comuneros, sucesores de estos, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados, poseionarios, jornaleros agrícolas, colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general (PA, 2009a, pág. 142).

⁸⁴ Respecto de la participación en la Asamblea, son los únicos que tienen derecho a voz y voto en la toma de decisiones, derecho a designar al sucesor de sus derechos ejidales, derecho a transferir sus derechos y rentar la parcela al interior del ejido, derecho a participar con tierra en sociedades mercantiles (Appendini, 2010, págs. 74-75).

El segundo grupo son *los poseionarios*⁸⁵ con 708, 118 (13.1%) de sujetos agrarios, de estos, 2, 126 son de comunidades y 705, 992 son de ejidos. Estos sujetos a diferencia de los ejidatarios no poseen todos los tipos de derechos, pues no tiene derecho de exclusión o enajenación de la propiedad. Aunque puede tener una parcela cumpliendo los requisitos establecidos en la Ley Agraria puede ejercitar la acción de prescripción respecto de las tierras ejidales que detenta (PA, 2009a, pág. 117).

Finalmente, *los vecindados*⁸⁶ son 1, 200, 303 (el 22.2%), de los cuales el 0.6% corresponde a comunidades y 21.6% a ejidos. No todos los vecindados tienen posesión de tierras, aunque si son sujetos de estos derechos, porque pueden acceder a parcelas o solares urbanos. Estos sujetos tienen derecho a ser integrantes de la junta de pobladores (Ver Ley Agraria arts. 13, 19, 41, 57).

Tipos de destino de la tierra

En los ejidos y las comunidades hay varios tipos de tierra según el destino: tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas y otros, a nivel nacional se pueden observar en gráfico 2.1, donde hay una clara tendencia de las tierras parcelarias y de uso común. Los registros del RAN indican que la superficie parcelada aglutina 29, 072.9 mil hectáreas (30.6%), de las cuales 29.5% corresponde a ejidos y 1.1 a comunidades (ver cuadro 2.6). Esta es la superficie productiva de las tierras ejidales que fue fraccionada y cuyo derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de cada parcela, corresponde al ejidatario que se le hubiere asignado ese derecho, cada una de ellas se puede ver en el cuadro 2.6.

Las tierras de uso común representan el 67.3% con una superficie de 63, 970.4 mil hectáreas, 56.1% corresponde a los ejidos y 11.2% a las comunidades (ver Cuadro 2.6). Este tipo de superficie son terrenos ejidales o comunales que constituyen el sustento económico

⁸⁵ En materia agraria, es el sujeto que posee tierras ejidales o comunales y que ha sido reconocido con tal carácter por la asamblea del núcleo o el Tribunal Unitario Agrario competente. En términos generales, es la persona que ejerce un poder de hecho sobre un bien ejercitando actos de uso y goce como si fuera su propietario (PA, 2009a, pág. 117).

⁸⁶ Los vecindados tendrán derecho, en su caso, a la asignación de derechos sobre tierras ejidales; a participar en la venta de los derechos correspondientes cuando no exista sucesor del sujeto agrario; a adquirir derechos parcelarios por enajenación; al derecho del tanto en la primera enajenación de parcelas con dominio pleno (PA, 2009a, pág. 43).

de la vida en comunidad de los núcleos y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, con la única excepción permitida por la Ley Agraria (PA, 2009a, pág. 147). Las tierras de explotación colectiva son las que emplean los ejidatarios o comuneros que trabajan en forma conjunta los terrenos del núcleo; en esta figura no existe un parcelamiento de las tierras de cultivo (PA, 2009a, pág. 78). Estas últimas reúnen 87.4 mil hectáreas (0.1%), 55.7 mil hectáreas para los ejidos y 31.7 mil hectáreas para las comunidades (ver Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6.
Superficie de ejidos y comunidades por tipo de destino a nivel nacional,
en miles de hectáreas y porcentajes
2014

Tipos de superficie	Comunidad		Ejido		Total general*	
	Miles de has.	%	Miles de has.	%	Miles de has.	%
Parcelada	1,038.8	1.1	28,033.1	29.5	29,072.9	30.6
Uso común	10,672.0	11.2	53,298.4	56.1	63,970.4	67.3
Explotación colectiva	31.7	0.0	55.7	0.1	87.4	0.1
Asentamiento Humano	253.7	0.3	969.8	1.0	1,223.5	1.3
Otros	11.0	0.0	45.3	0.0	57.3	0.1
Achurada	23.4	0.0	440.4	0.5	464.8	0.5
Sin Regularizar por medición parcial	54.0	0.1	136.1	0.1	190.1	0.2
Total	12,086.6	12.7	82,979.8	87.3	95,066.4	100

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) 2014.

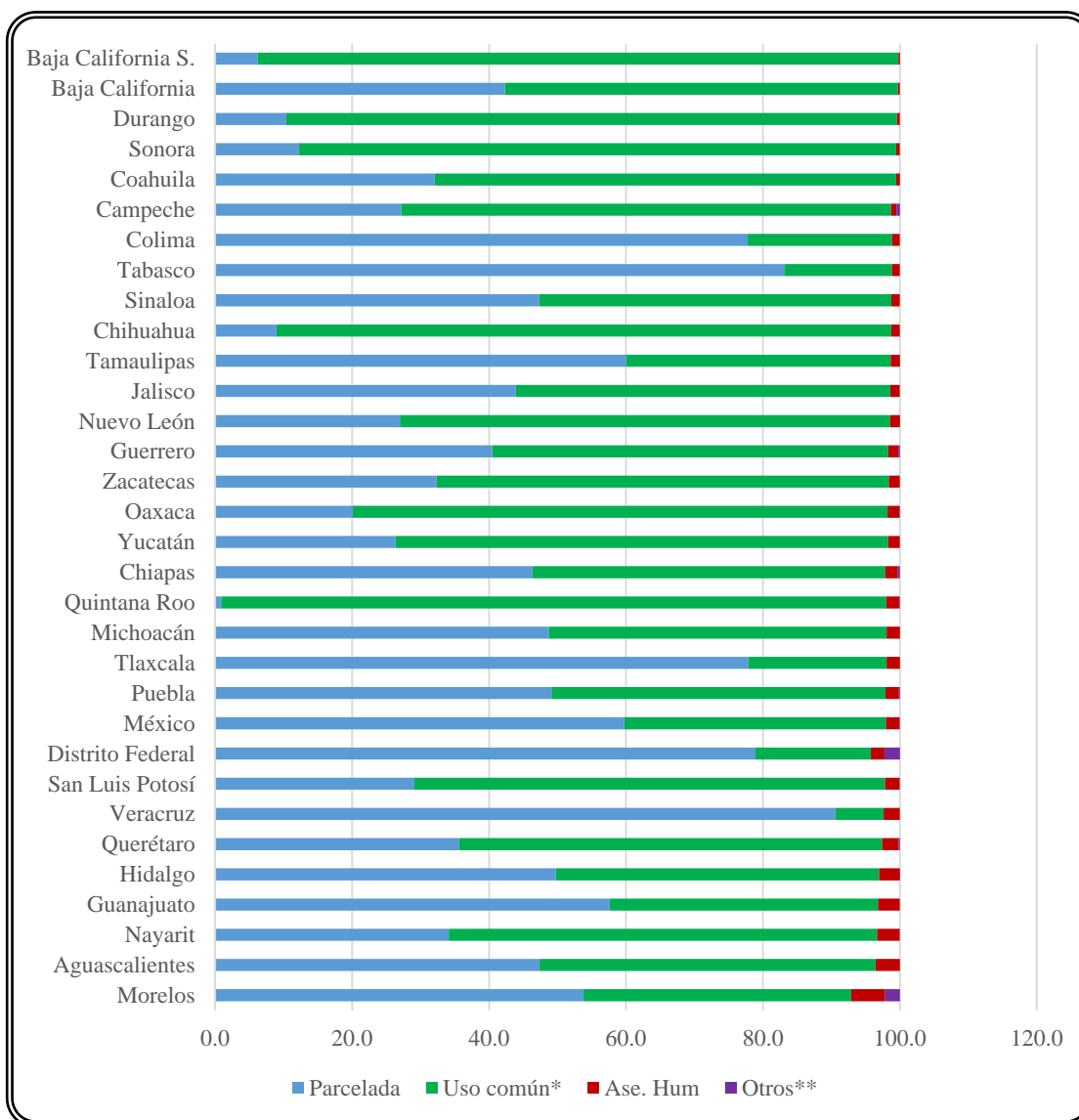
* El total sólo incluye a la superficie que ha sido certificada.

La superficie que corresponde a la achurada, representa el 0.5% con 464.8 mil hectáreas, 440.4 mil hectáreas a los ejidos y 23.4 mil hectáreas a las comunidades (ver Cuadro 2.6). Esta área es aquella que presenta conflicto con algún(os) colindante(s), una superficie en excedencia o algún área especial (PA, 2009a, pág. 34). Algunas otras superficies corresponden aquellas que no se han regularizado por medición parcial (dentro del ejido) y otros.

Las tierras para el asentamiento humanos, en materia agraria es el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido o comunidad; es facultad de la asamblea señalar, delimitar y reservar las áreas necesarias para el asentamiento humano. Estas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten al municipio o entidad federativa para dedicarlas al desarrollo urbano (PA, 2009a, pág. 41). Estas corresponden al

1.3%, respecto del total de la superficie de propiedad social a nivel nacional, con 1, 223.5 mil hectáreas, de las cuales 969.8 mil hectáreas (1.0%) están ubicadas en ejidos y 253.7 mil hectáreas (0.3%) en comunidades (ver Cuadro 2.6).

Gráfico 2.2.
Tipos de destino de la tierra respecto de cada entidad federativa:
Parcelas, uso común, y otros, asentamientos humanos, en porcentajes,
2014



Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (2014).
 ** Otros incluye superficie de explotación colectiva, achurada, sin regularizar por medición parcial y otros.

El Estado de México tiene una superficie de 1, 057, 803.5 hectáreas que pertenecen al régimen de propiedad social. El 59.8% está destinado a la tierra parcelada, el 38.2% al uso común, el 2.0% al asentamiento humano y el menos del 0.03% a otros tipos de destinos.

Una aproximación a los ejidos con asentamientos humanos

Distribución de los asentamientos humanos en los núcleos agrarios

Como ya se ha comentado, en un inicio los objetivos de la dotación de tierras a ejidos y la restitución a comunidades no previeron una zona de asentamientos humanos. Con el paso del tiempo se fueron modificando las leyes y los códigos agrarios para incluir zonas de urbanización⁸⁷. A partir de 1992, con la política de certificación se delimitan los distintos destinos de la tierra. De los núcleos agrarios certificados 21, 741 (72.3%) cuentan con algún tipo de superficie destinada a los asentamientos humanos, sea delimitado, sin delimitar o en reserva de crecimiento (ver Cuadro 2.7).

Cuadro 2.7.
Comunidades y ejidos con asentamientos humanos a nivel nacional,
por entidad federativa, en número y porcentaje,
2014.

Entidad Federativa	Comunidad		Ejido		Total general	
	Número	%	Número	%	Número	%
Veracruz	64	5.2	2558	12.5	2622	12.1
Chiapas	46	3.7	1965	9.6	2011	9.2
Michoacán	49	4.0	1263	6.2	1312	6.0
Guanajuato	4	0.3	1231	6.0	1235	5.7
Tamaulipas	3	0.2	1052	5.1	1055	4.9
Jalisco	21	1.7	929	4.5	950	4.4
Sinaloa	89	7.2	916	4.5	1005	4.6
San Luis Potosí	125	10.1	864	4.2	989	4.5
Guerrero	132	10.7	790	3.9	922	4.2
Coahuila	2	0.2	760	3.7	762	3.5
Durango	41	3.3	699	3.4	740	3.4
Puebla	47	3.8	640	3.1	687	3.2
Hidalgo	69	5.6	640	3.1	709	3.3
Oaxaca	376	30.4	625	3.0	1001	4.6

⁸⁷ El primer Código Agrario que prevé superficie para las zonas de urbanización es el 1934. Para 1954 se había creado el primer Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos.

Zacatecas	8	0.6	620	3.0	628	2.9
Chihuahua	18	1.5	554	2.7	572	2.6
Nuevo León	12	1.0	529	2.6	541	2.5
Sonora	22	1.8	523	2.6	545	2.5
Yucatán	1	0.1	491	2.4	492	2.3
México	62	5.0	451	2.2	513	2.4
Tabasco	1	0.1	393	1.9	394	1.8
Campeche		0.0	307	1.5	307	1.4
Nayarit	26	2.1	299	1.5	325	1.5
Querétaro	6	0.5	286	1.4	292	1.3
Quintana Roo		0.0	261	1.3	261	1.2
Baja California	1	0.1	171	0.8	172	0.8
Aguascalientes	2	0.2	171	0.8	173	0.8
Morelos	7	0.6	155	0.8	162	0.7
Tlaxcala		0.0	151	0.7	151	0.7
Colima	1	0.1	126	0.6	127	0.6
Baja California S.		0.0	82	0.4	82	0.4
D.F.		0.0	4	0.0	4	0.0
Total General	1235	100.0	20506	100.0	21741	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) 2014.

Tipos de superficies de asentamientos humanos

La política de certificación permitió que el área de asentamientos humanos lo conformaran varias figuras al interior del ejido:

- *Área de asentamiento humano delimitado*, se refiere al área del ejido o comunidad que se determinan para los asentamientos humanos.
- *Reserva de crecimiento*, se refiere al área ubicada dentro del asentamiento humano del núcleo para el desarrollo de la zona urbana. Es decir, se han asignado títulos de solares urbanos a los sujetos agrarios.
- *Asentamiento humano sin delimitar*, se refiere al área de asentamientos humanos que no ha sido delimitada dentro del ejido, pero que ha sido determinada como asentamientos humanos.

Estos tipos de asentamientos humanos se encuentran en los 31, 940 núcleos agrarios. A continuación, se da cuenta de las distintas combinaciones. El 68.1% tienen al menos un tipo de asentamientos humanos y 26.1% de los núcleos no tienen ninguna figura de asentamientos humanos al interior del ejido y 5.8% no han sido certificados. De estos, 13, 192 núcleos

cuentan con asentamientos humanos delimitados, que representan el 41.3% de los núcleos agrarios, 38.7% ejidos y 2.6% comunidades (Ver Cuadro 2.8).

Cuadro 2.8.
Comunidades y ejidos con asentamientos humanos a nivel nacional, por tipo de asentamientos humanos, en número y porcentaje, 2014.

Tipos de Asentamientos Humanos	Comunidad		Ejido		Total general	
	Número	%	Número	%	Número	%
AH delimitado	836	2.6	12356	38.7	13192	41.3
Núcleo sin AH	671	2.1	7677	24	8348	26.1
AH delimitado y reserva de crecimiento	79	0.2	4498	14.1	4577	14.3
AH sin delimitar	254	0.8	2328	7.3	2582	8.1
Núcleos sin Certificar	457	1.4	1394	4.4	1851	5.8
AH delimitado y sin delimitar	30	0.1	675	2.1	705	2.2
AH de reserva de crecimiento	29	0.1	511	1.6	540	1.7
AH delimitado y sin delimitar y reserva	3	0	109	0.3	112	0.4
AH sin delimitar y reserva	4	0	29	0.1	33	0.1
Total general	2363	7.4	29577	92.6	31940	100

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) 2014.

Los núcleos agrarios que cuentan con asentamientos humanos delimitados y reservas de crecimiento son 4, 577 (14.3%). En tanto, 2, 582 (8.1%) de los núcleos agrarios tienen asentamientos humanos sin delimitar, 7.3% de los ejidos y 0.8% de las comunidades. Los núcleos sin certificar reúnen 5.8%. Los núcleos agrarios que tienen asentamientos humanos delimitados y si delimitar constituyen el 2.2%, los que cuentan con reservas de crecimiento urbano son 1.7%, los que tienen asentamientos humanos delimitados, sin delimitar y reservas de crecimiento urbano son 0.4% y los núcleos con asentamientos humanos delimitados y reservas de crecimiento urbano son 0.1% (Ver cuadro 2.8).

Superficie de asentamientos humanos

El destino de los asentamientos humanos constituye el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, como son los terrenos de la zona de urbanización y fundo legal del ejido, así como la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad de

productividad para el desarrollo integral de la juventud y demás áreas reservadas al asentamiento humano (PA, 2009a).

Cuadro 2.9.
Superficies de asentamientos humanos de las comunidades y ejidos a nivel nacional,
por tipo de superficie, en hectáreas y porcentajes,
2014.

Tipos de superficie	Comunidad		Ejido		Total general	
	ha	%	ha	%	ha	%
Asentamiento Humano Delimitado	120,869.0	9.9	668,868.6	54.7	789,737.6	64.6
Asentamiento Humano sin delimitar	36,509.2	3.0	120,730.2	9.9	157,239.4	12.9
Reserva de crecimiento	96,282.6	7.9	179,751.0	14.7	276,033.6	22.6
Total Superficie de Asentamientos humanos	253,660.7	20.7	969,349.8	79.3	1,223,010.5	100

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) 2014.

Los asentamientos humanos están conformados por 1, 223, 010.5 hectáreas. La distribución de las hectáreas de superficie de asentamientos humanos en ejidos corresponde 969,349.8 (79.3%) y 253, 660.7 (20.7%) en las comunidades. El tipo de superficie que abarca más es el asentamiento humano delimitado con 789, 737.6 hectáreas (64.6%) de las cuales 54.7% son de los ejidos y 9.9% de las comunidades. La superficie de reserva de crecimiento reúne 276, 033.6 (22.6%) hectáreas, siendo 14.7% para los ejidos y 7.9% para las comunidades. Y finalmente, los asentamientos humanos sin delimitar cuentan con 157, 239.4 (12.9%) en el que los ejidos cuentan con 9.9% y las comunidades con 3.0% (ver Cuadro 2.9).

La relación urbana rural de los ejidos

El crecimiento poblacional a partir de la década de los 1940 en México, fue generando presión sobre los ejidos cercanos a las ciudades. De manera formal e informal se han incorporado al desarrollo urbano (Suárez & Degado, 2007). En los últimos años, la presión demográfica en las periferias urbanas o cerca de ellas ha sido tal que se han incrementado la población de los núcleos agrarios que antes tenía una vocación predominantemente agropecuaria (Aguado Herrera & Hernández y Puente, 1997; Riveros Fragoso, 1998). Con ello, comienzan a ser aparentes los cambios en los modos de vida, como en la influencia de

la vida urbana en el campo que estudiosos de lo rural se refieren como: nueva ruralidad (Arias, 2005), ruralidad sin agricultura (Appendini, 2008; Torres-Mazuera, 2008), ruralidad urbanizada (Torres-Mazuera, 2012), rururbanización (Delgado, 1990; Galindo & Delgado, 2006).

Los conceptos anteriores apuntan a entender los ejidos como espacios de encuentro entre los procesos rurales y urbanos en un mismo territorio. Los procesos que eran característicos de la ciudad ahora los encontramos en los ejidos, con una dinámica mayor de las economías locales, cambios demográficos, crecimiento de la actividad comercial, reducción de las actividades agrícolas, por mencionar algunos. Estos procesos influyeron para que se crearan nuevos procedimientos legales para regular el crecimiento urbano en los ejidos desde 1954. Con el paso de los años, y especialmente después de las reformas de 1992, se ampliaron los actores que participaban en la vida económica y social en los núcleos agrarios. La inclusión de un ejido en procesos con características urbanas, implica incidir no sólo sobre el territorio, sino sobre derechos de propiedad de los pobladores.

Con las reformas al marco legal de la propiedad en 1992, se redefinen por un lado, los derechos de propiedad de los sujetos agrarios y el papel de la Asamblea ejidal; la junta de pobladores, el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria, y por el otro, el papel que tiene el municipio en la constitución, ampliación, regularización y reserva de los asentamientos humanos ejidales. Es decir, se otorgan atribuciones y funciones a dichas instancias para resolver los problemas de urbanización de zonas ejidales. Esto muestra la urbanización al interior de los ejidos, pues no depende de procesos externos como la presión de las grandes urbes o zonas metropolitanas, sino que responde a patrones de comportamiento interno o locales.

Esto obliga a pensar las razones de por qué la Ley Agraria de 1992 dio la función de constituir, ampliar zonas de reserva y regularizar el área de asentamientos humanos a la Asamblea ejidal, y también, si fue una política deliberada o son efectos no deseados, porque no se pensó en las consecuencias sobre temas como el urbano en los ejidos, al dar prioridad a la cuestión agraria. Otro indicio de la poca atención que tuvieron los asentamientos humanos es la mención de los fundos legales, sin mencionar su forma de integración, organización y delimitación, pues no existe evidencia registral que avale su existencia.

La política de Ampliación, regularización y reserva de la zona de urbanización

Cada uno de los polígonos de un ejido puede modificarse y cambiar de destino. En el caso del área correspondiente a los *asentamientos humanos*, este se puede ampliar, ya sea por la *constitución* de la zona de urbanización, la delimitación de una zona de urbanización para los ejidos en el caso de no contar con áreas para el asentamiento humano; la *reserva de crecimiento*, destinada al área ubicada dentro del asentamiento humano del núcleo para el desarrollo de la zona urbana. La asamblea del ejido o comunidad resuelve su delimitación conforme a las leyes de la materia (PA, 2009a, pág. 134).

A partir de la reforma de 1992, la *regularización* es la acción por medio de la cual las tierras destinadas a las parcelas o de uso común que estén pobladas o en proceso de poblamiento se transfieran a las tierras para el asentamiento humano.

Este proceso depende por un lado, de las decisiones de la Asamblea General, órgano supremo del ejido o comunidad, sin embargo, no incluye a todos los sujetos agrarios, pues sólo los ejidatarios son los que pueden participar en las votaciones sobre los acuerdos, excluyendo a los poseionarios, los avecindados, y los ciudadanos (Ley Agraria, 1992; PA, 2009a). Por otro lado, debe ajustarse a la Ley General de Asentamientos Humanos, respetando las disposiciones jurídico-institucionales locales para el desarrollo urbano y la zonificación contenida en los planes y programas aplicables en materia urbana. En estos casos se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o la comunidad (Ver: Art. 39).

Los actores en la urbanización ejidal

Los principales actores con competencia respecto al establecimiento y regularización de asentamientos humanos esta la *Asamblea ejidal*. La Asamblea determina el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios, mediante los acuerdos plasmados en el Acta de la Asamblea (Art. 56, LA). *El municipio* está encargado de formular, aprobar y administrar los

planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población⁸⁸ (Art. 9, LGHA). El *Registro Agrario Nacional* por otra parte, emite las normas técnicas, que debe seguir la Asamblea, al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido; además certifica el plano interno del ejido (Art. 56, LA). *Junta de Pobladores*: opina sobre los servicios urbanos ante autoridades municipales y propone medidas para mejorarlo; da a conocer a la Asamblea del Ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización (Art. 42, LA).

La *Procuraduría Agraria* se encarga de vigilar que quede protegido el fondo legal del ejido (Art. 64, LA). Además, vigila que la Asamblea cumpla con que la localización, deslinde y fraccionamiento de las tierras de que se trate, intervenga la autoridad municipal y que se separen las áreas necesarias para equipamiento en la comunidad; (Art. 8, RLAMCDETS). Finalmente, la *Comisión Auxiliar* elabora con el Registro Agrario Nacional la calendarización de los trabajos de delimitación de las tierras, levanta el acta de deslinde correspondiente y recabar la conformidad de los colindantes, y realiza las actividades que le encomiende la Asamblea, que estén relacionadas con las mencionadas acciones de delimitación (Art. 8, RLAMCDETS).

Resultados de la política de ampliación, regularización y reserva

La política de ampliación, regularización y reserva de crecimiento urbano en los ejidos ha impulsado 8 tipos de modificaciones sobre el destino de los asentamientos humanos. Estos pueden ser de tierras de usos común a parcela a asentamientos humanos, asentamientos humanos sin delimitar a delimitados, asignación y titulación de reservas de crecimiento, entre otros. El número de modificaciones del destino de asentamientos humanos a diciembre de 2014 son 337 en todo el país. El más recurrente ha sido el del cambio de destino de tierras de usos común a asentamientos humanos con 174 acciones agrarias. Los datos por superficie se pueden ver en el Cuadro 2.10.

La política ha convertido 19,509.4 hectáreas de los ejidos y comunidades que han tomado la decisión de destinar dicha superficie a los asentamientos humanos en el país. Gran parte de

⁸⁸ La LGAH (1993) define como centro de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión... (ver Art. 2).

las acciones se han concentrado en cambiar el destino de las tierras de uso común a las tierras para el asentamiento humano con un total de 70.1% (13,676.1 hectáreas) de la superficie transformada, de las cuales 17.3 hectáreas corresponden a comunidades y el resto a los ejidos (ver Cuadro 2.10). La Asignación y titulación de reserva de crecimiento por Tribunales Agrarios o Asamblea aglutina el 12.8% (2,497.2 hectáreas) con 12% para los ejidos y 0.8% para las comunidades. Ello no responde a la realidad al intenso crecimiento urbano de los ejidos y las comunidades.

Cuadro 2.10.
Superficie de las acciones agraria con incidencia de los asentamientos humanos en ejidos y comunidades a nivel nacional, en hectáreas y porcentaje, 2014.

Tipo de asentamientos humanos	Comunidad		Ejido		Total general	
	ha	%	ha	%	ha	%
Asignación de AH sin delimitar a AH delimitados	370.7	1.9	1,464.5	7.5	1,835.2	9.4
Asignación y titulación de reserva de crecimiento por Tribunales Agrarios o Asamblea	152.9	0.8	2,344.3	12.0	2,497.2	12.8
Cambio de destino de AH sin delimitar a área parcelada		0.0	26.2	0.1	26.2	0.1
Cambio de destino de área parcelada a AH		0.0	770.8	4.0	770.8	4.0
Cambio de destino de AH sin titular a reserva de crecimiento		0.0	17.8	0.1	17.8	0.1
Cambio de destino de AH sin titular a uso común		0.0	81.8	0.4	81.8	0.4
Cambio de destino, de uso común a AH	17.3	0.1	13,658.8	70.0	13,676.1	70.1
Cambio de destino, de uso común a reserva de crecimiento		0.0	604.2	3.1	604.2	3.1
Total general	540.9	2.8	18,968.5	97.2	19,509.4	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) 2014.

Los asentamientos humanos en el Estado de México

El Estado de México de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 es la entidad federativa con el mayor número de habitantes con 15, 175, 862 habitantes, distribuidos en los 125 municipios. La ubicación geográfica de la entidad ha permitido que dos grupos de municipios pertenezcan a dos zonas metropolitanas la de: la Ciudad de México y la de

Toluca, lo cual ha impulsado la conformación de diversas zonas de urbanización en la entidad.

Los municipios cuentan con 1, 532 núcleos agrarios, de los cuales, 513 cuentan con algún tipo de asentamientos humanos, 451 son ejido y 62 comunidades. El tipo de asentamientos humanos con mayor superficie es “asentamientos humanos delimitado” con 15608.5 hectáreas, dicha tendencia se repite si consideramos el número de núcleos agrarios (402), además, es propia de los ejidos y de las comunidades de la entidad mexiquense (ver cuadro 2.11.).

Cuadro 2.11.
Tipos de asentamientos humanos en los ejidos y comunidades del Estado de México,
por número y superficie.
2014

Tipo de asentamientos humanos	Comunidad		Ejido		Total Sup. AH	
	Número de comunidades	Sup. de AH	Número de ejidos	Sup. de AH	Número núcleos agrarios	Sup. de AH
AH con y sin delimitar			1	11.3	1	11.3
AH de reserva de crecimiento			64	1629.3	64	1629.3
AH delimitado	53	4055.3	349	11553.2	402	15608.5
AH delimitado y reserva de c			10	563.3	10	563.3
AH sin delimitar	9	1344.4	27	2136.9	36	3481.4
Total general	62	5399.7	451	15894.0	513	21293.7

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios del RAN, con fecha de diciembre de 2014.

Los espacios geográficos donde se concentran los tipos de tenencia de la tierra ejidal con asentamientos humanos se encuentran en los municipios mexiquenses que forman parte de las dos zonas metropolitanas: la de la ciudad de México y la de Toluca. Por ejemplo, los 10 núcleos agrarios con más superficie se encuentran en Tultitlán, Ecatepec de Morelos, Tepetzotlán, Ixtapaluca, Huehuetoca, Tequixquiác, Temascalcingo. En ellos encontramos a Temascalcingo, un municipio que cuenta con más hectáreas que todos los demás que no pertenece a ninguna de las dos zonas antes mencionada, con un total de 1141.2 hectáreas.

A nivel municipal, en Chapa de Mota hay dos ejidos que cuentan con superficie de asentamientos humanos delimitados. Estos son “San Miguel Chapa de Mota”, con 25.3

hectáreas y el ejido de “La Palma” con 2.3 hectáreas. El primer ejido se encuentra ubicado en la cabecera municipal y el segundo en las afueras de esta. Sin embargo, como veremos más adelante, estos ejidos no son parte de las zonas más pobladas del municipio.

El ejido de San Felipe se encuentra en un municipio donde no se delimitó tierra para el asentamiento humano. Esto puede obedecer a que la población es menor, pero donde hay condiciones que pueden acelerar el crecimiento poblacional, como lo veremos más adelante. Lo cual hace necesario delimitar y regularizar los espacios ejidales que se destinen a la vivienda de las personas.

Conclusión del capítulo

Las legislaciones de principios del siglo XX estuvieron centradas en dotar y restituir la tierra a los pueblos, aun cuando se discutieron temas urbanos (fundos legales, cascos, dehesas, etc.) no se definió ningún tipo de zona urbana o procedimiento de regularización de las superficies habitadas en los núcleos agrarios. Esto puede explicarse porque la demanda central de la revolución iniciada en 1910 fue la distribución y la redistribución de las tierras a los pueblos.

La articulación entre lo urbano y lo rural en los ejidos se fue constituyendo con la evolución de los derechos sobre la tenencia de la tierra. Los Códigos Agrarios reconocieron formas de delimitar (resoluciones presidenciales) y regular zonas urbanas. Los procedimientos que debían seguir los actores ejidales no fueron claros y la delimitación de zonas urbanas en ejidos considerados como áreas rurales, tuvo poco interés por las asambleas ejidales, pues la principal demanda seguía siendo la repartición de tierras, por tanto, no fue implementado de manera generalizada por los núcleos agrarios.

El marco legal tuvo un cambio importante en la década de 1970's al intensificarse la regulación y procedimientos para delimitar zonas de urbanización en la propiedad privada y en los ejidos. En materia urbana, el marco legal incorpora al municipio como un actor central para planear y regular el desarrollo urbano, sin embargo, los efectos sobre las tierras ejidales fueron muy limitados, porque no hubo modificaciones sustantivas en la ley agraria vigente para incorporar al municipio como regulador y planeador de las zonas de urbanización ejidal. Es decir, hubo cambio en los derechos de propiedad de los sujetos agrarios sobre tierras

ejidales, sin implementar políticas de planeación y desarrollo urbano en las superficies ejidales.

Las reformas al marco legal agrario de 1992 incluyeron temas urbanos. La Ley Agraria (1992) reguló la organización y gestión de superficies de asentamientos humanos en los ejidos y en las comunidades con instrumentos tales como: la certificar la tenencia de la tierra con el Procede; la asamblea ejidal decide sobre los cambios de destino de tierras parceladas o uso común a asentamientos humanos; además se creó una junta de pobladores que opina ante el municipio sobre temas urbanos ejidales. A pesar de ello, los planteamientos de la ley y sus respectivos reglamentos son ambiguos, porque la delimitación y regularización de tierras ejidales era una atribución de la asamblea ejidal en la certificación, y escasa participación tuvo el municipio, quien tiene la función de planear y regular el desarrollo urbano. Como se mostró en el apartado 2.3, los ejidos que delimitaron alguna modalidad de asentamientos humanos son mínimos, la ambigüedad del tema urbano en los ejidos, obedece a que las propuestas de reformas y los debates no tuvieron como eje central la urbanización ejidal.

La articulación de las instituciones agrarias y municipales para regular asentamientos humanos ejidales es complicada, porque no define con claridad el papel y los procedimientos que cada una de las instancias debe seguir para planear el crecimiento urbano en los ejidos. Esto ha provocado que las acciones agrarias de los ejidos que cambian el destino de tierras parceladas o de uso común a asentamientos humanos sean pocas en el país; y que los municipios no tengan capacidad para hacer valer los planes y programas de desarrollo urbano en superficies ejidales.

Capítulo III.
**La certificación del ejido y la gestión de
equipamiento en el crecimiento urbano del
ejido de San Felipe Coamango**

Introducción de capítulo

El objetivo de este capítulo es analizar las condiciones demográficas del ejido de San Felipe Coamango para comprender cómo se dan los procesos urbanos, el papel que han jugado los asentamientos humanos ejidales a partir de la dotación, el rol que tuvieron los asentamientos humanos durante y después de la certificación de la tenencia de la tierra. También se estudian las condiciones que impidieron la delimitación de un área de asentamientos humanos en el ejido durante la certificación de la tenencia de la tierra.

En este capítulo se analizan las características sociodemográficas del municipio de Chapa de Mota, como parte del contexto de los procesos urbanos que intervienen en el ejido de San Felipe Coamango. Se investigó la historia del ejido desde la solicitud de restitución hecha por los habitantes del pueblo, hasta la dotación del ejido en 1931. También se indaga en la forma en que el ejido conoció y adoptó e implementó la política de certificación (Procede) en 1995, así como los tipos de destino delimitados (asentamientos humanos, uso común y parcelas) y los sujetos agrarios reconocidos (ejidatarios/comunero, poseionarios y avocindados).

Por otra parte, se analizan los antecedentes históricos y el proceso de consolidación de los barrios del ejido: La Manga, La Chinda, Los Ailes y Emiliano Zapata, centrándonos en los factores sociodemográficos que promueven el crecimiento poblacional y la demanda de servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

Para la información sociodemográfica se recurrió a los Censos de Población y Vivienda del INEGI (1990-2010). La caracterización de la historia del pueblo y el ejido, implicó indagar en los documentos históricos del municipio de Chapa de Mota, pueblo y ejido de San Felipe Coamango. Para la historia de la dotación y la consolidación de los barrios ejidales se investigó en la carpeta básica del ejido de San Felipe Coamango, Base de Datos del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios. Finalmente, para el análisis de la gestión de servicios públicos, infraestructura y equipamiento se recurrió al archivo de documentación donde se tienen los oficios de gestión ante autoridades municipales, estatales y federales, además, de entrevistas a integrantes del Comisariado ejidal, Consejo de Vigilancia, Comisión Auxiliar, delegados, subdelegados, Consejo de Participación Ciudadana.

3.1 El municipio de Chapa de Mota y el contexto de la urbanización del ejido de San Felipe

Características sociodemográficas

Población y tipo de población

El municipio de Chapa de Mota se encuentra ubicado al norte del Estado de México, limita al norte con Jilotepec, al este con Villa del Carbón, al sur con Morelos y al oeste con los municipios de Timilpan y de Morelos (ver Mapa 3.1, pág. 132). Su extensión territorial es de 292 kilómetros cuadrados, lo que equivale al 1.31% del total de la superficie estatal. Su densidad de población en 2010 es de 95.2 personas por kilómetro cuadrado.

La población total del municipio es 27 551 habitantes, de los cuales 13 532 son hombres y 14 019 son mujeres, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010. El municipio cuenta con 34 localidades, distribuidas en los 292 kilómetros cuadrados. De acuerdo con la clasificación elaborada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) en 2005⁸⁹, con base en información del INEGI Chapa de Mota es un municipio rural, dado que, más del 50% de la población vive en localidades con menos de 2 500 habitantes.

En el municipio gran parte de las localidades (31 de 34) tienen menos de 5 000 mil habitantes, por lo cual se identifica como un municipio rural. La población se distribuye en las categorías anteriores sin que sus localidades concentren un porcentaje de población mayor o igual al 50% en espacios urbanos. En el Cuadro 3.1 se plantea la clasificación de las localidades rurales (menos de 2 500 habitantes) y urbanas (2 500 o más habitantes). Con base en lo anterior, tenemos que en dicho municipio hay 31 localidades rurales y 3 localidades urbanas: San Felipe Coamango, Dongú y San Juan Tuxtepec.

⁸⁹ El INAFED construyó una clasificación de municipios según el tamaño de sus localidades; la cual comprende los siguientes rangos: **Metropolitano**: más del 50% de la población reside en localidades de más de un millón de habitantes. **Urbano Grande**: más del 50% de la población reside en localidades entre 100 mil y menos de un millón de habitantes. **Urbano Medio**: más del 50% de la población vive en localidades entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes. **Semiurbano**: más del 50% de la población radica en localidades entre 2500 y menos de 15 mil habitantes. **Rural**: más del 50% de la población vive en localidades con menos de 2500 habitantes. **Mixto**: La población se distribuye en las categorías anteriores sin que sus localidades concentren un porcentaje de población mayor o igual al 50%.

Cuadro 3.1.

Tipo de localidad, número de localidades, población femenina, masculina y total por tamaño de localidad en el municipio de Chapa de Mota, México (2010)

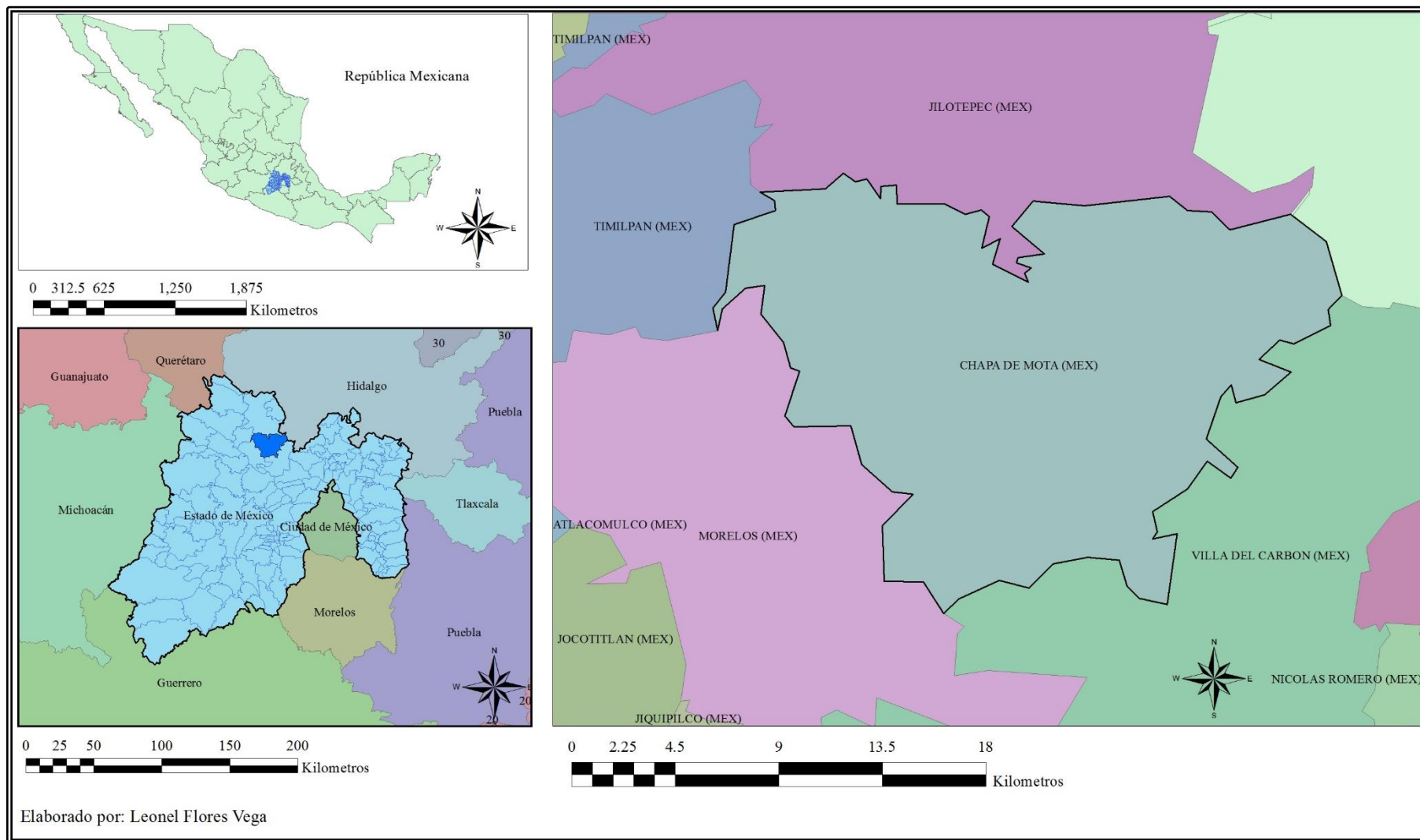
Tipo de localidad	Número de localidades	Población femenina	Población Masculina	Población Total
Rural	31	7197	6984	14181
Urbana	3	6822	6548	13370
Total	34	14019	13532	27551

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.
NOTA. Rural: corresponde a población menor a 2500 habitantes; Urbana corresponde a 2 500 habitantes o más.

Las 3 localidades urbanas comparten límites territoriales, conformando un núcleo importante de población. Entre las localidades rurales (31) y las urbanas (3) hay una brecha poblacional amplia, la diferencia entre la localidad urbana con menos habitantes (Dongú) y la localidad rural con más habitantes (La Esperanza) es de 1, 719 habitantes. Las localidades de Tenjay y Santa María con poco más de 1, 000 habitantes son localidades potenciales para convertirse en localidades urbanas en los años próximos.

Las áreas con posibilidades de crecimiento urbano se ubican en las localidades de San Felipe Coamango, San Juan Tuxtepec, Dangu al oriente de la cabecera municipal y al poniente las localidades de: La Esperanza, Bodenqui, Cadenqui, La Palma, San Francisco de las Tablas, Barajas, Damate y Mefi. En general las localidades del municipio se caracterizan por ser dispersa, incluso en las localidades con mayor población.

Mapa 3.1
Ubicación del municipio de Chapa de Mota, México



Fuente: elaboración propia con base en cartografía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010).

La población económicamente activa⁹⁰ (PEA) representa el 36.29% y la población económicamente inactiva⁹¹ (PEI) el 35.69% en el municipio de Chapa de Mota como se muestran en el cuadro 3.2, en tanto que el 28.02% es población menor a 12 años. De la población económicamente activa el 95.94% de las personas se encuentran ocupadas y el 4.06% desocupadas. La PEA está conformada en un 75.81% por hombres y un 24.19% de mujeres. De la PEA ocupada, el 75.25% son hombres y 24.75% son mujeres.

Cuadro 3.2.
Distribución de la PEA por condición de actividad económica según sexo, 2010

Indicadores de participación económica	Total	Hombres	Mujeres	%	%	%
				Total	Hombres	Mujeres
Población económicamente activa (PEA) ⁽¹⁾	9,998	7,579	2,419	100	75.81	24.19
Ocupada	9,592	7,218	2,374	100	75.25	24.75
Desocupada	406	361	45	100	88.92	11.08
Población no económicamente activa (PEI) ⁽²⁾	9,834	2,031	7,803	100	20.65	79.35

Notas: (1) Personas de 12 años y más que trabajaron, tenían trabajo pero no trabajaron o buscaron trabajo en la semana de referencia. (2) Personas de 12 años y más pensionadas o jubiladas, estudiantes, dedicadas a los quehaceres del hogar, que tenían alguna limitación física o mental permanente que le impide trabajar. **Fuente:** INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

La distribución por género y en porcentajes se puede apreciar en el cuadro 3.2, donde es visible la composición de la PEI es de 9 834 personas, de ellas, el 20.65% son hombres y 79.35% son mujeres.

Tipo de actividades de la PEA ocupada

⁹⁰ El INEGI considera a la PEA como las personas de 12 años y más que trabajaron, tenían trabajo pero no trabajaron o buscaron trabajo en la semana de referencia.

⁹¹ La población económicamente inactiva (PEI), es definida como las personas de 12 años y más pensionadas o jubiladas, estudiantes, dedicadas a los quehaceres del hogar, que tenían alguna limitación física o mental permanente que le impide trabajar.

La condición rural de las localidades del municipio en términos poblacionales indicaría que el tipo de empleos estarían concentrados en las actividades primarias. Sin embargo, cuando uno observa los datos sobre la población ocupada, éstos muestran una población que se encuentra principalmente en el sector industrial y de servicios con 37.5% y 33.7 respectivamente, mientras que la agricultura, ganadería, caza y pesca representan el 28.3%.

Cuadro 3.3
Tipos de actividades económicas de la PEA ocupadas en Chapa de Mota, México
2010

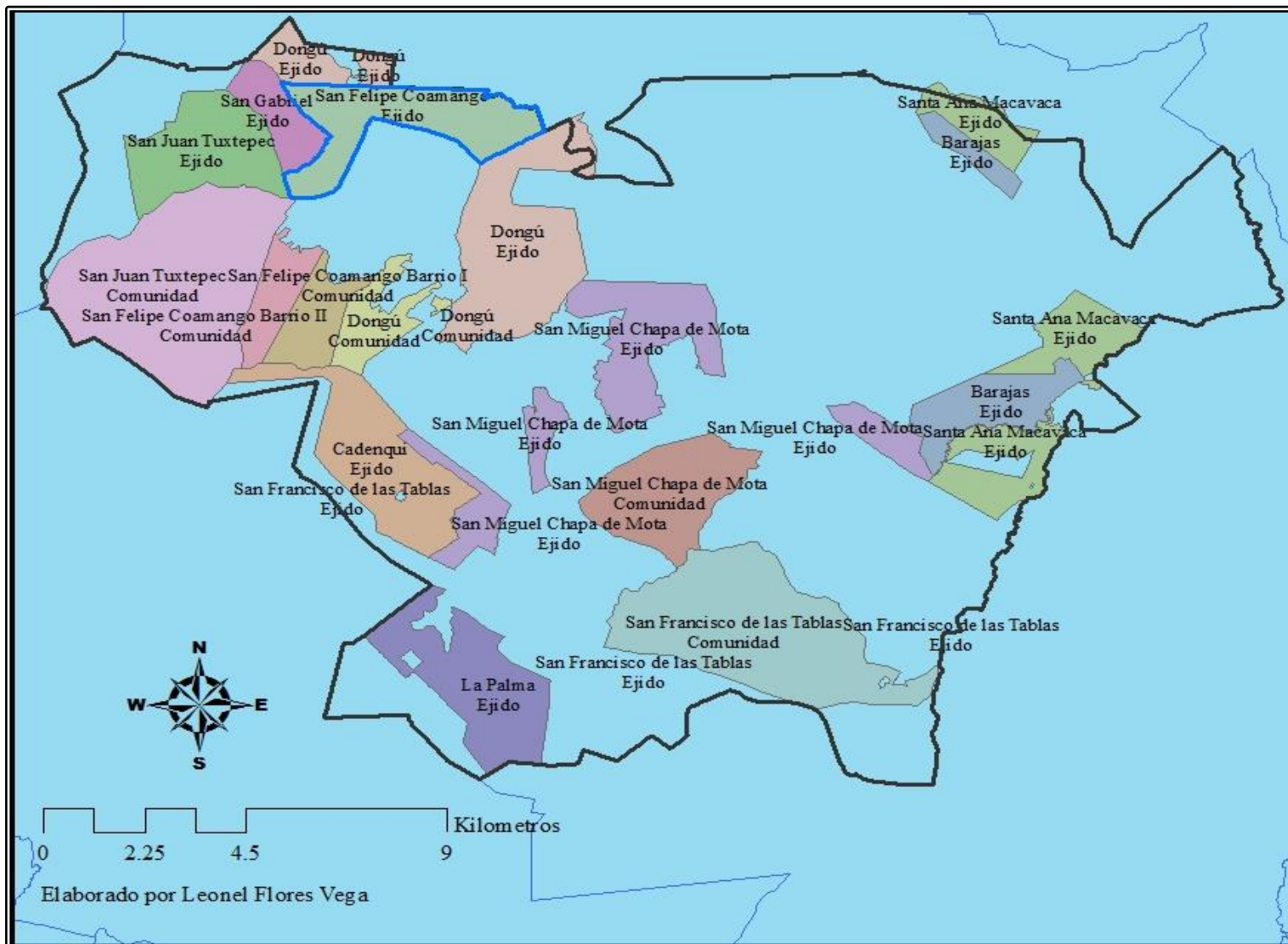
Tipo de actividad	Absolutos	Porcentaje
Primario	2 717	28.3%
Secundario	3 237	33.7%
Terciario	3 598	37.5%
No especificado	40	0.4%
Total	9 592	100%

Fuente: Elaboración propia con base en IGCEM (2010). Dirección de Estadística. Elaborado con base en información proporcionada por las unidades productoras de información de los ámbitos federal y estatal.

En el municipio no es notoria la diferencia entre la población con actividad económica, primaria, secundaria o terciaria (ver Cuadro 3.3). Sin embargo, si consideramos que se trata de un municipio con características predominantemente rural y las localidades urbanas no rebasan los 15 000 habitantes, llama la atención que los empleos se concentren en actividades secundaria y terciaria.

Si bien la población está asentada en localidades rurales, muchas de las fuentes de trabajo se han concentrado en municipios aledaños que están en proceso de crecimiento. Por ejemplo, el caso de Jilotepec es importante, pues es el principal municipio a donde se desplaza la población para satisfacer muchas de sus necesidades de comercio y servicios, además, los medios de transporte colectivo se desplazan de las localidades de Chapa de Mota a Jilotepec. Es el lugar donde la población puede acceder a pequeños centros comerciales, así como el punto de traslado a otros municipios u otras entidades federativas.

Mapa 3.2
Ubicación de los ejidos y comunidades del municipio de Chapa de Mota, México



Fuente: elaboración propia con base en información del Registro Agrario Nacional.

De acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, la superficie municipal, se estima en 28,949 hectáreas. Según el Prontuario de Información Geográfica Municipal de los Estados Unidos Mexicanos, Chapa de Mota (2009), la superficie destinada a la agricultura corresponde al 27.43%, la zona urbana abarca el 7.32%, el Bosque reúne un 42.42% y el pastizal con 21.83%.

La zona destinada a la agricultura es muy visible, en algunas localidades del municipio, sin embargo, es notoria la construcción de viviendas en las parcelas, lo que ha significado la disminución constante de las tierras de cultivo. La parte que corresponde al bosque es el más amplio, pues se cuenta con una parte significativa de la superficie del municipio que corresponde a la prolongación de la Sierra de Timilpan y el Valle de Jilotepec.

El municipio comparte una extensión de un Parque Estatal, conocido como Las Cascadas, que en su conjunto tienen una superficie de 6, 215 hectáreas. Las zonas de pastizales son poco visibles, pues se encuentran separadas entre las faldas de los bosques y los planes alrededor de los ríos y arroyos. Por otro lado, las zonas urbanas se concentran en el pueblo de San Felipe Coamango, San Juan Tuxtepec y Dongú como se señaló anteriormente.

Régimen de la propiedad

El régimen de la propiedad en el municipio comprende propiedad federal o estatal, ejidal, privada y comunal. El suelo ejidal es la proporción más importante con el 37.85% respecto del total de la superficie y corresponde a 28, 949 hectáreas. Ver la distribución de ejidos y comunidades en el mapa 3.2. Esto significa que una amplia extensión del territorio municipal no esté sujeto totalmente a las disposiciones que establece el ordenamiento jurídico estatal y municipal, con respecto a la organización de dicho territorio. Esto debido a que los ejidos cuentan con una Asamblea que de acuerdo a la Ley Agraria (1992), tiene la autoridad sobre la toma de decisiones que atañen a la superficie ejidal, lo cual puede no considerar lo planteado o recomendado por las autoridades municipales, como se verá en el estudio de caso en el Capítulo 4. Por otro lado, al régimen federal o estatal, corresponde el 36.25% del total,

lo que de alguna manera también imposibilita el actuar del municipio, pues el gobierno federal o estatal administran dicha superficie (ver Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4
Régimen de la propiedad en el municipio de Chapa de Mota, 2001

Régimen de propiedad	Superficie (Hectáreas)	Porcentaje
Federal o estatal	10,496.5	36.25
Ejidal	10,956.0	37.85
Privada	4,914.5	16.98
Comunal	2,582.0	8.92
Total	28,949.0	100.00

Fuente: H. Ayuntamiento de Chapa de Mota 2000-2003. Catastro Municipal de Chapa de Mota. Septiembre, 2001.

De la superficie con régimen ejidal, San Felipe Coamango ocupa el 16.17%, Dongú con el 15.16%, Chapa de Mota con 13.05%, Santa Ana Macavaca con el 10.21%, La Palma con 8.82%, San Juan Tuxtepec con el 7.82%, Santa María con el 6.62%, Barajas con el 5.41%, La Cañada con el 5.16%, Cadenqui con el 4.64%, San Francisco de las Tablas con el 4.26% y San Gabriel con el 2.67% (Ver PHINA 2014).

En el Mapa 3.2 se muestra la distribución territorial de los ejidos y de las comunidades en el municipio de Chapa de Mota. El total de la superficie destinada a los núcleos agrarios es 12 284.07 hectáreas. De ellas, 5840.89 corresponde a tierras parceladas, 6 415 a tierras de usos común y 27.62 a asentamientos humanos. Algunos ejidos como Dongú, Santa Ana Macavaca y San Miguel Chapa de Mota tienen superficies en espacios físicos separados (ver mapa 3.2).

En el municipio de Chapa de Mota también existe el régimen de propiedad comunal que representa 8.92% de la superficie del territorio municipal. Esto implica una serie de límites a las autoridades municipales porque cada núcleo comunal cuenta con un órgano de representación que se denomina la Asamblea de Bienes Comunales, que también decide

sobre la superficie que le corresponde. Esto significa que no hay derechos de propiedad individualizados, y por tanto, es necesaria la aprobación de dicha Asamblea para planear sobre dicha superficie, ya sea para cambios de uso o destinos de las tierras.

El campo de acción más importante del municipio se encuentra en la propiedad privada que representa el 16.98% del territorio municipal. Pues es éste espacio justamente donde las autoridades municipales, incluidos presidente municipal, síndico, regidores, delegados y subdelegados⁹² y Consejo de Participación Ciudadana⁹³ pueden desempeñar sus funciones que se establecen en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, misma que se profundizará en el Cap. 4.

Servicios públicos, bienes y tecnología en la vivienda

Las viviendas que se aprecian en el municipio de Chapa de Mota en general son autoconstruidas. Las personas edifican las viviendas conforme se incrementan el número de familias al crecer los hijos y formar su propia familia. Las viviendas totales contabilizadas por el INEGI en 2010 fueron de 6, 316. Existe cierta variabilidad en los servicios con los que cuentan. Encontramos que el agua y la energía eléctrica ofrecen la mayor cobertura con más del 90% de las viviendas (ver cuadro 3.5).

⁹² Los delegados y subdelegados son autoridades auxiliares municipales de acuerdo al Art. 56 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Además, en su Art. 57, Fracc. I. señala que algunas de sus funciones son: el cumplimiento del bando municipal, colaborar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, informar anualmente a los representados y ayuntamiento sobre los recursos a su cargo, elaborar programas de trabajo con los subdelegados, vigilar el estado de canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y demás desagües, y emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de la instalación de nuevos establecimientos comerciales, licencias de construcción y cambios de uso de suelo en sus comunidades.

⁹³ El Consejo de Participación Ciudadana son órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades de acuerdo con el Art. 74 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2015), además, el artículo 64, establece que los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse de los Consejo de Participación Ciudadana. Las funciones contenidas en el Art. 74 son: I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales; IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos; V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo. VI. Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales y respecto de la autorización de giros mercantiles.

Cuadro 3.5
Disponibilidad de servicios públicos en la vivienda en el municipio de Chapa de Mota, México, 2010.

Servicio	Disponen		No disponen		No especificado		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Agua	5 889	93.2	400	6.3	27	0.4	6 316	100
Drenaje	3 895	61.7	2 350	37.2	71	1.1	6 316	100
Energía Eléctrica	6 070	96.1	217	3.4	29	0.5	6 316	100

Fuente: Elaboración propia a partir de IGCEM (2010). Dirección de Estadística. Elaborado con base en información proporcionada por las unidades productoras de información de los ámbitos federal y estatal.

El drenaje es el servicio con el que menos se cuenta en las 34 comunidades que integra el municipio, pues sólo el 61.7% de las viviendas disponen de dicho servicio, el 37.2% no cuenta con él (ver Cuadro 3.5). Sin embargo no pudimos constatar que cuentan con dicho servicio en los recorridos en San Felipe Coamango y en las comunidades de Dongú y San Juan Tuxtepec. En el caso de San Felipe, se inició con un tipo de fosa séptica a finales de la década pasada que atendía a una parte de la población, pero era muy limitada y a principios de esta década se iniciaron las gestiones de una planta tratadora de aguas negras.

Comunicaciones y transportes

El municipio tiene una escasa red de comunicación y el transporte. Según el INEGI en el municipio de Chapa de Mota en 2010 se contaba con 130 kilómetros de carreteras que conectan al municipio, de los cuales 43 kilómetros se encuentran pavimentadas y 87 kilómetros revestidos. El traslado entre las diversas comunidades es posible, debido a vías de comunicación revestida con tezontle.

Se cuenta con servicios de transporte colectivo y taxis en varias localidades, entre ellas la cabecera municipal y San Felipe Coamango. El medio de transporte colectivo comunica con el municipio de Jilotepec, Villa del Carbón y algunos municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En los límites de Chapa de Mota y Jilotepec, se encuentra la carretera Jilotepec-Ixtlahuca, que comunica con Toluca, la capital mexiquense, así como Atlacomulco, Ixtlahuca, entre otros

Características socioeconómicas del pueblo y el ejido de San Felipe Coamango

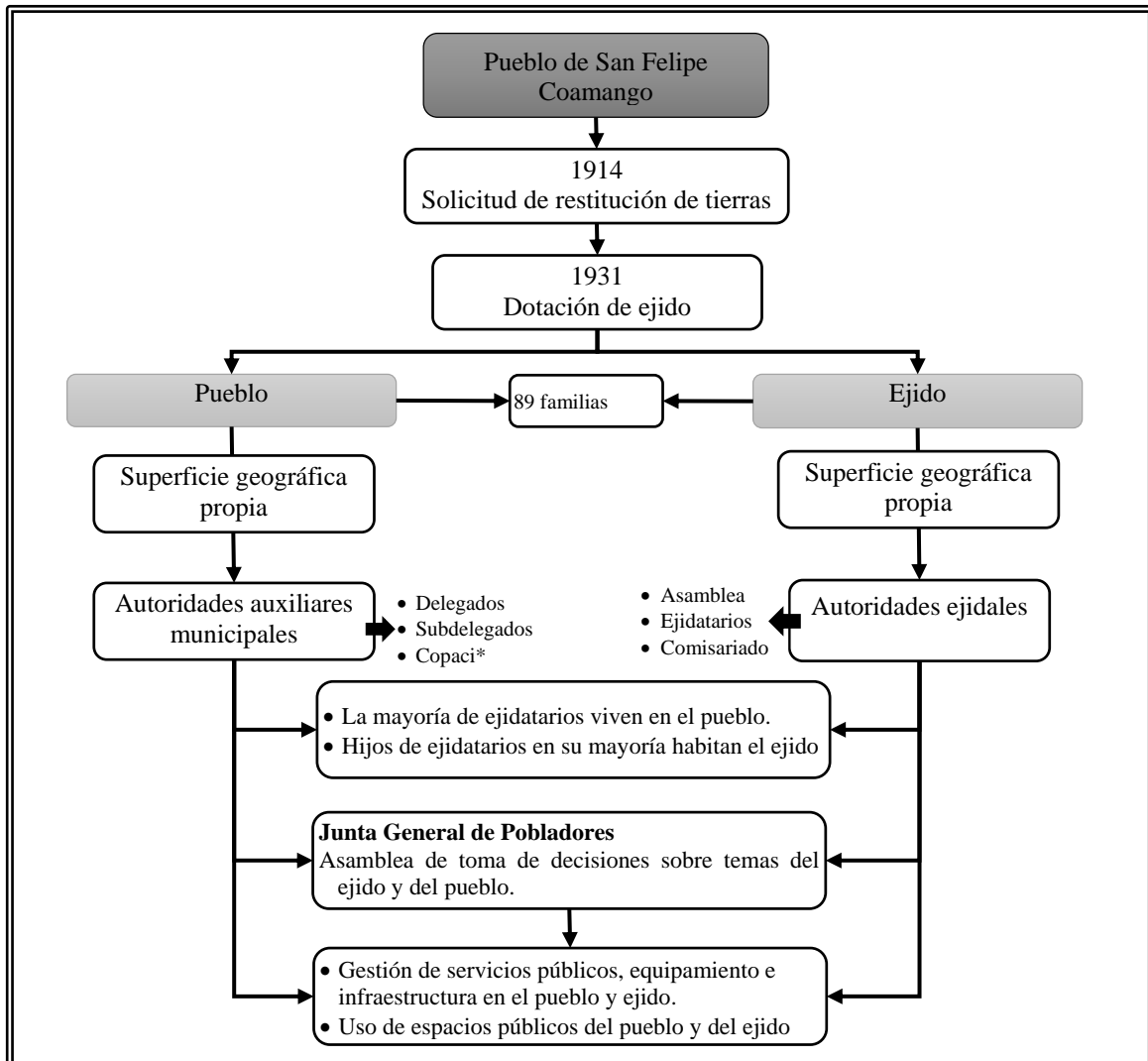
Relación entre el pueblo y el ejido

El pueblo de San Felipe Coamango, como se explica más adelante, recibió la dotación de terrenos en 1931, constituyendo el ejido de San Felipe Coamango. El ejido se integró al pueblo, es decir, los ejidatarios vivían en el pueblo y se trasladaban a los terrenos ejidales para cultivarlos. Con el paso de los años, algunos ejidatarios y sus descendientes construyeron sus viviendas en superficies ejidales hasta conformar, lo que más adelante caracterizamos como barrios. A partir del Censo de Población de 1990 el INEGI consideró al pueblo como una localidad y al ejido como otra localidad (Ver Mapa 3.3). Por lo anterior, tomamos al pueblo y al ejido como dos espacios territoriales independientes, a pesar de que se generan procesos organizativos de manera conjunta como señalamos adelante.

La mayoría de los ejidatarios tienen su vivienda en el pueblo, pero son quienes pueden tomar decisiones sobre los recursos del ejido, es decir, gobiernan el ejido. Por ello, es importante distinguir que: el ejido como terreno con parcelas y uso común está ubicado fuera del pueblo con límites que distinguen la superficie de uno y otro. Actualmente la mayoría de los miembros de ejido viven en el pueblo, pero sus descendientes han establecido viviendas en terrenos ejidales, como se caracteriza más adelante de este capítulo.

Los ejidatarios y los habitantes del pueblo no son dos grupos de personas distintas, sino que se sobreponen; hay una relación entre el pueblo y el ejido para gestionar servicios públicos; los ejidatarios utilizan recursos del pueblo, como el auditorio, el panteón, la iglesia, entre otros, y el pueblo accede a equipamiento (secundaria, preparatoria, pozo de agua potable) gestionados por ambos, pero establecidos en terrenos ejidales; y la gestión de servicios públicos, equipamiento e infraestructura en el pueblo y en el ejido se ha realizado, tanto por autoridades del pueblo, como autoridades ejidales (ver figura 3.1). Por ejemplo, el auditorio municipal del pueblo es utilizado por los ejidatarios para realizar las Asambleas ejidales sin pagar, pues basta con que se encuentre disponible y solicitar permiso al delegado del pueblo.

Figura 3.1
Articulación histórica del pueblo y el ejido de San Felipe Coamango
1914-2016



Fuente: Nota: elaboración propia con base en investigación documental histórica y entrevistas a sujetos agrarias y autoridades auxiliares municipales. Nota: * COPACI: Consejo de Participación Ciudadana.

Otro caso importante es el uso del panteón ubicado en territorio del pueblo, sin embargo, los pobladores del ejido pueden enterrar a sus difuntos en el panteón sin ninguna restricción. Basta con dar aviso al delegado del pueblo y entregar una copia del certificado de defunción para obtener acceso al panteón y hacer uso de él. Cuando es necesario darle mantenimiento los pobladores del ejido y del pueblo colaboran con faenas y aportaciones económicas sin tener que hacer pronunciamientos o acuerdos especiales, basta con que se presente el punto

en la Junta General de Pobladores (ver sección 3 de este capítulo) y se apruebe por la mayoría de los presentes.

Recuadro 3.1.
Espacios públicos y equipamiento compartido entre el pueblo y el ejido de San Felipe Coamango

	Espacios públicos compartidos	Espacios independientes
Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> • Iglesia • Panteón • Plaza cívica • Auditorio municipal • Registro Civil • Escuela primaria “Miguel Hidalgo” • Canchas de futbol • Delegación municipal • Comisaría ejidal • Kinder “Manuel Tolsá” 	<ul style="list-style-type: none"> • Depósitos de agua de los barrios • Clínica “San Felipe Coamango” • Tienda Liconsa
Ejido	<ul style="list-style-type: none"> • Kinder “Sor Juana Inés de la Cruz” • Primaria “Adolfo López Mateos” • Secundaria Oficial No. 291 • Preparatoria Oficial. No. 77 • Pozo de agua potable • Kinder “José Manuel Othón” • Primaria “Emiliano Zapata” • Capilla • Canchas de futbol 	<ul style="list-style-type: none"> • Depósitos de agua de los barrios • Clínica “Emiliano Zapata” • Tienda Liconsa

Fuente: elaboración propia con base en análisis documental y entrevistas a sujetos agrarios y autoridades municipales.

En el caso del pozo de agua potable, la situación es inversa, pues se encuentra ubicado en terrenos que pertenecen al ejido, pero los habitantes del pueblo pueden acceder y se benefician de él, sin ninguna restricción. Durante el proceso de gestión ante las autoridades gubernamentales, las autoridades y los pobladores del pueblo y del ejido participaron activamente, sabiendo que sería un beneficio para ambos, además, realizaron faenas y contribuciones económicas para agilizar la implementación del pozo de agua potable. Actualmente el pozo de agua potable distribuye agua al ejido y al pueblo sin tener que pagar un costo extra por hacer uso de un servicio que se encuentra ubicado en un espacio distinto al del pueblo.

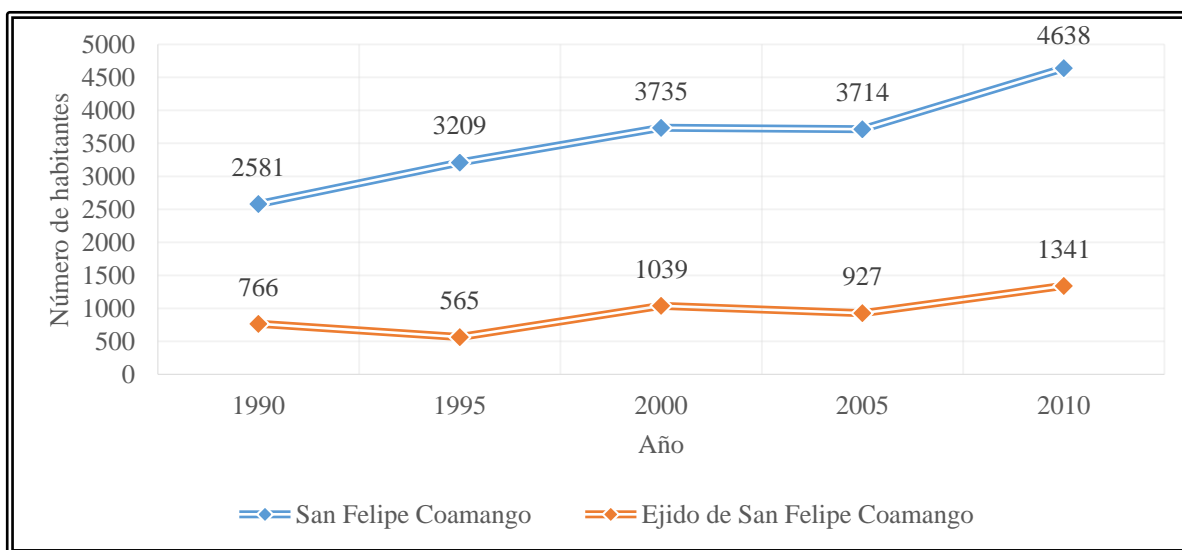
Una parte del equipamiento del pueblo y del ejido de San Felipe Coamango tiene cierta independencia, aunque no son totalmente excluyentes. El caso de sus clínicas de salud es ejemplo de ello, pues los pobladores del ejido deben acudir a la clínica “Emiliano Zapata”

(ubicada en el ejido) y los pobladores del pueblo deben asistir a la clínica “San Felipe Coamango” (ubicada en el pueblo). Sin embargo, los casos de emergencia son atendidos sin distinguir el lugar de residencia. Los pobladores hacen uso del equipamiento sin ver como un límite que se encuentre en el ejido o en el pueblo. Las condiciones antes señaladas proporcionan condiciones para que haya una articulación de autoridades e instancias para la gestión de nuevos espacios públicos o para la mejora de los que ya existen.

Población del pueblo y ejido de San Felipe Coamango

La población del pueblo de San Felipe Coamango entre 1990 y 2010 prácticamente se duplicó en 20 años. De los 2, 581 habitantes que tenía en 1990, pasó a 4, 638 según en el Censo de Población y Vivienda del INEGI de 2010 (Ver Gráfica 3.1). Desde 1990 esta localidad ya contaba con características propias de un territorio urbano, si consideramos los 2, 500 habitantes como referencia de un espacio urbano. El ejido por su parte en 1990 contaba con 766 habitantes y para 2010 se contabilizaron 1, 341 habitantes.

Gráfica 3.1
Evolución poblacional del Pueblo y ejido de San Felipe Coamango, 1990-2010



Fuente: elaboración propia con base en los Censos y Conteos de Población y Vivienda (1990-2010) del INEGI.

El crecimiento poblacional del pueblo de San Felipe Coamango, se tradujo en la creación de los barrios La Chinda, Los Ailes, La Manga y Emiliano Zapata en terrenos ejidales, pertenecientes a ejidatarios que vivían en el pueblo.

La población que vive en los terrenos ejidales se caracteriza por ser dispersa con una tendencia a establecer las viviendas alrededor de los barrios que concentran el mayor número de población. La población ha construido sus viviendas cerca de los caminos principales de los distintos barrios. Los caminos primarios se encuentran consolidados y los de acceso a las viviendas marcados y en algunos casos con mantenimiento continuo, aunque no tengan acceso a electricidad, agua potable o alumbrado público. En los barrios se concentran gran parte de los servicios y la infraestructura hasta ahora implementados.

Imagen 3.1.
Viviendas y caminos del Barrio Emiliano Zapata



Tomada por: Leonel Flores Vega

El crecimiento poblacional, la concentración de la población en barrios y su proceso de consolidación se ha dado por la organización que los habitantes han tenido para gestionar ante las autoridades correspondientes infraestructura, equipamiento y servicios públicos, como analizamos en la sección 3 de este capítulo.

Características productivas del ejido de San Felipe Coamango

A pesar del crecimiento poblacional en las tierras del ejido, hay espacios destinados a la agricultura. El cultivo más importante es el maíz, con distintas variedades. Además del maíz se cultiva trigo, avena, frijol, calabaza y haba. Éstos últimos se siembran paralelamente al maíz, aunque no en todas las parcelas. En general, la producción de estos cultivos es para el consumo propio de los hogares. Hay pocas ventas e intercambios entre vecinos y algunas tiendas de abarrotes, pero no hay un mercado de productos agrícolas.

La ganadería no es una actividad sustancial porque la superficie que existe se destina a las parcelas. La poca producción animal es doméstica, las personas que cuentan con él oscilan entre los 3 y 10 cabezas de bovinos. Hay una situación similar con el ganado ovino y el porcino, pues son actividades domésticas que no implican una dedicación exclusiva de los pobladores y mucho menos, que tengan estas actividades como el origen de los recursos económicos para su supervivencia.

También observamos que algunas familias cuentan con pollos y guajolotes. Esta es una actividad de traspatio, pues no se procrean con fines comerciales. La excepción son dos granjas dedicadas a la producción de pollos, una ubicada en los terrenos del pueblo y la otra en tierras ejidales. En este caso, es una actividad destinada exclusivamente a la producción y venta de pollo a empresas. El tamaño de las granjas permite que puedan desarrollarse como una actividad familiar.

Trabajo asalariado y producción local

La necesidad de empleo para la población que no tiene acceso a la tierra y que no subsiste de ella y la ausencia de fuentes de trabajo en el municipio obliga a los habitantes a desplazarse para trabajar en los municipios cercanos en que se ha desarrollado cierta actividad industrial como Jilotepec, Tepeji del Río, Atlacomulco. En los últimos años han aumentado las empresas instaladas en Jilotepec constituyendo un parque industrial con varias empresas como: Truper, ADS Mexicana, Concreto Polimérico Castor, Flexico, Proto, entre otras. La cercanía al municipio de Chapa de Mota (18 kilómetros) permite que las personas se puedan desplazar sin problemas al trabajo y vuelvan al término de la jornada de trabajo. Este es uno

de los factores por el que la población ha crecido poblacionalmente, pues no tiene que migrar hacia las ciudades y se mantiene en su lugar de origen (el ejido).

Los recursos naturales como los montes pertenecientes a los pobladores no han sido explotados en ninguna de sus modalidades. No hay un aprovechamiento industrial ni local, tampoco hay un cuidado intensivo de los recursos que perviven en la zona. Lo único es que se han plantado pinos en las orillas de los montes.

Las actividades productivas de tipo doméstico o locales se centran en molinos de nixtamal, algunas carpinterías y herrerías, tanto de fierro como de aluminios destinados y organizados por procesos locales. La compra y venta de bienes y servicios se ha desarrollado con una intensidad media, para satisfacer a la población. Las actividades están relacionadas sobre todo con bienes y servicios domésticos, pues se han instalado negocios en los que se pueden atender las demandas de los servicios educativos como papelerías, negocios de internet.

También han proliferado, algunos negocios relacionados con la venta de abarrotes, se han intensificado los negocios de tortillas hechas a mano, tortillerías con maquinaria industrial. Puede encontrar, también algunos negocios medianos relacionados con la industria de la construcción, entre ellos, destacan los centros de distribución de materiales como arena, grava, cemento, pero también hay, tlapalerías, ferreterías. En algunas de ellas están mezcladas con otros giros, como refacciones para automóviles, talleres mecánicos, entre otros.

El poblado; ubicación e historia de la dotación

Ubicación de San Felipe Coamango

En la parte sur del poblado se encuentra un monte que cuenta con una vegetación rica en encino, roble, madroño, pino, entre otros. La organización y administración de dicha superficie corresponde a los bienes comunales que se han dividido en dos comunidades agrarias. Las superficies del monte fueron certificadas como tierras de uso común con el programa Procede.

Los montes funcionan como un medio de contención a la construcción de viviendas, pues no se pueden construir en los terrenos con vegetación, y ello ha sido respetado. Los terrenos con montes han funcionado como un límite natural que ha impedido el crecimiento de la población, por ello, el crecimiento poblacional ha sido hacia el norte, donde se encuentran las tierras ejidales. Del lado este, se colinda con la localidad de Dongú, donde se tiene claros los límites territoriales, y por ello, no es una alternativa para expandir la superficie para la construcción de las viviendas de la localidad de San Felipe Coamango. Por el lado oeste, de igual manera hay una localidad con la que se colinda, que es San Juan Tuxtepec, con las características similares a Dongú.

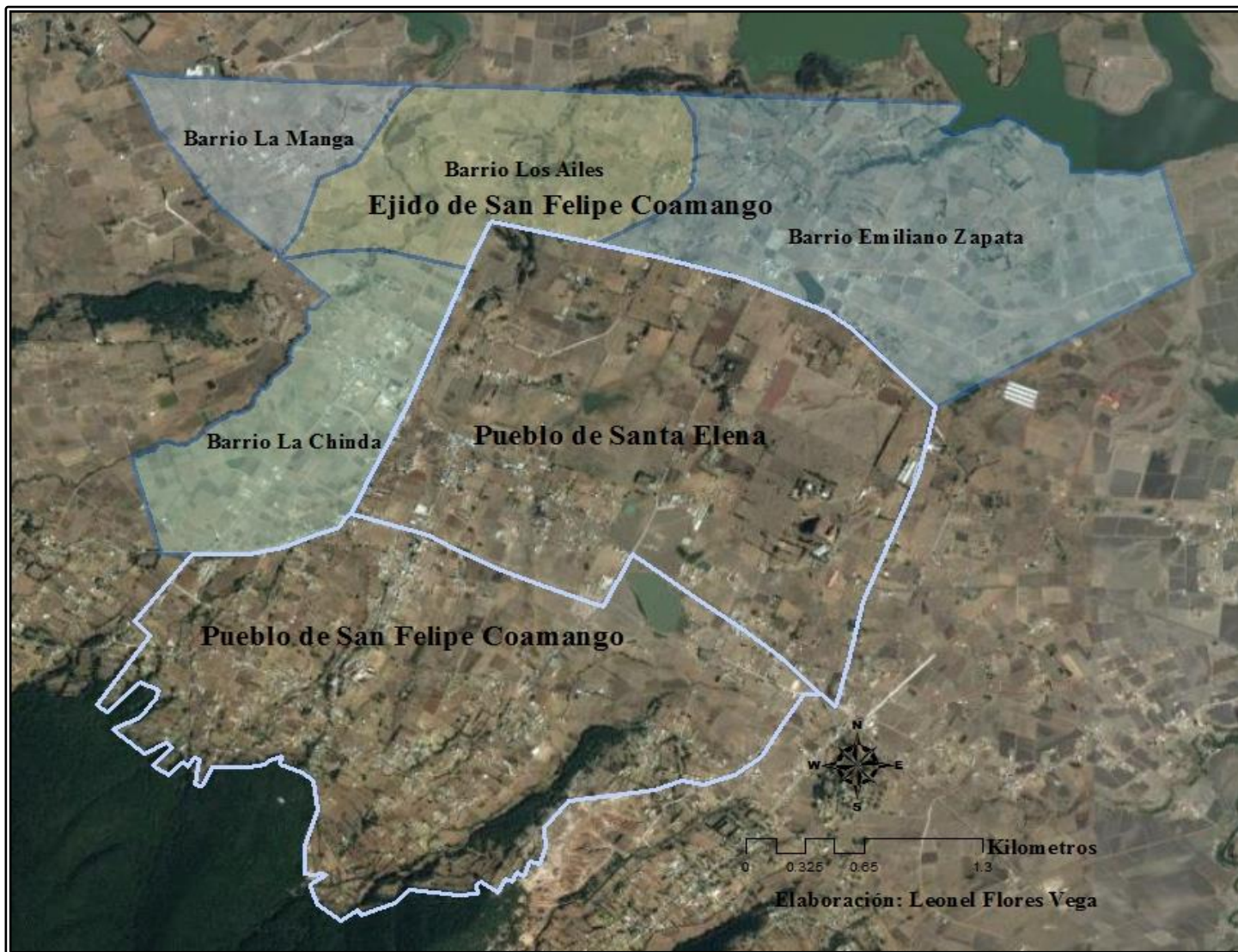
El ejido de San Felipe Coamango, se encuentra en la parte norte del poblado, en cierta forma, en los primeros años de su dotación, cumplía con las funciones del ejido: "...para que la gente se pueda recrear y salir los ganados sin hacer daño"⁹⁴. Pues gran parte de los terrenos eran baldíos que permitían pastar a los ganados. Pero con el paso del tiempo, se fueron asignados, ello obligó a que las personas que tenían la posesión, comenzaran a trabajarlas, sembrando algún tipo de cultivo para la sobrevivencia. O bien, porque si en un plazo de 2 años de no trabajarse, se las quitaban y se las asignaban a otros.

Historia de San Felipe Coamango; la dotación del ejido

San Felipe Coamango es parte de una comunidad otomí de la región noreste del Estado de México. Tiene conexiones históricas el señorío otomí de Chiapan Tepeticpac, vencidos por los mexicas en 1473 (Morales Estrada & Alejandro García, 2002). En la historia reciente hay un vínculo con el pueblo de Dongú, pues era parte del mismo pueblo, pero en 1934 le fue dotado un ejido a 157 beneficiarios, dicha situación separó a los dos pueblos. Sin embargo, los pobladores de San Felipe Coamango, habían presentado desde 1914 una solicitud de restitución de tierras. Una vez entrada en vigor la Ley Agraria de 1915 y en proceso de discusión del artículo 27 constitucional, el 1 de enero de 1917 se ratificó la petición. El 22 de junio de 1922 se presenta la solicitud de dotación a la Comisión Local Agraria, manteniéndose como haciendas afectables: Bodenquí, Cadenquí, Doxhichó y Docuay.

⁹⁴ Ley XIII, Que se señale *exido* competente para el pueblo, consultado en (Fabila, 2005, pág. 8)

Mapa 3.3
Ubicación geográfica del pueblo y los barrios del ejido de San Felipe Coamango



Fuente: elaboración propia con base en información del Registro Agrario Nacional 2015 y calculos propios de los límites de los barrios.

Sin embargo, no pudieron demostrar la usurpación de tierras, por ello, se solicitó la dotación de terrenos suficientes para las necesidades de los vecinos. En la gestión de dicha solicitud se elaboró un censo del que resultaron 91 jefes de familia dotables, pero fueron retiradas a dos personas por no tener familia. En el informe técnico se informó que el pueblo carecía de una zona urbanizada, pues el caserío se encontraba diseminado (DOF, 1931, págs. 2-3)⁹⁵.

El dictamen de la dotación con fecha del 17 de noviembre de 1929 se solicitó una dotación, por improcedencia de restitución. Dicho poblado, tenía en su posesión 599-64 hectáreas, la Comisión consideró dotar de 400-36 hectáreas para que cada uno de los jefes de familia pudiera contar con 10 hectáreas. Turnado el dictamen al Gobernador del Estado, fue aprobado, con ello se dotó provisionalmente con 400 hectáreas y 36 áreas que se tomaron de las haciendas de Doxhicho y Docuay, dándose la posesión sin incidente el 3 de mayo de 1930.

Una vez que se transfirió el dictamen a la Comisión Nacional Agraria, ésta ratificó que se le negara la restitución y se dotara a los vecinos con 712 hectáreas. El 4 de marzo de 1931 el poblado recibió la dotación del ejido, con una superficie de 712 hectáreas. Incluso en el archivo de la carpeta básica del ejido, se puede encontrar la posesión definitiva del ejido (ver Anexo 3). De acuerdo con el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) son 100 beneficiarios. No obstante, en la resolución presidencial en posesión de los ejidatarios, estableció que eran 89 beneficiarios a quienes se les asignó superficie de dicha dotación.

La constitución de los barrios en el ejido de San Felipe Coamango

Origen de los barrios en el ejido

Los beneficiarios de la dotación del ejido de San Felipe Coamango en 1931 fue población del pueblo. La historia reciente de los barrios en el ejido, se remonta a las parcelas que cultivaban las haciendas de Docuay y Doxhicho, por lo cual no había viviendas. Y una vez

⁹⁵ En el informe también explicó que además de la agricultura, la población se dedicaba a la producción del pulque, fabricación del carbón y manufactura de ayates y que aproximadamente un 50% de la población trabajaba en las haciendas cercanas.

dotado a 89 jefes de familia del pueblo de San Felipe Coamango en 1931, se constituyó el ejido de San Felipe Coamango (DOF, 1931).

Según la memoria de los sujetos agrarios había dos “camino reales” que permitían el paso de San Bartolo Morelos –municipio con el que actualmente colinda al sur— hacia Jilotepec –municipio con el que colinda al norte (Entr_Ávila Galindo, 2015).

En la década de 1940’s las primeras familias de ejidatarios solicitaron al Comisariado ejidal un espacio para poder cultivar, pues de acuerdo con un ejidatario:

“...la tierra cultivable la fue haciendo uno poco a poco, porque prácticamente todo era llano y la gente la utilizaba para pastar sus animales, hasta que vinieron algunos a crear sus parcelas...y algunas personas como mi papá decidió hacer un casita de piedra para guardar sus herramientas y en tiempos de cosecha, trillar el trigo y guardar el maíz...yo me quedaba algunos días para cuidar las cosas y me gustó el lugar por eso cuando me case luego me vine a vivir aquí, bueno, primero allá abajo y luego aquí...” (Entr_Contreras Lorenzo, 2016).

Los testimonios de los ejidatarios señalan que las primeras viviendas fueron construidas en esta década. El ejido no era destinado a ser habitada, apenas se pueden recordar unas 10 familias en las tierras del ejido, aproximadamente en la década de los 50’s (Entr_Contreras Lorenzo, 2016). La Chinda y Emiliano Zapata fueron los primeros poblados. Todos los pobladores que se desplazaron del pueblo a los terrenos del ejido eran ejidatarios, pues había control sobre ello por parte del Comisariado ejidal en funciones (Entr_Ávila Galindo, 2015).

De acuerdo con los testimonios de los ejidatarios⁹⁶, el Comisariado ejidal decidía a qué ejidatarios se les otorgaban o no “los permisos” para cultivar una parcela ejidal. En ocasiones no autorizaba los permisos por confrontaciones personales, incluso podía decidir si se les retiraban los derechos ejidales a las personas que no colaboraran con el pueblo, aunque no estuviera dentro de sus facultades⁹⁷. La autorización del Comisariado para utilizar una superficie determinada, bastaba para que el ejidatario beneficiado tomara posesión inmediatamente de las parcelas (Entr_Ávila Galindo, 2015; Entr_Contreras Lorenzo, 2016).

En la década de los 50’s, el ejido no contaba con infraestructura, servicios públicos o equipamiento. Sólo se disponía de “dos caminos reales” y los caminos improvisados por los

⁹⁶ Información, basada en las entrevistas hechas a los ejidatarios del ejido de San Felipe Coamango

⁹⁷ La colaboración se refiere: la realización de faenas para las obras públicas del pueblo; colaboración en puestos públicos como delegados, el antiguo Consejo de Colaboración (actualmente COPACI), mayordomías, policías; al pago de cuotas para obras del pueblo, en el que se incluía la realización de la fiesta del pueblo, el mejoramiento de la iglesia, entre otros.

ejidatarios para transportar los insumos y los productos obtenidos del cultivo de las parcelas.

Las condiciones de los caminos según un ejidatario eran:

“Los caminos fueron brechas que se hicieron porque la gente pasaba continuamente para cuidar sus animalitos o para ir a su parcelas, este este los caminos sólo se hacían por el paso de las personas, pero te cuento que a penas y podían pasar dos burros cargados con el zacate o el maíz que recogíamos de las tierras que se sembrábamos...” (Entr_Contreras Lorenzo, 2016).

La superficie ejidal no estaba conformada sólo por parcelas, sino de pastos y pedregales. Los pobladores arreglaban los espacios más aptos para el cultivo y las cuidaban construyendo cercas de piedra para resguardar los espacios de cultivo (Entr_Reyes Antonio, 2015).

La construcción de viviendas entre la década de 1940's y 1960's fue poca y dispersa, de hecho, no se veía principio a los actuales barrios, debido a que la superficie del pueblo era destinada a la vivienda de los ejidatarios, por lo cual no fue necesario constituir un fundo legal o una zona de urbanización.

El Comisariado en funciones entre 1980 y 1986, comentó que durante su gestión se hizo una depuración del padrón para determinar quien trabajaba la tierra y quién no, quién se había muerto y no había dejado sucesor. Ante ello, pregunté ¿Si con esta depuración se tomó en consideración la formación de fundos legales o zonas de urbanización en el ejido?, a lo cual respondió:

“Para la cuestión de los fundos legales sí, porque le quiero comentar que para entonces ya algunos ejidatarios habían bajado [construyeron sus viviendas en el ejido], porque todos estaban aquí concentrado en la pequeña propiedad, pero ya habían bajado algunos para edificar sus casitas, pero no de tal suerte como un fundo legal de un nuevo centro de población. No se tomó así, se...no más fueron construyendo como le fuera en ganas. Se le hizo el planteamiento pero dicen, no es que mi terreno está allá y yo quiero vivir allá” (Entr_Ávila Galindo, 2015).

En función del lugar de residencia presentado anteriormente, podemos señalar a los ejidatarios como los pobladores impulsores de la urbanización en el ejido y de la conformación de los barrios. La urbanización se torna más evidente con la dotación de servicios urbanos como la luz, y el mejoramiento de la infraestructura con el mejoramiento de los medios de acceso a los lugares. Es aproximadamente en la década de los 1970's, cuando se comienza a visibilizar la conformación de los actuales barrios: La Chinda, La Manga, Los Ailes y Emiliano Zapata. A partir de estos años, cada uno de los barrios va gestionando sus propios servicios y es así como comienza las dinámicas propias en cada uno de los barrios.

En la década de 1970's el pueblo de San Felipe Coamango gestionó la electrificación para las viviendas. Esto benefició al pueblo, pero también impulsó la construcción de más viviendas en el actual barrio La Chinda, ya que la infraestructura gestionada pasó en medio de dicho barrio, por la carretera principal El Quinte-Chapa de Mota para llegar al centro del pueblo. A principios de la década de los 1980's, una vez que la infraestructura estaba cerca, los pobladores del barrio se organizaron y solicitaron la instalación de la infraestructura necesaria para llevar la electricidad a las viviendas de los habitantes y está fue implementada a mediados de esa misma década (Entr_Ávila Galindo, 2015).

En los años 1970's comenzaron las gestiones ante autoridades municipales y estatales para que se construyera la actual Secundaria Oficial "Dos de Marzo". Las gestiones fueron realizadas por el Director de la Escuela Primaria "Miguel Hidalgo" –que se encuentra ubicada en el pueblo de San Felipe Coamango--, la delegación del pueblo, el Consejo de Colaboración (Actual COPACI), las autoridades agrarias y algunos dirigentes del pueblo. Las gestiones obtuvieron resultados favorables a finales de los años 1970's y ante la petición de un terreno para la instalación de la escuela, los ejidatarios donaron la superficie para que se construyera. A principios de la década de los 1980's inició el funcionamiento de la secundaria (Entr_Ávila Galindo, 2015).

En los años 1980's, las vías de comunicación no estaban muy desarrolladas. Las carreteras principales que conectaban con la cabecera municipal y hacia el centro del pueblo eran de terracería, las demás carreteras estaban en las condiciones precarias, pues solo contaban con el mantenimiento de los vecinos. Eran escasos los medios de transportes, pues sólo pasaban en la mañana y en la tarde para comunicarse con el municipio de Jilotepec. Eran contadas las personas que tenían un medio de transporte automotor propio (Entr_Ávila Galindo, 2015).

A mediados de la década de los 1980's, los pobladores del barrio, iniciaron el proceso de gestión de una escuela primaria. La ubicación geográfica del barrio La Chinda, permitió que los barrios de Los Ailes y La Manga se unieran a las gestiones, pues de construirse la escuela los beneficiaba para no tener que trasladarse hasta el centro del pueblo. Para finales de esa década se aprobó la construcción de dicha escuela, incluso las clases iniciaron antes

en casa de vecinos, acondicionadas para impartir clases, en tanto se terminaba de construir dos aulas que aún permanecen como parte de las instalaciones de la escuela primaria “Adolfo López Mateos”. Por esos años, se gestionó y aprobó también el Jardín de Niños “Sor Juan Inés de la Cruz” que se encuentra ubicado a un lado de la escuela primaria (Entr_Cruz Susana, 2015).

A finales de la misma década las mismas instancias que gestionaron la instalación de la secundaria, se organizaron para gestionar una preparatoria. Para ello, se auxiliaron de todas las instancias posibles para tener mayor fuerza ante la Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social y aprobara la construcción (Entr_Ávila Galindo, 2015). Ello se puede ver en los documentos de gestión a los que se tuvo acceso, en donde es posible observar apoyo del Director de la Secundaria, el Presidente Municipal de Chapa de Mota, Delegados municipales, Consejo de Colaboración, Comisariado Ejidal y como se señaló en las entrevistas: “...participaban y apoyaban las peticiones todas las instancias que tuvieran sellos, a todos se recurría para darle más fuerza a las solicitudes...” (Entr_Leyva Ramírez, 2015).

La Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México, solicitó una serie de estudios previos para ver la factibilidad de la construcción de una preparatoria. En los documentos de gestión, destacan estudios sobre la demanda mínima de alumnos en la región, los pueblos a quién se beneficiaría y la disponibilidad de los terrenos. En los resultados, se mostró que era más viable construir la preparatoria en San Felipe Coamango, que en la cabecera municipal (Chapa de Mota) por las condiciones demográficas. Con respecto a la superficie para su construcción, los ejidatarios acordaron la donación del terreno el 27 de enero de 1991, cuya superficie fue de 20, 625 metros cuadrados, en el barrio de la Chinda a un costado de la escuela Secundaria.

Con los servicios educativos en marcha, en los años posteriores se dedicaron a mejorar la infraestructura que se tenían en el pueblo, y por ende, en el barrio La Chinda. En la década de los 1990's se pavimentó la carretera de El Quinte-Chapa de Mota y la carretera hacia el centro del pueblo, se introdujo dos líneas de transporte que permitieron los traslados más rápidos y con mayor frecuencia de las rutas que comunican con otros pueblos y con otros municipios. Se iniciaron trabajos para la construcción de un pozo de agua profundo en

terrenos ejidales que fueron donados para tal fin, en el barrio La Chinda, que alimentaría al pueblo de San Felipe, pero que incluía a todos los barrios del ejido de San Felipe Coamango. También, se instaló la infraestructura para el teléfono fijo en toda la comunidad, la cual fue distribuida en el mismo barrio.

Imagen 3.2.
Imagen del barrio La Chinda, del ejido de San Felipe Coamango



Foto tomada: Foto tomada de google maps, foto de 2009.

A partir del año 2000, según, los oficios de gestión consultados, lo que más importa a la población es la mejora del equipamiento y la infraestructura existente. Por ejemplo, los delegados, subdelegados, el Copaci y las Asociaciones de Padres de Familia hicieron gestiones para ampliar y mejorar las instalaciones de la primaria, el Jardín de Niños, la Secundaria y la Preparatoria, proporcionando laboratorios, talleres, espacios de recreación, bibliotecas, etc. El aumento de la demanda de alumnos en todos los niveles ha hecho que las gestiones se centren en incrementar el número de salones y profesores para que se atienda a la demanda.

En la últimas dos gestiones los delegados, subdelegados y el Copaci del pueblo gestionaron la infraestructura necesaria para la instalación del drenaje en San Felipe

Coamango. El proyecto inició con una propuesta de campaña del actual gobernador (Eruviel Ávila) que se comprometió a construir el drenaje con una planta tratadora de aguas residuales. El drenaje no tiene cobertura en todo el pueblo, ni en los barrios del ejido, el único barrio del ejido beneficiado es La Chinda, por la demanda de las escuelas.

El equipamiento educativo del barrio de La Chinda ha provocado que se instalen negocios locales que atiendan las necesidades de la población que confluye en el barrio. Puede verse una zona de negocios variados como vulcanizadora, carpintería, sitios de taxis, farmacias, tiendas de abarrotes, tortillerías hechas a mano, carnicería, rosticería, papelerías, pollería, herrerías, reparadoras de calzado, una recolectora de envases de pet, entre otros.

El barrio Emiliano Zapata

La zona de urbanización del barrio Emiliano Zapata comenzó a desarrollarse durante la década de los 1970's, sin embargo, el proceso estuvo guiado por la dinámica de crecimiento del pueblo, pues los servicios necesarios para la vida colectiva se atendían allá⁹⁸. Una muestra de ello es la educación, los habitantes del barrio tenían que trasladarse al pueblo para cursar la primaria. Los problemas y las demandas de la población no eran atendidos en el barrio, sino en el pueblo con las autoridades municipales o agrarias, dependiendo del asunto a tratar. Además para acceder a los bienes de consumo básico, las familias tenían que trasladarse al pueblo donde dichos servicios podían cubrirse, situación que los unía aún más (Entr_Contreras Martínez, 2015; Entr_Contreras Lorenzo, 2016).

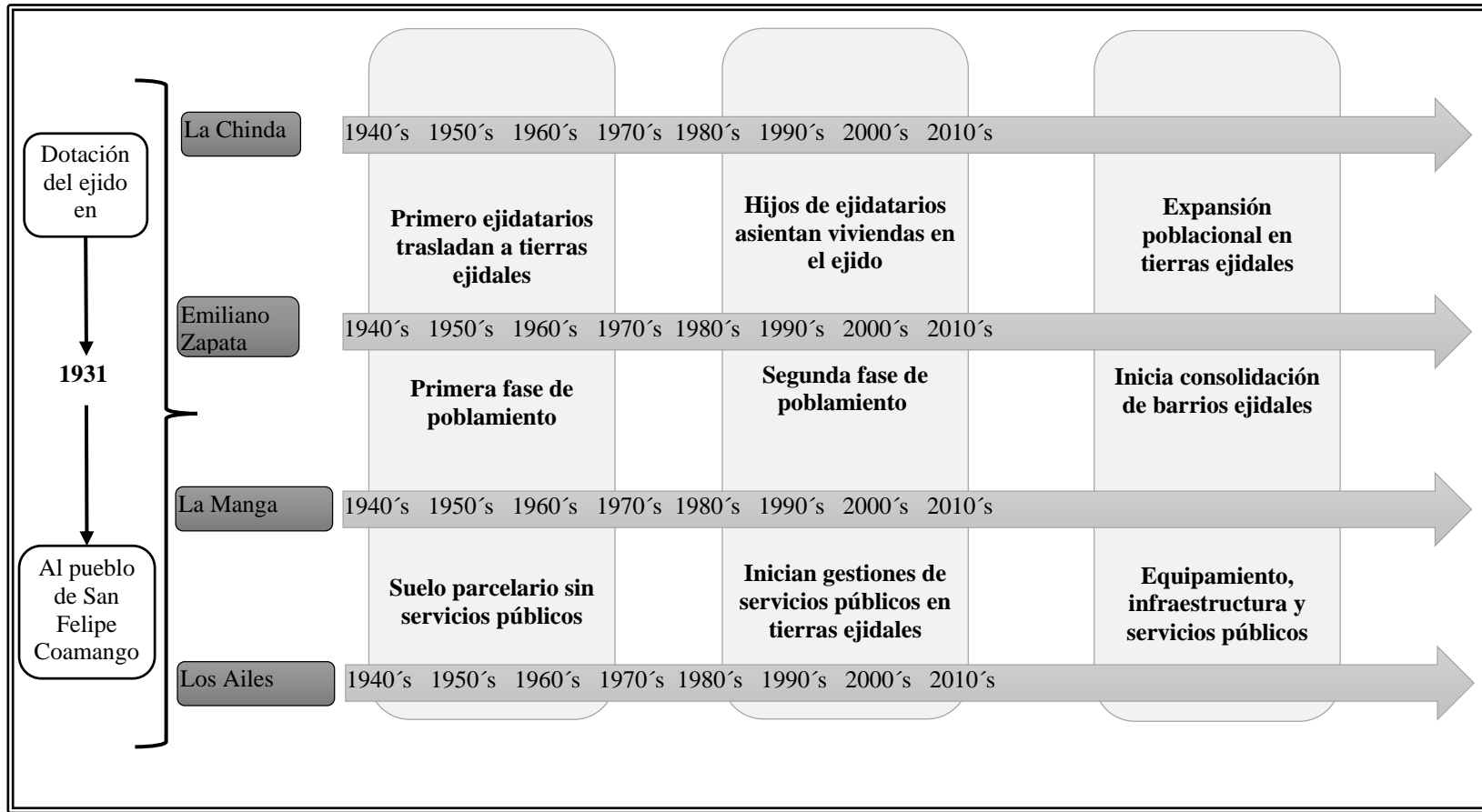
La construcción de la secundaria vinculó al barrio Emiliano Zapata con La Chinda, pues los hijos de las familias acudían para seguir sus estudios. A principios de la década de los 1980's se inició la gestión de una escuela primaria que se concretaría a mediados de esa década (Entr_Contreras Martínez, 2015). De hecho, el 20 de mayo de 1984, los ejidatarios se reunieron y acordaron la donación 16, 005. 50 metros cuadrados de superficie para la construcción de la escuela.

⁹⁸ Los entrevistados señalan que los habitantes del barrio Emiliano Zapata tenía que colaborar con los servicios del pueblo de San Felipe Coamango, para mejorar la escuela primaria, para atender las necesidades de la iglesia del auditorio del pueblo, de la plaza cívica, entre otros servicios, ya sea por medio de faenas o cooperaciones económicas y eran pocos los benéficos que obtenían de ellos (Entr_Contreras Martínez, 2015; Entr_Contreras Lorenzo, 2016).

Si bien, en el barrio del ejido hay algunos servicios públicos, sobre todo en instalaciones educativas, hasta el día de hoy, la mayoría de los servicios se encuentran en el pueblo de San Felipe Coamango a la que acceden los barrios, incluyendo Emiliano Zapata. En el barrio Emiliano Zapata las condiciones de infraestructura eran escasas, pues el barrio no contaba con energía eléctrica, agua, teléfono, alumbrado público. La infraestructura carretera era muy deficiente, la carretera que comunica con la carretera El Quinte-Chapa de Mota era de terracería y era la única forma de acceder al barrio. Los caminos internos eran abiertos con brechas que hacían los vecinos para acceder a sus parcelas y viviendas, por lo que cada familia iba acondicionando los caminos conforme los necesitaba (Entr_Contreras Martínez, 2015; Entr_Contreras Lorenzo, 2016).

En la década de los 1990's fueron pocos los avances en infraestructura, servicios públicos y equipamiento, ya que gran parte de las gestiones se concentraron en la gestión del agua potable. La articulación entre delegados, subdelegados, el Copaci, las instancias ejidales y otras que se puedan sumar, en la Junta General de Pobladores era recurrente entre los pobladores. El caso del agua potable muestra esta tendencia, pues cuando se gestionó en el pueblo la construcción del pozo profundo, los barrios se incorporan en la gestión, mediante participación directa a las instancias gubernamentales, con faenas y cooperaciones económicas. Durante la construcción de la infraestructura del pozo de agua potable se unieron para lograr los trabajos y una vez terminado, cada barrio gestionó la infraestructura de distribución y organizó la forma en que se llevan a cabo los trabajos (fines de 1990's principio del 2000). Los barrios de La Manga, Emiliano Zapata y La Chinda –el barrio de los Ailes se unieron con La Chinda-- construyeron su propio depósito para redistribuir el agua a las familias. Cada barrio creó su propio Comité de seguimiento de la obra (Entr_Cruz Susana, 2015; Entr_Contreras Martínez, 2015).

Figura 3.2.
Historia de los barrios del ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota México



Fuente: elaboración propia con base en investigación documental de gabinete y entrevistas a sujetos agrarios y pobladores.

A partir del año 2000, las gestiones se concentraron en una clínica de salud. Los pobladores iniciaron la gestión con la presidencia municipal y la Secretaría de Salud a nivel estatal, una vez aprobado el proyecto de construcción de la clínica, solicitaron a la Asamblea ejidal la donación de un terreno de uso común para su construcción. Por falta de coordinación con dicha instancia, como se ve más adelante, la Asamblea ejidal negó dicha donación. Los pobladores gestionaron la electrificación en las zonas del barrio que no se tenía acceso en varias fases, así como el alumbrado público. A partir de 2010, se ha procurado el mejoramiento de los caminos, la pavimentación del concreto hidráulico de la carretera que dan acceso, la ampliación de los servicios de la escuela primaria y acondicionamiento técnico y de personal de la clínica⁹⁹ (Entr_Contreras Martínez, 2015).

El barrio La Manga

El barrio La Manga en la década de los 1980's era un núcleo de población en formación con pocas familias habitando el lugar y pocos servicios básicos. La carretera de acceso estaba en malas condiciones, pues no se le daba mantenimiento adecuado y cuando se le daba, en épocas de lluvia, se llevaba lo poco que se le arreglaba. No se contaba con luz eléctrica, agua potable, banquetas, alumbrado público o espacios públicos, red de telefonía fija, drenaje, algunos de ellos siguen sin existir en dicho barrio (Entr_Zaldivar Centeno, 2015).

En la década de los 1990's, el vínculo con el barrio La Chinda fue recurrente, porque este último contaba con equipamiento educativo: primaria, secundaria y bachillerato. La distancia al barrio La Chinda era accesible y con la participación en las Asociaciones de Padres de Familia de las escuelas se articularon para solicitar mejora en el camino, ampliación de red eléctrica, agua potable que benefició al barrio Los Ailes porque se acercaron los servicios a sus viviendas. El barrio La Chinda albergaba las redes para el acceso y permanencia a programas sociales como el Programa Solidaridad, luego el Programa de Alimentación, Salud y Alimentación (Progresá) con sus distintas nominaciones. Hasta la actualidad, las familias tienen que trasladarse al barrio de La Chinda para sus reuniones o para recibir los apoyos –también lo hacía el barrio Los Ailes (Entr_Zaldivar Centeno, 2015).

⁹⁹ En los últimos años, se han preocupado por la ausencia de transporte en el barrio y los servicios a los que no pueden acceder por la lejanía con el pueblo y con los demás barrios (Entr_Contreras Martínez, 2015).

Recuadro 3.2.
Servicios públicos, infraestructura, equipamiento urbano y características de los barrios del ejido de San Felipe Coamango (2016)

Barrio	La Chinda	Emiliano Zapata	La Manga	Los Afles
Equipamiento urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Kinder “Sor Juana Inés de la Cruz” - Primaria “Adolfo López Mateos” - Secundaria Oficial No. 291 - Preparatoria Of. No. 77 - Pozo de agua potable - Depósito de agua 	<ul style="list-style-type: none"> - Kinder “José Manuel Othón” - Primaria “Emiliano Zapata” - Clínica “Emiliano Zapata” - Tienda Liconsa - Capilla - Campo de futbol - Depósito de agua 	<ul style="list-style-type: none"> - Depósito de agua 	<ul style="list-style-type: none"> -Sin equipamiento
Servicios Públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Electricidad, - Agua potable - Teléfono - Recolección de basura - Alumbrado público (limitado) Servicios no disponible - Gas doméstico - Drenaje (en proceso) - Mercados -Parques -Panteón 	<ul style="list-style-type: none"> - Electricidad - Agua potable - Recolección de basura -Alumbrado público (limitado) Servicios no disponible - Teléfono - Gas doméstico - Drenaje (en proceso) - Mercados -Parques -Panteón 	<ul style="list-style-type: none"> - Electricidad - Agua potable - Recolección de basura -Alumbrado público (limitado) Servicios no disponible - Teléfono - Gas doméstico - Drenaje (en proceso) - Mercados -Parques -Panteón 	<ul style="list-style-type: none"> - Electricidad - Agua potable - Recolección de basura -Alumbrado público (limitado) Servicios no disponible - Teléfono - Gas doméstico - Drenaje (en proceso) - Mercados -Parques -Panteón
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> - Carreteras con pavimento o concreto hidráulico (escaza). - Transporte local (dos líneas) - Carreteras terracerías (mayoría) - Tubería distribución de agua potable - Eléctrica 	<ul style="list-style-type: none"> - Carreteras con pavimento o concreto hidráulico (escaza) - Sin transporte local - Carreteras terracerías (mayoría) - Tubería distribución de agua potable 	<ul style="list-style-type: none"> - Carreteras con concreto hidráulica (escaza) - Sin transporte local. - Carreteras terracerías (mayoría) - Tubería distribución de agua potable 	<ul style="list-style-type: none"> - Carreteras con concreto hidráulico (escaza) -Sin transporte local - Carreteras terracerías (mayoría) - Tubería distribución de agua potable
Otras características	Cuenta con servicios locales de: tiendas, farmacias, papelerías, tortillerías, herrerías, vulcanizadoras, puestos de comida y mecánicos.	Cuenta con servicios locales de: tiendas de abarrotes.	Cuenta con servicios locales de: tiendas y mecánico.	Cuenta con servicios locales de: tiendas de abarrotes.

Fuente: elaboración propia con base en Programas Anuales de Obras Públicas y entrevistas semi-estructuradas a pobladores del ejido.

A finales de los 1990's, se impulsaron solicitudes para el mantenimiento de los caminos y la instalación de la red eléctrica. Los esfuerzos fueron separados y en algunas ocasiones de manera individual, lo que provocó respuestas fragmentarias por parte de las autoridades municipales, estatales para apoyar la instalación de la infraestructura eléctrica. Por ello, la electrificación se ha dado en varias etapas y por varios años. A partir de 2012, retomaron las gestiones porque por primera vez se designa un delegado para el barrio de La Manga, lo que permite que las demandas de las familia se visibilicen y presente con las autoridades municipales. Lo anterior, debido a que en el municipio de Chapa de Mota es importante tener el apoyo de una autoridad auxiliar cuando se solicita servicios, infraestructura o equipamiento para cualquier comunidad o barrio (Entr_Zaldivar Centeno, 2015).

El barrio Los Ailes

El barrio Los Ailes como núcleo de población ha estado vinculado al barrio La Chinda para algunos servicios, pero para otras ha sido relativamente independiente. Hasta la década de los 1990's siguió los mismos procesos que La Chinda, sin embargo han gestionado de manera independiente el mantenimiento de los caminos, alumbrado público y ampliación de electricidad. En la misma década gestionaron la electrificación, pues cuando se solicitó en el barrio La Chinda no llegó hasta Los Ailes. El problema fundamental fue la distancia entre La Chinda y Los Ailes, pues los beneficiarios eran pocos –a principios de los años 1980's— y la infraestructura necesaria tenía un coste muy elevado (Entr_León, 2015; Entr_Reyes Antonio, 2015).

La instalación de la luz eléctrica a finales de los 1990's, permitió que, a principios de la década del 2000 este barrio y los demás del ejido, tuvieran acceso al alumbrado público. La gestión para el mejoramiento y la ampliación de los caminos que se venía impulsando cobró más fuerza, pues los caminos con los que se contaban eran prácticamente “caminos saca cosechas”. Los dueños de las parcelas eran quienes les daban mantenimiento para cultivar sus parcelas y las familias que construyeron sus viviendas fueron ampliando los caminos para tener acceso. El camino principal que comunica al barrio con La Chinda y la carretera El Quinte-Chapa de Mota se le aplicó concreto hidráulico gracias a la colaboración de los dos barrios, sin embargo, en un primera fase, sólo llegó hasta la zona de escuelas y en

la segunda fase, se ha ampliado algunos metros hacia el barrio (Entr_León, 2015; Entr_Reyes Antonio, 2015).

En los últimos años, los pobladores del barrio se han organizado para que mejorar los caminos y han conseguido que se le de mantenimiento con tezontle y se construyan puentes en las zonas en donde en época de lluvias el agua se llevaba el material de la carretera, por no contar con cunetas o por darle poco mantenimiento. El desafío para el barrio es gestionar concreto hidráulico para toda la carretera de acceso, pues hasta 2015 contaba con ese material hasta la ubicación del barrio La Chinda, el resto es de terracería (Entr_León, 2015; Entr_Reyes Antonio, 2015).

Las reformas de 1992 en el ejido de San Felipe Coamango

En San Felipe Coamango, las reformas legales de 1992 cambiaron algunas de las dinámicas con los sujetos agrarios y los órganos de representación. Entre ellas, destacan el reconocimiento como “poseSIONARIOS” a personas que siendo parte de la comunidad, participar en la vida colectiva (cooperaciones económicas y faenas ciudadanas), cultivando parcelas que había heredado de sus familiares no habían tenido reconocimiento legal porque no ostentaban el título de ejidatarios. Esto se corrobora porque al momento de certificar el ejido en 1995 hubo más poseSIONARIOS (249) que ejidatarios (198), no obstante, no pueden participar en la asamblea ejidal para tomar decisiones sobre los recursos exclusivos del ejido, como lo son sus recursos y los destinos de las tierras.

El ejidatario Pedro Gómez (2015) recuerda que resultado de las reformas en el ejido se crearon diversas instancias, entre ellas, el Consejo de Vigilancia, del cual formó parte entre 1993 y 1995, una Asamblea ejidal “formal” en la que participó de año 2013 al 2015, el Comisariado ejidal y el Reglamento Interno. La Asamblea ejidal garantizó el disfrute de los derechos de propiedad y la validez de las decisiones tomadas en colectividad, según el Comisariado ejidal Ezequiel Castro (2015) en funciones de 1993 a 1995.

La conformación de un Reglamento Interno para la organización de la vida colectiva del ejido fue creado en 1993. El entonces Comisariado ejidal y el Consejo de Vigilancia recuerdan que el apoyo recibido de las instituciones agrarias, como el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria, fue imprescindible para discutir, diseñar y aprobar el Reglamento

Interno. El Reglamento Interno reguló la organización socioeconómica, el funcionamiento del ejido, estableció los derechos y las obligaciones de los integrantes. Además, estableció algunas sanciones cuando no se cumplan con algunas prácticas organizativas del ejido, como se detalla en el Capítulo 4.

Recuadro 3.3 **Beneficios percibidos por los sujetos agrarios ante los cambios al marco jurídico de 1992 en el ejido de San Felipe Coamango**

Comisariado ejidal Pedro Gómez Martínez

Sucesión de derechos

“Yo por ejemplo, soy ejidatario de base y doy de alta a mi sucesor y cuando yo me muero, mi sucesor va a quedar como ejidatario porque de hecho ya esos documentos ya no se pueden mover para nada... Yo he platicado eso a todos, dale de alta a su sucesor, yo no sé quién sea, pero a la persona a la que se le tenga más confianza y dale de alta, porque aparte de que hay esos detalles se queda intestado y sale más caro”.

Reglamento Interno protege el patrimonio familiar

“...en el Reglamento Interno, en donde si por decir, yo quiero vender mi terreno pero primero debo de ir a dar la notificación por escrito al Comisariado y avisarle a quién le voy a vender. Entonces el Comisariado me dice ¿Cuántos hijos tienes?, ah pues que son 4, ah pues me los vas a traer todos y tú esposa también y ellos tienen que firmar a donde digan que si están de acuerdo que se venda el terreno, porque mientras uno de ellos no está de acuerdo, no hay venta

Comisariado Ejidal Ezequiel Castro Victoria

Seguridad de los derechos familiares y ejidales

“...todo aquel ejidatario que quiera vender una parcela, primero tiene que avisarle a la familia, y posteriormente si de ahí nadie le interesa vienen los colindantes, se les tiene que ofrecer, mira mi parcela no te interesa, si en el caso de que nadie lo quisiera en la Asamblea lo tiene que manifestar para decir, sabe qué, yo tengo una parcela que no puedo trabajarla por x motivo, quiero venderlo, en la Asamblea, alguien le puede interesar”

Fuente: Basado en las entrevistas realizadas

La certificación fue iniciada, en julio de 1993 con los trámites formales para la delimitación del plano interno del ejido. Con trabajos técnicos previos, se delimitó el plano interno del ejido en tierras parceladas y de uso común, además, se separó de sus derechos ejidales a las personas que no colaboraban con el ejido. Algunos detalles de la definición del problema y su implementación en el ejido se comentan a continuación.

3.2 La certificación del ejido en San Felipe Coamango (1995)

Política de certificación del ejido 1995

Los ejidatarios frente a la certificación mediante el programa Procede

El problema definido en San Felipe Coamango para implementar la política de certificación, estuvo determinada por la escasa seguridad en la tenencia de la tierra, según el Comisariado en funciones durante su implementación (Entr_Castro Victoria, 2015). Es decir, cada ejidatario tenía sus parcelas, sin embargo, en este ejido las parcelas no estaban medidas, por lo que no había certeza en la posesión de la parcela a pesar de ser previsto al menos desde la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 (ver Capítulo II, arts. 66-89).

De acuerdo con los informantes entrevistados, antes de 1992 en el ejido de San Felipe Coamango se contaba con un “número” (de certificado) que hacía a las personas parte del ejido, pero no contaba con la cantidad de superficie o la cantidad de parcelas con las que contaba el ejidatario, sólo te avalaba como ejidatario, pues el documento no especificaba nada. Asimismo se reconocían a los colindantes, incluso se establecían mojoneras para marcar los límites de las parcelas, pero no había medidas específicas (al menos en este ejido). Lo anterior daba lugar a invasiones de superficies que le correspondía a alguien más, pues bastaba con que se movieran las cercas o las mojonera para que la propiedad de un ejidatario se viera reducida y la de otro se viera ampliada (ver Recuadro) (Entr_Castro Victoria, 2015; Entr_Ávila Galindo, 2015).

Recuadro 3.4.

Presentación y aprobación de Procede en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México

Felipe Rosendo, Secretario del de la Comisión Auxiliar

Presentación y convencimiento de implementación de Procede

“El Comisariado somete a una Asamblea, que si queríamos aceptar la medición de INEGI para que se nos midieran los terrenos del ejido y así nos dieran un título de cada parcela o fracción que tenga uno de ejidatario, entonces se sometió a la Asamblea, pero había dudas porque la gente no sabía si estaba bien o estaba mal...entonces se convencieron a los ejidatarios, diciéndoles que tienen un certificado, pero ahí no dice cuántas parcelas tienes, metros, ni con quién colinda, nada más era un certificado y con este programa por cada fracción va haber un documento...con eso poco a poco se fue convenciendo a la gente”.

Comisariado Ejidal Ezequiel Castro Victoria

Decisión de implementar Procede

“...cuando se presentó el programa a los ejidatarios todos aceptaron, era una necesidad y no era un gusto, ni tampoco un privilegio, era una necesidad de tener que delimitar todas las parcelas y obviamente que ellos dijeron perfecto, está bien, así conoceremos qué tipo de superficie tenemos y además lleva nombre y apellido cada parcela, eso era lo importante, entonces obviamente que cuando se presentó el programa, no pues adelante, todos aceptaron, obviamente al final se les entregó el trabajo...”

Aprobación “Asamblea dura”

“Haga de cuenta que para que se llevara a cabo la certificación..., se tuvo que llevar mínimo el 75% de la Asamblea, para que avalara si se podía certificar o no, obviamente se hizo una Asamblea dura que se le llamó. Esa Asamblea, es con la que fuimos y le dijimos al Registro Agrario Nacional, que solicitábamos el programa porque nuestro ejidatarios legalmente reconocidos de la Asamblea, la máxima autoridad ya había autorizado que diéramos ese paso...”

Fuente: Entrevistas realizadas en el ejido de San Felipe Coamango.

Otro problema que se detectó fue la actuación discrecional de los Comisariados ejidales para retirar los derechos de los ejidatarios, como se manifiesta por un Comisariado ejidal (2012-2015)

“...los malos manejos que había antes, pero también eso provocaba la Ley porque daba la facilidad de hacer esos malos manejos, porque ya nada más iba el Comisariado, para ese tiempo existían las Oficinas de Reforma Agraria en Xonacatlán, llegaba y decía, este número le quiero dar a persona y ya lo daban de alta. Esos eran los malos manejos y al mismo tiempo daba la facilidad la Ley Agraria, de hacer esos malos manejos y lo tomaban mucho en cuenta al Comisariado. El Comisariado era el que mandaba aquí y últimamente ya no, hay una ley y hay un artículo que establece cuáles son sus facultades que puede desempeñar” (Entr_Gómez Martínez, 2015).

La recepción del Procede en el caso del ejido de San Felipe Coamango se debió a que el Comisariado en funciones en 1993 acudió a las oficinas del RAN a realizar trámites, ahí se enteró del programa. Él comunicó a algunos de los ejidatarios las características del programa de certificación y decidieron que les beneficiaría porque cada quién tendría un documento que les amparara sus parcelas. Ante la aceptación de algunos ejidatarios y la viabilidad de implementar la política de certificación en el ejido, el Comisariado ejidal decidió convocar a una Asamblea, el 24 de febrero de 1994, para informar a los “ejidatarios de base”¹⁰⁰ y tomar la decisión de certificar o no con el Procede al ejido.

Posteriormente, se realizó la Asamblea para avalar o no la certificación del ejido, en donde se tuvo que contar con una mayoría de por lo menos el 75% de los ejidatarios, quienes la denominaron “asamblea dura”. Una vez aprobada se acudió al RAN, solicitando se pusiera en marcha el Procede, pues los ejidatarios legalmente reconocidos de la Asamblea ejidal y máxima autoridad del ejido había acordado la certificación, considerando que era un paso más para la posesión. El RAN autorizó la certificación del ejido de San Felipe Coamango y envió a ingenieros para realizar los trabajos de preparación para la delimitación y asignación de las parcelas (Entr_Castro Victoria, 2015; Entr_Gómez Martínez, 2015).

Implementación de la política de certificación

Los ingenieros enviados por el RAN se coordinaron con el INEGI, el RAN y la PA, quienes en una Asamblea explicaron a los ejidatarios el proceso de certificación. En la misma

¹⁰⁰ Ejidatarios de base es la forma en la que se reconoce en el ejido de San Felipe Coamango el pleno derecho dentro del ejido, en tanto a los posesionarios, después de certificarse se les conoce como “ejidatarios de nuevo ingreso”.

Asamblea se constituyó la Comisión Auxiliar¹⁰¹ conformada por 6 ejidatarios para llevar a cabo los trabajos, si bien el Comisariado Ejidal estaba al frente, se conformó un equipo de trabajo entre los ingenieros del INEGI, la Comisión Auxiliar, el Consejo de Vigilancia y el Comisariado ejidal (Entr_Castro Victoria, 2015; Entr_Gómez Martínez, 2015).

La Comisión Auxiliar jugó un papel importante, porque se encargó de los trabajos de campo para definir los límites de las parcelas y de las tierras de uso común, utilizando como referencia el plano del ejido entregado en la dotación. El Comisariado ejidal, tenía que organizar las asambleas, además revisaba cómo se estaba ejecutando el trabajo de campo de la Comisión Auxiliar y los trabajos de los ingenieros de INEGI así como las problemáticas que surgieran (Entr_Rosendo, 2015; Entr_Castro Victoria, 2015). El Consejo de Vigilancia en algunas ocasiones acompañaba a la Comisión Auxiliar para verificar que el trabajo se realizara de manera normal y con base en el marco legal (Entr_Gómez Martínez, 2015).

La Comisión Auxiliar realizó una delimitación de las parcelas previa e informal entre los ejidatarios para que se establecieran los límites y fuera más ágil el proceso cuando midieran las tierras los ingenieros del INEGI. La Comisión Auxiliar realizó un recorrido por todo el polígono del ejido para establecer los límites, se inició con los colindantes de otros ejidos o comunidades. En dicho recorrido se hizo una lista de colindantes, se iba preguntando a los vecinos por la identidad de ejidatarios que trabajaban las tierras, se invitaba a los ejidatarios colindantes para hacer el deslinde (Entr_Rosendo, 2015). En palabras del Secretario de la Comisión Auxiliar:

“Nosotros lo que teníamos que hacer era juntar a los de las parcelas y ponerlos de acuerdo para ver en donde llegaban sus parcelas y si había un lindero o no tenían, en ese caso tenía que definirse con el acuerdo de todas las partes, sean ejidatarios u otros pueblos donde pensamos que tendríamos muchos problemas, pero al final no hubo tantos...” (Entr_Rosendo, 2015).

Los trabajos se iniciaron con la definición de los límites con otros pueblos. El primero fue el pueblo de San Juan Tuxtepec, después con San Gabriel, luego con Dongú, después con las

¹⁰¹ Las funciones de la Comisión Auxiliar eran coadyuvar en: I. Recibir, ordenar y clasificar la documentación para integrar los expedientes de ejidatarios con certificados, ejidatarios sin certificados, posesionarios y terceros; II. Recibir, ordenar y clasificar la documentación sobre los posibles conflictos de derechos individuales, de límites ejidales o interparcelarios que hubiere; III. Elaborar con el Registro la calendarización de los trabajos de delimitación de las tierras; IV. Levantar el acta de deslinde correspondiente y recabar la conformidad de los colindantes, y V. Realizar las demás actividades que le encomiende la Asamblea, que estén relacionadas con las mencionadas acciones de delimitación (RLA MCDETS, Art. 26)

Manzanas, del municipio de Jilotepec, y después con Dexcaní, del mismo municipio y finalmente con Santa Elena (Entr_Gómez Martínez, 2015). Una vez establecidos los límites con otros pueblos, se procedió la delimitación interna. El Comisariado ejidal en funciones en 1995 señaló que: “...se trabajó bien, pues cada quién entendió su papel que tenía que desempeñar y lo hacía de la mejor manera”¹⁰².

Durante el recorrido se tuvo un plano de la carpeta básica que se tenía desde 1930 – como parte de los documentos que garantizaron la dotación del ejido—y con base en este se trabajó. Cuando pasaron los ingenieros de INEGI a medir las parcelas ya se tenían los límites acordados entre los ejidatarios, esto facilitó y agilizó el trabajo. En algunos casos se presentaron incidentes de los límites entre los “ejidatarios de base” (ejidatarios) o “ejidatarios de nuevo ingreso” (posesionarios) al momento de las mediciones los ingenieros del INEGI, pero estos no se involucraban y solicitaban la intervención del Consejo de Vigilancia y el Comité Ejidal, quienes hacían valer los acuerdos del estancamiento previo (Entr_Gómez Martínez, 2015; Entr_Rosendo, 2015).

Al terminar el INEGI la delimitación de las parcelas ejidales se convocó al 20 de febrero de 1995 a una “Asamblea Dura” o Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales en el auditorio del pueblo de San Felipe Coamango. En la Asamblea participaron tanto a los “ejidatarios de base” (ejidatarios legalmente reconocidos) como los “ejidatarios de nuevos ingreso” (posesionarios), el INEGI, la PA, y el RAN.

Durante la Asamblea se colocó un plano del el ejido en una pared del auditorio y fueron pasando uno por uno de los “ejidatarios de base” y los “ejidatarios de nuevo ingreso”, cada quién ubicaba sus parcelas en el plano con un número asignado y se les preguntaba si reconocían el lugar y el número de parcelas, una vez que no había inconformidad firmaban de conformidad. Después se solicitó las identificaciones de los “ejidatarios de base” y los de

¹⁰² Sin embargo, el Presidente del Consejo de Vigilancia comentó que hubo algunos incidentes durante el trabajo de la Comisión Auxiliar, él comenta que: “...empezaron a pedir dinero a la población para decir que el límite esta acá”. A partir de ello, se hizo una demanda, pero dicha demanda fue dirigida al Comité Ejidal y no a la Comisión Auxiliar, con lo cual no procedió en las instancias correspondientes (Entr_Gómez Martínez, 2015).

“nuevo ingreso”¹⁰³ y se entregó la documentación en las oficinas de RAN en Toluca para que se expidieran los certificados de cada una de las parcelas (Entr_Gómez Martínez, 2015).

Los conflictos de delimitación

Los conflictos en la delimitación de las superficies de tierras al interior del ejido, fueron fundamentalmente de límites internos. Sólo hubo un problema de límites externos con la comunidad de Santa Elena que se encuentra ubicada al este del ejido, donde los límites de un camino no estaban claros. La Asamblea ejidal pidió cotejar los planos de para superar el conflicto. Las autoridades de Santa Elena no presentaron documentación y el Comisariado ejidal presentó el plano interno con el que se dotó al ejido, con ello, se ratificaron sus límites y se solucionó el problema. Una vez establecidos los límites internos y externos se iniciaron los trabajos de delimitación del INEGI (Entr_Gómez Martínez, 2015).

Los conflictos internos, se refirieron a la inconformidad de los ejidatarios o poseionarios para determinar los límites de sus parcelas. Cada uno tenía identificado sus límites de acuerdo a lo que les beneficiara con una mayor superficie. Sin embargo, fueron resueltos estos problemas. Los más complicados fueron cuando se trataba de delimitar un camino, porque los ejidatarios o los poseionarios no querían ceder parte de sus parcelas para destinalas como parte de los caminos (Entr_Gómez Martínez, 2015).

Para la Asamblea de delimitación o “asamblea dura” no se presentó ningún conflicto, pues los problemas, habían sido resueltos antes. Por ello, prácticamente en dicha asamblea sólo se ratificaron las mediciones que se habían hecho en el trabajo de campo realizado. Se presentaron representantes de la Procuraduría Agraria, el registro Agrario Nacional, el INEGI y la Notaría Pública para dar fe de dicha verificación (Entr_Gómez Martínez, 2015; Entr_Castro Victoria, 2015).

Reconocimiento de los poseionarios

Al momento de la certificación, se distinguió entre “ejidatarios de base” (ejidatarios legalmente reconocidos) y de “nuevo ingreso” (poseionarios). Los de base cuentan con un

¹⁰³ Se solicitó acta de nacimiento, copia de su credencial de elector.

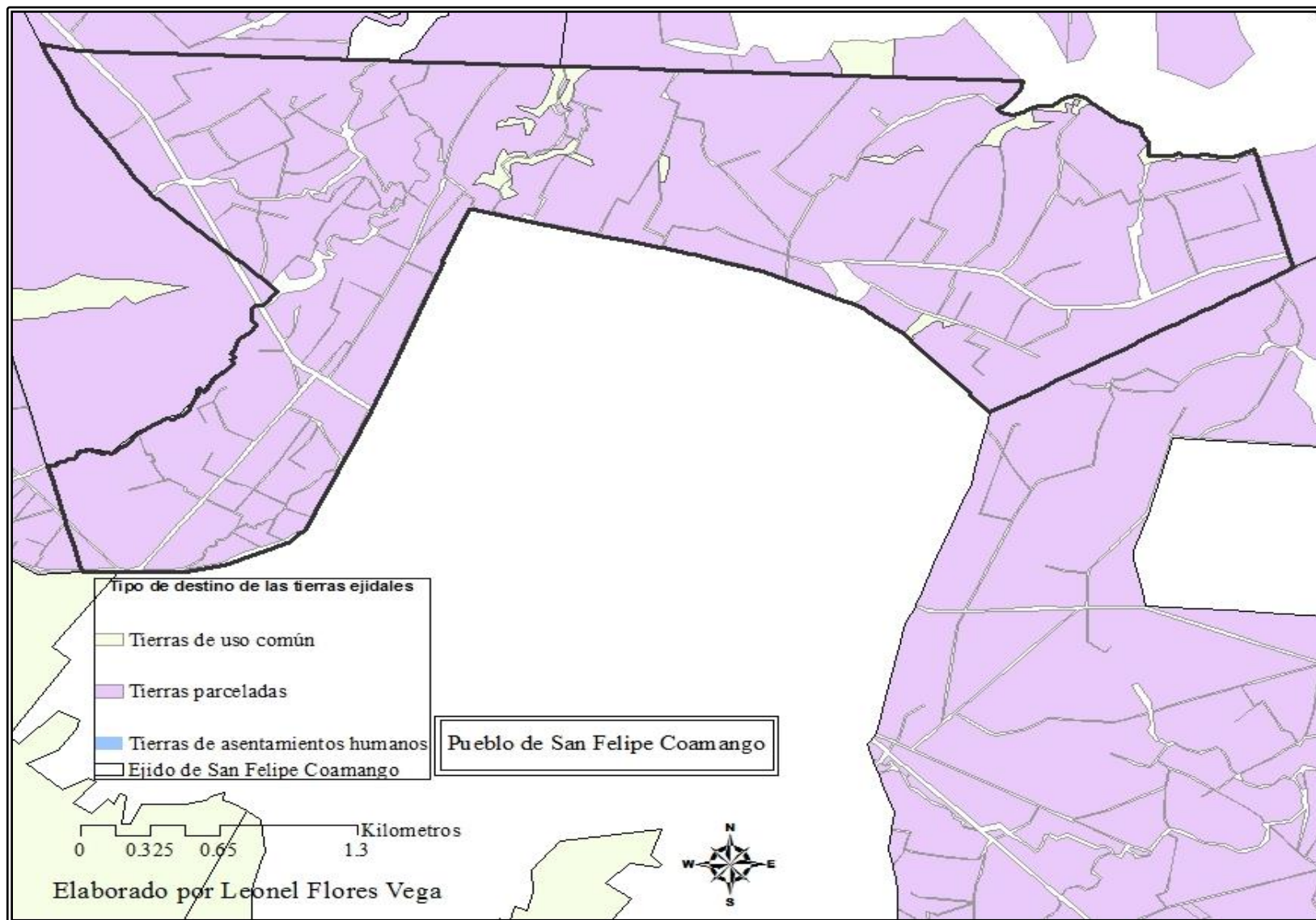
documento independientemente de la parcela. Los de nuevo ingreso sólo tienen los certificados parcelarios otorgados por el RAN. Los poseionarios se incorporaron al proceso de certificación porque en su gran mayoría fueron hijos de ejidatarios a quienes se les asignó una superficie de tierra para trabajar y/o para vivir. Cuando los hijos de los ejidatarios tenían familia propia, el ejidatario le daba una parcela o parte de una parcela para cubrir sus necesidades. Pero esta asignación había sido nada más en palabras, porque no había documentos. Entonces el ejidatario a la hora de medir las superficies decía esta parte es de mi hijo y quisiera que salga a su nombre (Entr_Castro Victoria, 2015).

Hubo otros casos en que los ejidatarios habían vendido las parcelas a hijos de ejidatarios y al momento de la delimitación se registraban a nombre de la persona que la había comprado. En otros casos más, los ejidatarios aprovecharon para ceder algunas parcelas a sus hermanos o familiares, pues no existía medio legal para transferirlas, lo que había provocado problemas entre hermanos y demás familiares. De esta manera, los familiares de los ejidatarios se convirtieron en poseionarios del ejido (Entr_Castro Victoria, 2015). Por estas circunstancias en el ejido de San Felipe Coamango la cantidad de ejidatarios (198) fue menor a la cantidad de poseionarios (249) en 1995. Esto significó que una parte de los sujetos agrarios, quedarán excluidos en la toma de decisiones de la Asamblea, y que los ejidatarios pueden decidir sobre los recursos de otros sujetos agrarios.

Destino de la tierra en el ejido: sin asentamientos humanos

Cuando se aceptó el programa de certificación, los ejidatarios discutieron sobre el destino de las superficies. El debate se presentó en torno a la forma de determinar las superficies que serían designadas como tierras de uso común y tierras parceladas. Al final de la Asamblea acordaron el reconocimiento y la delimitación de estos dos destinos (Entr_Gómez Martínez, 2015). Respecto de las tierras destinadas al asentamiento humano no hubo discusión, no hubo ninguna postura de las autoridades agrarias (RAN, INEGI o PA), no se puso a consideración de la Asamblea el tema, tampoco los sujetos agrarios no emitieron una opinión o punto sobre el tema.

Mapa 3.4
Destinos de las tierras del ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México



Fuente: elaboración propia con base en Registro Agrario Nacional,

El indicador que tomaron para determinar si una superficie se delimitaría como tierras de uso común o como parcelas fue si se podía sembrar o no. Las parcelas corresponderían a las tierras que los ejidatarios o poseionarios pudiesen cultivar. Por ello, algunos ejidatarios y poseionarios comenzaron a ampliar lo más que se podía la zona de cultivo. Incluso, durante las mediciones los ejidatarios “de base” y de “nuevo ingreso” hicieron lo posible para demostrar que cultivaban una superficie mayor y así se ampliaran las medidas de la parcela que se certificaría, a pesar de que durante años no se había sembrado (Entr_Gómez Martínez, 2015).

Las tierras de uso común fueron determinadas en función de la imposibilidad de sembrarlas. Las zonas pedregosas se designaron de uso común porque se consideró que podía ser útil a los pobladores en un futuro para realizar alguna obra para la comunidad, lo mismo ocurrió con los caminos, los ríos, las zonas boscosas. De esta manera, las tierras de uso común quedaron como un recurso natural del ejido (Entr_Castro Victoria, 2015; Entr_Gómez Martínez, 2015).

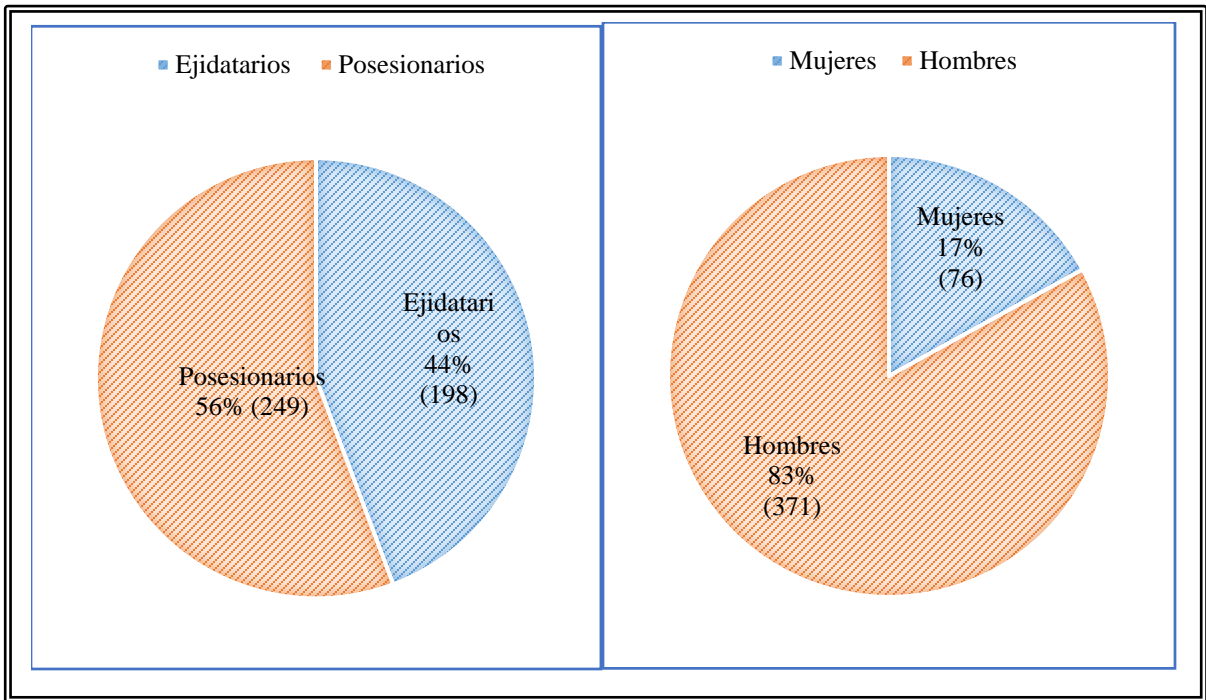
Características de los beneficiarios de la certificación

De acuerdo con el PHINA, de los ejidos que se encuentran en el municipio de Chapa de Mota, San Felipe Coamango fue el tercer ejido en certificarse al ser inscrito en el Procede el 23 marzo de 1995, después de San Gabriel (30 de diciembre de 1993) y Santa María Macavaca (7 de diciembre de 1994). Los beneficiarios de la certificación de la superficie de la tierra del ejido se recuperan de los anexos de la Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales del 20 de febrero de 1995.

De acuerdo con el Acta de acuerdos de la Asamblea antes señalada hubo 198 ejidatarios y 249 poseionarios, lo que da un total de 447 sujetos agrarios de beneficiarios, resultado de la política de certificación (Grafica 3.2 y Cuadro 3.6). La certificación aprobada por la Asamblea ejidal en 1995 no se reconoció a ningún avecindado, pero con el paso de los años se incluyeron, por ejemplo, en 2014, el número de avecindados es de 25.

Gráfico 3.2 Tipo de sujetos agrarios y sexo de los sujetos agrarios en el ejido de San Felipe

**Coamango, Chapa de Mota, México,
1995.**



Fuente: elaboración propia a partir del acta de la Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales del 20 de febrero de 1995.

En los mismos anexos se recupera la información básica de los ejidatarios y posesionarios del ejido, esto permite tener una visión de la estructura de estos sujetos agrarios según sexo, estado civil y lugar de residencia al interior del ejido de San Felipe Coamango. Ello a su vez permite conocer como quedaron organizados y distribuidos los derechos de propiedad de los sujetos agrarios.

En principio, es de notar que la dinámica señalada en apartados anteriores sobre la formación de posesionarios en el ejido, influyó de manera importante. Esto se muestra con la existencia de 54% de posesionarios sobre el 44% de los ejidatarios; en términos absolutos esto representa una diferencia de 51 posesionarios más que los ejidatarios (Gráfica 3.2). Las personas que jurídicamente no tenían derecho en 1995, pero que en la práctica ocupaban una superficie para cultivar o para vivir (posesionarios) eran mayor a las personas que tenían un derecho legalmente reconocido (ejidatarios).

Cuadro 3.6.
Sujetos agrarios beneficiados de la política de certificación en el ejido de San Felipe
Coamango, Chapa de Mota, por sexo y estado civil.
1995

	Ejidatarios	Posesionarios	Total general
Femenino	38	38	76
Casado	12	6	18
Soltero	1	1	2
Unión libre		3	3
Viuda	25	28	53
Masculino	160	211	371
Casado	145	184	329
Divorciado		1	1
Soltero	8	12	20
Unión libre	2	10	12
Viudo	5	4	9
Total general	198	249	447

Fuente: elaboración propia con base en el acta de la Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales del 20 de febrero de 1995.

Por otro lado, observamos que una proporción importante de los derechos ejidales, tanto de los ejidatarios como de los posesionarios pertenecían a hombres, estos representan el 83% de los sujetos agrarios a quienes se les otorgaron derechos (371 sujetos agrarios). Entre tanto, las mujeres representan el 17% (76 mujeres) (Gráfica 3.2). Esto está asociado a que, durante el proceso de gestión de la dotación del ejido, se registraba al jefe de familia, que normalmente era hombre y sólo en el caso en donde la mujer no estuviera casada y tuviese familia, entonces se le otorgaba el derecho como ejidataria en el núcleo agrario.

De las 38 mujeres ejidatarias, con derechos de propiedad sobre las tierras ejidales, 12 estaban casadas, 1 ejidataria era soltera y 25 eran viudas. Esto puede significar, que son ejidatarias, no porque se les haya reconocido el derecho, sino porque les fue heredado el derecho tras el fallecimiento de sus esposos¹⁰⁴. En contraste con los hombres, donde de los

¹⁰⁴ En este caso, pueden existir mujeres que efectivamente se les otorgó el derecho de ejidatarias y que lo siguen siendo una vez que su esposo ha fallecido. Con los datos que hemos recuperado no es posible comprobar esto, sin embargo, las entrevistas realizadas apuntan a que las mujeres ejidatarias los son por haber heredado el derecho de sus esposos.

160 hombres ejidatarios, 145 son casados, 8 se encuentran solteros, 2 en unión libre y 5 son viudos. Esta tendencia es similar con respecto a los posesionarios, pues de las 38 ejidatarias, sólo 6 están casadas, y 28 son viudas, una soltera y 3 en unión libre. En tanto, de los 211 hombres ejidatarios, 184 se encuentran casados, 4 viudos, 10 en unión libre, 12 soltero y 1 divorciado (Cuadro 3.6).

Lugar de residencia

La certificación registró también el lugar de residencia (domicilio) de los sujetos agrarios en 1995. El caso del ejido de San Felipe Coamango muestra que gran parte de los sujetos agrarios residen fuera de la superficie del ejido. De los sujetos agrarios (447) en el ejido, 87 (19.46%) tienen su morada en la superficie del ejido, en tanto, el 79.12% habita fuera del ejido, pero tiene su residencia en el pueblo y 12 personas viven fuera del ejido y del pueblo de San Felipe Coamango, pero tienen derechos en el ejido (Cuadro 3.7).

Cuadro 3.7.
Lugar de residencia de ejidatarios y posesionarios al certificarse el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México 1995.

Tipo de sujetos agrarios	En el ejido		En el pueblo		Fuera del ejido y del pueblo		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Ejidatarios	45	10.07	151	33.78	2	0.45	198	44.30
Posesionarios	42	9.40	197	44.07	10	2.24	249	55.70
Total	87	19.46	348	77.85	12	2.68	447	100.00

Fuente: elaboración propia con base en el acta de la Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales del 20 de febrero de 1995.

Si consideramos sólo a los 198 ejidatarios, tenemos que 45 de ellos tienen ubicado su domicilio en la superficie del ejido, lo que representa el 22.73% del total de los ejidatarios, entre tanto, 151 tienen su domicilio en el pueblo de San Felipe Coamango (76.26%), y 2

están ubicados fuera del ejido. En el caso de los poseionarios tienen la tendencia a vivir fuera del ejido un poco más acentuada, pues solo 42 (16.87%) tienen su morada en el ejido, 197 (79.12%) viven en el poblado de San Felipe Coamango y 10 (4.02%) tienen ubicado su domicilio fuera del ejido (Cuadro 3.7).

¿Por qué no delimitaron un área de asentamientos humanos?

La certificación de la tenencia de la tierra

El acta de la Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales (1995) aprobada por la asamblea ejidal, como parte de la certificación con el Procedo: no constituyó un área de asentamientos humanos en el polígono ejidal para la edificación de la vivienda de los sujetos agrarios; no reconoció como asentamientos humanos las superficies donde se construyeron viviendas que actualmente son barrios en proceso de consolidación en el ejido; no contempló espacios para la provisión de servicios públicos, equipamiento e infraestructura y los espacios que se habían destinado a equipamiento hasta ese momento se registraron como parcelas ordinarias, con un número de parcela y en el nombre del sujeto agrario se asentó el nombre del equipamiento urbano (Cuadro 3.8).

Dada las circunstancias anteriores, formulamos la siguiente pregunta ¿Cuáles fueron las motivaciones o circunstancias que orientaron orillaron a la asamblea ejidal no delimitar un área de asentamientos humanos o superficies destinadas a la provisión de servicios públicos? ¿Qué rol tuvieron la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional en el ejido para no delimitar un área de asentamientos humanos?

A continuación esbozan algunas respuestas.

En el ejido de San Felipe Coamango no se tienen registros documentales sobre las discusiones de las asambleas en donde se discutieron los tipos de destinos de las superficies ejidales, sólo se cuenta con los testimonios de los ejidatarios y las autoridades ejidales funciones en esas fechas. Los testimonios de los actores muestran que durante las Asambleas ejidales el tema de asentamientos humanos no estuvo en la agenda del Comisariado Ejidal ni de los sujetos agrarios (Recuadro 3.5).

Cuadro 3.8.
Superficies destinadas al equipamiento en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México, 1995.

Equipamiento	Nombre	Barrio del ejido	Número de parcela	Superficies (Has.)
Escuela	Preescolar “Sor Juna Inés de la Cruz”	La Chinda	464	00-18-88.173
Escuela	Preescolar “Jaime Torres Bodet”	Emiliano Zapata	639	00-35-36.404
Escuela	Primaria “Adolfo López Mateos”	La Chinda	462	00-67-47-.277
			659	01-64-09-.211
Escuela	Secundaria “Dos de Marzo”	La Chinda	776	02-36-33.390
Escuela	“Preparatoria Oficial No. 77”	La Chinda	789	02-20-71.734
Escuela	Parcela Escolar	La Chinda	367	01-53-54.273
Escuela	Parcela Escolar	La Chinda	930	00-08-78.889
Escuela	Parcela Escolar	La Chinda	953	00-23-54.228
Campo deportivo	Emiliano Zapata	Emiliano Zapata	596	00-82-10-.107
Pozo	Pozo de Agua Potable	La Chinda	790	00-06-44.253
Iglesia	Iglesia “San Felipe Coamango”	Emiliano Zapata	289	00-08-30.372

Fuente: elaboración propia a partir del acta de la Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales del 20 de febrero de 1995.

El Comisariado ejidal y el Consejo de Vigilancia que representaban al ejido durante la implementación de la certificación (1995) no contaron con la información de la posibilidad de delimitar un área de asentamientos humanos. Esto tuvo tres efectos directos: 1) No brindaron información a los ejidatarios y posesionarios para que decidieran qué superficies se destinarían como área de asentamientos humanos; 2) El tema urbano no estuvo en ningún orden del día de las asambleas ejidales realizadas para determinar los tipos de destinos que adoptaría el ejido; 3) No se delimitó un área de asentamientos humanos en el ejido.

Las personas que habitan el ejido tampoco tuvieron algún interés en impulsar o promover la delimitación de un área de asentamientos humanos porque no tuvieron acceso a

dicha información (al igual que los ejidatarios y posesionarios) y no tenían ningún tipo de participación en la asamblea ejidal, por lo tanto, no podían incidir en la toma de decisiones de los tipos de destinos del ejido.

Recuadro 3.5.

Discusión de la delimitación de un área de asentamientos humanos en el ejido de San Felipe Coamango y el papel del municipio.

Discusión de asentamientos humanos en el ejido

Leonel: En la Asamblea que definió las parcelas y las tierras de usos común ¿Se discutió sobre crear zonas de asentamientos humanos o espacios destinados a los usos urbanos como las escuelas?

Sr. Ezequiel: No, ahí si no, tal vez se nos pasó, pero no hablamos de eso eh.

Leonel: Y las personas de INEGI, la Procuraduría Agraria o el RAN ¿Les comentaron la posibilidad de delimitar un área de asentamientos humanos?

Sr. Ezequiel: No, tampoco. Lo único que nos comentaron es sobre las parcelas escolares, que podíamos destinar algunas superficies para cuando quisiéramos que crecieran las escuelas. Y al final la Asamblea le dio terrenos a las escuelas. Pero de los demás no...

Comisariado Ejidal Ezequiel Castro Victoria (1993-1995)

Discusión de asentamientos humanos en el ejido

Leonel: ¿Usted recuerda si en las Asambleas que se hicieron o de las visitas realizadas por la Procuraduría Agraria o el Registro Agrario Nacional se comentaron algunas cuestiones sobre áreas que se iban a destinar a usos urbanos?

Sr. Pedro: No, esa si no. Sobre eso todavía no se platicó nada. En ese tiempo no se habló de terrenos de usos urbanos no. Nada más de habló de terrenos de uso común.

Consejo de Vigilancia Ejidal 1993-1995 Pedro Gómez Martínez

Participación del municipio durante la certificación

Leonel: ¿Usted tiene información sobre la participación que tuvo el municipio cuando en 1992 se certificaron los ejidos? ¿El municipio reguló el crecimiento urbano de los ejidos durante la certificación?

Arq. Gemma: No porque los Planes Municipales de Desarrollo se iniciaron a hacer hasta después del 2000, para ser más específicos se aprobó en 2004 y sin un Plan pues no hay forma de que se imponga a los ejidos qué deben tomar como parcelas y qué como zonas urbanas. Incluso con el crecimiento actual no hay forma de regular porque no se actualizan los planes, si hay varios municipios a nivel estado que han actualizado sus planes, pero aquí no lo hemos hecho.

Subdirectora de Desarrollo Urbano del Municipio 2013-2015, Gemma Martínez Balderaz

Fuente: Entrevistas realizadas en el ejido de San Felipe Coamango.

Temas que impidieron la delimitación de asentamientos humanos durante la certificación

La delimitación de un área de asentamientos humanos durante la implementación de la certificación de la tenencia de la tierra en el ejido de San Felipe Coamango tuvo varias complicaciones:

En primer lugar, la falta comunicación de los objetivos del programa al ejido. De acuerdo con las entrevistas realizadas, fue insuficiente la asesoría y asistencia técnica por

parte de la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional para delimitar un área de asentamientos humanos en el ejido. Los entrevistados no recordaron haber recibido información para reconocer como área de asentamientos humanos los espacios destinados a los servicios públicos, equipamiento e infraestructura para cada uno de los barrios; o delimitar un área del ejido para destinarlo al futuro crecimiento de la población en las superficies. En la investigación no fue posible tener el punto de vista de los representantes de las instituciones agrarias, porque es difícil rastrear a las personas que las representaron en el ejido estudiado.

En segundo lugar, la certificación con el Procede, la delimitación de un área de asentamientos humanos ejidal no fue obligatorio para todos los núcleos agrarios, sólo era una posibilidad que debía decidirse en la asamblea ejidal. En el ejido de San Felipe Coamango no se discutió dicho tema, por lo tanto, sólo delimitaron tierras con destino parcelario y tierras de uso común.

En tercer lugar, la delimitación del área de asentamientos humanos no dependía sólo de las instituciones agrarias. La aprobación de un área de asentamientos humanos en el ejido dependía en primer lugar de la asesoría técnica de las autoridades agrarias, en segundo lugar de la aprobación de la asamblea ejidal, en tercer lugar del cumplimiento de los trámites por parte de los sujetos agrarios y en cuarto lugar la aprobación del municipio y quinto el cumplimiento de las normas técnicas de acuerdo con el INEGI.

En cuarto lugar, durante la certificación no hubo interés de los sujetos agrarios y las autoridades ejidales para poner en claro el status legal del equipamiento instalado hasta 1995 en la superficies del ejido. Los ejidatarios tampoco se interesaron por el crecimiento poblacional que hasta 1995 había tenido el ejido y la necesidad de destinar más espacios para ampliar o crear servicios públicos, infraestructura y equipamiento en tierras ejidales.

En quinto lugar, el municipio no intervino durante la certificación de los ejidos, ni para regular los asentamientos humanos, ni para promover la conformación de zonas urbanas. Esto se debió a que durante la certificación en San Felipe Coamango (1995) no constaban con un Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Es decir, no se había elaborado una estructura de los tipos de destino de las tierras en el municipio, por lo cual no tenían elementos técnicos del Plan para aprobar, desaprobar o impulsar la delimitación de zonas urbanas en los ejidos

(recuadro 3.4). Por ello, el municipio antes de 1995 no podía exigir que hubiera una zona de urbanización delimitada en los ejidos para poder brindar los servicios públicos, infraestructura y equipamiento al ejido. Además, como veremos en la sección siguiente, los pobladores del pueblo y del ejido habían conformado una Junta General de Pobladores para atender sus necesidades.

¿Quiénes habitan en los asentamientos humanos del ejido?

Censo de viviendas en los barrios del ejido

Con la información recaba en la carpeta básica del ejido de San Felipe no es posible dar cuenta de qué tipo de sujetos agrarios son los que habitan en los asentamientos humanos. El Acta de la Asamblea de Delimitación de Tierras Ejidales y Delimitación de Asentamientos Humanos de 1995 recuperó el lugar de residencia de los ejidatarios y poseionarios. De ello se desprende que los poseionarios y ejidatarios vivían en la superficie del pueblo y una proporción menor vive en el ejido y son menos aún quienes viven fuera del ejido y del pueblo. La pregunta que surge de lo anterior es ¿Quiénes son los habitantes de las viviendas del ejido de San Felipe Coamango?, en otras palabras ¿Quiénes son las personas que están ampliando los asentamientos humanos sin cambiar el destino de las tierras parceladas a asentamientos humanos en el ejido de San Felipe Coamango?

Para responder esas preguntas es necesario determinar la condición jurídica de los habitantes para saber si eran: 1) ejidatarios, 2) poseionarios o 3) familiares de sujetos agrarios del ejido o del pueblo. Es importante aclarar que durante la realización del censo no se identificaron viviendas que correspondieran a avecindados, aunque se sabe que en el ejido hay 25 personas con esta categoría, es probable que vivan en el pueblo.

En la categoría “familiares de sujetos agrarios” se incorporaron a los hijos de ejidatarios, hijos de poseionarios, hermanos, tíos o personas con algún vínculo familiar con los ejidatarios o poseionarios. No incorporamos a los avecindados, porque formalmente no tienen condición legal para heredar o transferir derechos sobre tierras ejidales, con lo cual se incluyen en la categoría de “familiares de los sujetos agrarios”.

Esto último porque los hermanos o parientes de los ejidatarios o poseionarios reciben superficies para construir sus viviendas como parte de una herencia o han adquirido los derechos ejidales de un poseionario, pero como no se han formalizado dicha transferencia, no tienen reconocimiento legal como sujetos agrarios.

En varias cesiones me reuní con distintas autoridades ejidales, ejidatarios, poseionarios y familiares de los sujetos agrarios. Hicimos un recorrido por cada barrio con la finalidad de identificar a qué tipo de sujetos agrarios pertenecían las viviendas. Las unidades censadas son hogares que se encuentran asentados en terrenos ejidales. A continuación se presenta la información obtenida de dicho censo de hogares.

Tipo de pobladores que habitan el barrio La Chinda del ejido

En el censo realizado en los barrios se contabilizaron 381 viviendas distribuidos en el espacio territorial identificado por los ejidatarios, poseionarios y habitantes. En el gráfico 3.4 se puede identificar que el mayor número de viviendas habitadas en el ejido de San Felipe Coamango pertenecen a familiares de los sujetos agrarios y no a los ejidatarios y poseionarios. De las 381 viviendas, el 73% están habitadas por personas que tienen algún tipo de parentesco con los ejidatarios o avecindados, el 18% están habitadas por los poseionarios y el 9% por ejidatarios.

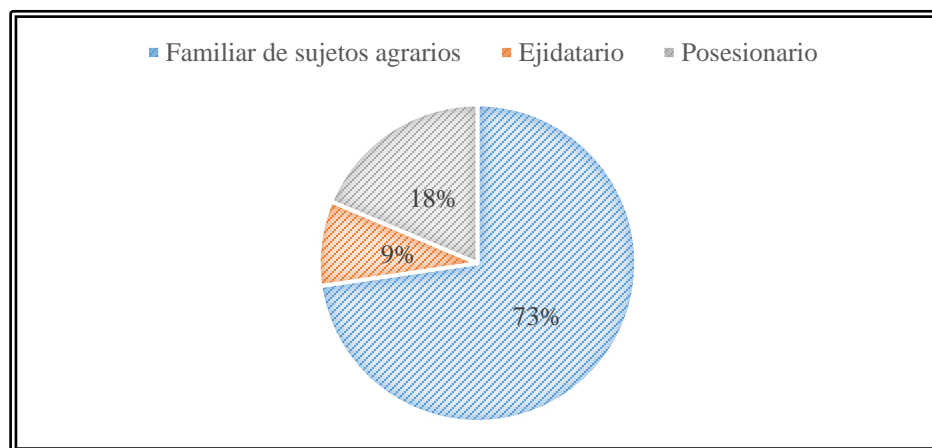
Esta tendencia se repite en los 4 barrios del ejido. Si se tomara en cuenta sólo el barrio Emiliano Zapata, la proporción de viviendas habitadas por familiares es de 68%, en la Chinda 71%, en la Manga 76% y en los Ailes 83%.

Los familiares de los sujetos agrarios no tienen voz ni voto en la Asamblea ejidal, por lo cual no tienen un espacio para plantear sus demandas o propuestas, ya sea para regularizar las zonas de asentamientos humanos o para plantear las demandas de la población ejidal. A ello agregamos a los poseionario, quienes tampoco pueden tomar decisiones en la Asamblea ejidal sobre el destino de las tierras o los recursos con los que se cuentan.

La Asamblea ejidal no es un espacio en donde se presenten los problemas de todos los habitantes del ejido. Si consideramos que los poseionarios y los familiares de los sujetos agrarios no tienen voz y voto para decidir sobre los recursos y destinos del ejido, entre ellos la creación un área urbana o la regularización de los asentamientos humanos, tenemos

entonces que en el ejido el 91% (ver Gráfica 3.3) de las familias con una vivienda no pueden tomar ninguna decisión frente a la Asamblea ejidal sobre los asentamientos humanos. La ausencia de un espacio para analizar y discutir los problemas públicos en el ejido ha propiciado que los habitantes busquen otros espacios de participación y de gestión de necesidades públicas.

Gráfica 3.3
Porcentaje del tipo de pobladores de las viviendas de los barrios del ejido de San Felipe Coamango



Fuente: Elaboración propia de un “Censo de las viviendas del barrio La Chinda 2017” con apoyo de ejidatarios, posesionarios y habitantes del ejido.

Estos espacios se han encontrado en la Junta General de Pobladores, donde hay una rol importante de los delegados, subdelegados y Consejo de Participación Ciudadana. La Junta integra a los sujetos agrarios reconocidos y los ciudadanos sin distinguir su condición legal. De hecho, entre mayor sea el número de personas, mejor se colabora para ejecutar los trabajos del pueblo y el ejido. Las personas que no son ejidatarios encuentran en las autoridades municipales la única instancia a la que pueden acudir bajo la misma condición que todas las personas.

La falta de un espacio para plantear problemas para familiares de los sujetos agrarios y otros que habitan territorios del ejido y la atención de los problemas públicos en los asentamientos humanos ejidales por medio de instancias municipales, deslinda a la Asamblea ejidal y a los sujetos agrarios de sus responsabilidades sobre la delimitación, regularización de los asentamientos humanos.

Cuadro 3.9.
Número de viviendas por tipo de habitantes de los barrios del ejido de San Felipe Coamango

Tipo de habitante	La Chinda	Emiliano Zapata	La Manga	Los Ailes	Total general
Ejidatario	13	11	6	3	33
Posesionario	24	31	10	6	71
Familiar de sujetos agrarios	77	104	52	44	277
Total general	114	146	68	53	381

Fuente: Elaboración propia de un “Censo de las viviendas del barrio La Chinda 2017” con apoyo de ejidatarios, poseionarios y habitantes del ejido.

Una caracterización de los barrios ejidales

Los procesos de urbanización en el ejido de San Felipe Coamango, no están asociados a proceso de expansión de las ciudades. La demanda de tierras para el asentamiento humanos de los pobladores no ha generado presión sobre las autoridades de los ejidos. Hay dinámicas económicas internas que permiten a la población mantener en el ejido sin tener que emigrar a las ciudades cercanas o incluso a las grandes ciudades como la de Toluca o la Ciudad de México. Algunos de ellos, los enunciamos a continuación.

El *acceso a los bienes de consumo*. El abastecimiento de bienes de consumo es accesible en la localidad, pues se han instalado negocios familiares de distribución de bienes y servicios, tanto en el pueblo, como en el ejido de San Felipe Coamango, en donde incluso personas de otras localidades acuden para satisfacer sus necesidades¹⁰⁵. Además, han proliferado una serie de servicios asociados a la construcción de viviendas, otros relacionados con los servicios educativos (palerías, cafés internet, centros de copiado), algunos otros como centros de expendio de abarrotes familiares, tanto en el pueblo, como en el ejido¹⁰⁶.

¹⁰⁵ En el caso de las frutas, verduras y legumbres se cuenta con varias recauderías que se abastecen en el municipio de Jilotepec a un poco más de 15 kilómetros o en el municipio Ixtlahuaca a poco más de 50 kilómetros.

¹⁰⁶ El centro de abastecimiento de los bienes necesarios para vivir de la localidad, incluido el ejido de San Felipe Coamango, son el municipio de Jilotepec, en él destaca el tianguis de los días viernes, donde una población

El desarrollo de actividades económicas en los barrios se caracteriza por la *urbanización sin industrialización*. Si bien la población trabaja en empresas industriales tiene que trasladarse a otros municipios para acceder a estos empleos, pues en el ejido y el pueblo no hay industrias. La concentración poblacional ha sido lenta con demandas de infraestructura, obras públicas y servicios urbanos. Estas demandas, han significado nuevos retos para los habitantes, pues antes del año 2000, la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, acompañaba a las gestiones, a partir de 2000, con el triunfo del Partido Acción Nacional, la alternancia política generó una polarización entre los dos grupos políticos. Como más adelante se analizará, antes del año 2000, las gestiones se hacían de manera conjunta, pues, aunque había personas de otros partidos políticos, todos se unían para hacer las gestiones de la infraestructura, obras públicas y servicios públicos. Además, había unión entre todas las instancias que, de alguna manera, tenía alguna autoridad en algún ámbito de la vida pública, ello significaba la unión de todos los sectores de la localidad para impulsar las gestiones.

“El *desarrollo urbano con respecto a la necesidad...*”¹⁰⁷ es una frase que resume la forma en qué se ha dado el crecimiento urbano en el Ejido de San Felipe Coamango. Se dejan de lado jurisdicciones, tanto de las autoridades agrarias, como de las municipales. Pero se unen ciertos esfuerzos, más del lado municipal para atender las necesidades de la población, puesto continuamente hacen peticiones al municipio, por intermedio de los delegados y el Copaci del pueblo y los subdelegados de los barrios del ejido para que se le doten de mejores caminos, mejoramientos en las escuelas, pavimentación, entre otros.

El *acceso a un trabajo que permite “sobrellevarla”*, es decir, conseguir un empleo que satisface sus necesidades cotidianas de alimentación, salud, educación, entre otras, sin necesidad de cambiar su lugar de residencia. Los pobladores de los barrios se han dedicado a diferentes actividades productivas, entre las que destacan las siguientes: 1) empleo en zonas industriales de los municipios aledaños, como mano de obra industrial (Jilotepec, Tepeji de

importante hace compras necesarias para su subsistencia. En días ordinarios, Jilotepec tiene mercados y algunos centros comerciales donde se pueden adquirir bienes y servicios, y dado que parte de la población de San Felipe Coamango trabaja en dicho municipio, se vuelve asequible conseguir materiales o bienes necesarios.

¹⁰⁷ Entrevista a Ar. Jesús Sandoval, Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas en el periodo 2013-2015, fue realizada el 19 de septiembre de 2015.

Rio, Atlacomulco); 2) empleo en la Ciudad de México entre semana con retorno los fines de semana; 3) creación de negocios propios en las inmediaciones del ejido y pueblo (tiendas, refaccionarias, papelerías, tortillerías, etc.); y 4) empleos administrativos en instituciones municipales, estatales o federales (auxiliares administrativos, docentes, abogados, enfermeras, etc.). Estas actividades han permitido que la población no cambie su residencia, sino que permanezca en el ejido. De esta manera, se han ido concentrando más la población en los barrios del ejido, pues el acceso a un trabajo no los obliga a abandonar sus viviendas para trasladarse a la ciudad de México u otra ciudad.

El *acceso a los servicios públicos e infraestructura* es parte de la concentración poblacional. El municipio, delegados, subdelegados Copaci y autoridades ejidales han gestionado: la electrificación de las viviendas; la construcción y mantenimiento de las vías carreteras; instalación de infraestructura necesaria para el alumbrado público en zonas con concentración poblacional. Esto ha sido, tanto en los barrios del ejido, como en el pueblo. La construcción del pozo profundo para la distribución de agua potable a toda la localidad, en donde se incluyen los distintos barrios del ejido. En el barrio La Chinda, se cuenta con acceso a la red telefónica y se ha iniciado la construcción de la red de drenaje.

La *construcción de equipamiento educativo* ha impulsado el crecimiento poblacional de los barrios. Al contar con niveles de preescolar hasta preparatoria, significa que no es necesario que la población en edad escolar salga de la localidad, al menos hasta los 18 años, cuando pueden ingresar a la educación superior. Al mismo tiempo ha sido necesario contar con bienes y servicios para los alumnos. Ante ello, proliferaron servicios de papelería, café internet de manera importante, pues al estar juntas, sobre todo en el barrio La Chinda, donde la presencia de niveles preescolar, primaria, secundaria y preparatoria intensificaron otros servicios¹⁰⁸. La gestión de una preparatoria, en el Ejido de San Felipe Coamango, es un detonante de la concentración de la población en el barrio de la Chinda, y además tiene

¹⁰⁸ La ampliación de los servicios educativos en todos sus niveles, fueron acompañados de la ubicación de dichas escuelas, de la confluencia de dos rutas de transporte colectivo y por menos dos sitios de taxis. Al encontrarse por la carretera el Quinte-Chapa de Mota, carretera que cruza gran parte del territorio municipal, impulsó el establecimiento de otros servicios que no están asociados a los servicios educativos, pero que ya se venían desarrollando por la lógica del crecimiento urbano. Además, se ha convertido en un punto de encuentro para la población por los centros educativos y al mismo tiempo, el beneficio de la localización se ha manifestado en los que tienen terrenos alrededor o quienes rentan algunos locales para proporcionar bienes o servicios a la población.

efectos en el resto de la localidad. Especialmente, en este barrio ha incrementado el núcleo urbano de manera considerable, pues la gente lo ve como un lugar estratégico para vivir, por lo que plantea Morales Schechinger (2006) sobre el “privilegio de la localización de las tierras”, no sólo por el acceso a los servicios, sino también por el incremento en el valor de las tierras. Por ello, en el barrio de La Chinda se ha concentrado la población con mayor rapidez que en otros barrios.

Cuestiones sobre el crecimiento población de los barrios

En el ejido de San Felipe Coamango no se delimitó un área de asentamientos humanos en el polígono ejidal, sin embargo, hay cuatro barrios en proceso de consolidación. De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Urbano (2016) todas las áreas y predios de los centros de población, sin distinguir su régimen jurídico, están sujetas al ordenamiento urbano, este marco legal ya estaba plasmado desde la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993. Es decir, el ejido de San Felipe Coamango debe respetar los destinos de la tenencia de la tierra que reconoce el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (2004) en el que la superficie del ejido no está reconocido como una zona urbana ni como un espacio potencial para el crecimiento urbano, sino como un espacio con vocación agrícola.

La misma Ley (art. 56) señala que: 1) cuando se lleve a cabo un aprovechamiento urbano fuera de los límites de un centro de población no reconocido por los planes o programas de desarrollo urbano; y 2) Los proyectos en áreas rurales que requieran la construcción o introducción de obras o de redes de infraestructura primaria. En ambos casos, es indispensable la aprobación de la creación de un nuevo centro de población o la modificación previa del plan o programa municipal.

Los barrios del Ejido de San Felipe Coamango, además de no delimitar un área de asentamientos humanos con la certificación, no fueron reconocidos como espacios urbanos o como susceptibles del crecimiento urbano. Sin embargo, los barrios: 1) se han estado consolidando al menos desde la década de 1980; 2) han aprovechado de tierras parcelarias con vocación agrícola para establecer sus viviendas, para establecer servicios públicos, infraestructura y equipamiento sin ser reconocidas por los planes y programas de desarrollo

urbano del municipio de Chapa de Mota; 3) se han construido obras, y redes de infraestructura primaria, como se ha señalado en esta sección de la investigación, sin la creación un centro de población en el ejido.

Antes las condiciones anteriores, las preguntas que surgen son:

¿Cómo han gestionado el proceso de consolidación de los barrios del ejido de San Felipe Coamango? ¿Qué mecanismos han utilizado para acceder a los servicios públicos, infraestructura y equipamiento en los barrios del ejido? ¿Qué tipo de actores ejidales y municipales inciden para gestionar la consolidación de los barrios?

¿De qué manera los sujetos agrarios y las autoridades ejidales impiden o fomentan el crecimiento poblacional de los barrios? ¿Cómo ha incidido la asamblea ejidal en el crecimiento poblacional en superficies ejidales? ¿Cuál es el rol del Reglamento Interno del ejido en el proceso de consolidación de los barrios?

¿Cuál ha sido el papel del marco legal en materia de desarrollo urbano en los barrios del ejido? ¿Cómo se ha regulado el crecimiento poblacional de los barrios con los programas y los cursos de acciones del gobierno estatal? ¿Cuál es el rol del Plan Municipal de Desarrollo Urbano y los Programas de Obras Públicas del municipio de Chapa de Mota para regular o fomentar el crecimiento poblacional en los barrios del ejido?

Conclusión del capítulo

El ejido de San Felipe Coamango cuenta con características propias de las zonas rurales como dispersión de la población rural, un uso agrícola aún perceptible de las parcelas y con presencia de comercio y servicios, pero no de empresas con actividad industrial. Es decir, es un poblado con bases rurales que no ha sido interés de los agentes externos. Por ello, no se ha tenido incidencia externa en la consolidación de los barrios del ejido. De hecho, los límites de las zonas de urbanización van ampliándose —de manera irregular—, en la medida de que ha crecido la población y establecido nuevas familias.

Los servicios públicos, infraestructura y equipamiento gestionado en los últimos 30 años por los pobladores del ejido con el apoyo de las instancias del pueblo, la diversificación de las actividades económicas locales más allá de la agricultura, la concentración de los

servicios educativos indican el crecimiento continuo y cada vez más acelerado de las viviendas y la población de los barrios. El crecimiento y el proceso de consolidación de los barrios han ido acompañados de la gestión de equipamientos educativos como la Preparatoria Oficial No 77 y la Secundaria Oficial No. 291, o el equipamiento de salud como la Clínica gestionada o las diversas actividades económicas locales.

Estas dinámicas no se vieron reflejadas en las decisiones que tomaron los ejidatarios y la asamblea ejidal al momento de certificar la tenencia de la tierra, dado que no delimitaron un área de asentamientos humanos durante la certificación, a pesar de que contaba con servicios educativos, infraestructura y la conformación de núcleos de población, que actualmente se han constituido en barrios. Los sujetos agrarios y la asamblea dieron más importancia a sus derechos de propiedad sobre tierras parceladas y de uso común, dejando de lado las tierras de asentamiento humanos.

La certificación en el ejido de San Felipe Coamango se dio por acuerdo generalizado de los ejidatarios de individualizar las parcelas y tener un documento para evitar los problemas de límites internos. Ello contrasta con los planteamientos de Hernando de Soto (2001), pues el impulso no fue tener activos económicos, sino seguridad en el patrimonio de los ejidatarios porque antes de 1992 no tenían derechos individualizados. Las personas que habían comprado o heredado los derechos de las parcelas aprovecharon para tener un documento que garantizara la transmisión de los derechos sobre la tierra, de este modo se conformaron los posesionarios.

En este sentido, hubo un desajuste de la política de certificación para delimitar tierras de asentamiento humanos con las condiciones sociodemográficas y de economía regional del ejido de San Felipe Coamango. La política de certificación no incluyó de manera obligatoria la delimitación de una zona de urbanización, a pesar de que desde la década de 1940 se estableció legalmente la obligatoriedad de que todos los ejidos contaran una. La certificación fue voluntaria y la asamblea ejidal decidió el destino de las tierras, por lo cual sólo delimitaron tierras parcelarias y de uso común. Hubo escasa orientación a los ejidatarios para saber que podían delimitar, regularizar o reservar tierras para crecimiento urbano, de hecho, el municipio no tuvo ningún tipo de participación para orientar o sugerir áreas susceptibles

de desarrollo urbano, pues desde la década de 1970, es quién regula el crecimiento urbano por medio de planes y programas de desarrollo urbano.

Los ejidatarios no tuvieron interés por regularizar las superficies en donde habían construido sus viviendas, entre tanto, los pobladores sin condición jurídica de ejidatario, además de la desinformación y el desinterés, no tuvieron derecho a participar en la toma de decisiones, por lo cual no tenían forma de incidir en la elección de los tipos de destino de las tierras ejidales. Otra razón por la que no se han preocupado de los temas urbanos es porque los pobladores actuales del ejido son familiares de los ejidatarios y posesionarios, con lo cual no ven ningún riesgo o incertidumbre en tener su vivienda en tierras parceladas, porque son de sus familiares y hasta ahora han prevalecido sin problemas sustantivos para mantener el usufructo de las viviendas.

Capítulo IV.
**La asamblea ejidal y las autoridades
municipales después de 1992 en la
consolidación de los barrios del ejido de San
Felipe Coamango**

Introducción del capítulo

El objetivo de este capítulo es analizar los mecanismos, procedimientos y actores que han influido en el proceso de consolidación de los barrios, sobre todo a partir de la gestión de servicios públicos, infraestructura y equipamiento en el ejido de San Felipe Coamango antes y después del año 2000. Se examina el proceso de coordinación formal y de prácticas organizativas entre actores ejidales y municipales para atender las necesidades de la creciente población de los barrios del ejido estudiado, después de los cambios a los derechos de propiedad de 1992.

En la primera sección del capítulo, se analizan algunas “prácticas organizativas”, como la Junta General de Pobladores para gestionar servicios públicos, infraestructura y especialmente equipamiento educativo con la gestión de la actual Preparatoria Oficial No. 77 en el barrio La Chinda del ejido. La investigación busca definir los actores que participan en ella, comprender su forma de funcionamiento y los mecanismos utilizados para la implementación de los procesos de gestión ante diversas autoridades gubernamentales para atender las demandas de la población de los barrios del ejido.

En la segunda sección, se analiza la evolución que tuvo la organización y de los pobladores del ejido, ante el crecimiento poblacional y los cambios en los derechos de propiedad (1992) para acceder a equipamiento, con el caso específico de la gestión de una clínica de salud en el barrio Emiliano Zapata del ejido. También se indaga el papel de variables políticas como la transición política municipal del PRI al PAN en el año 2000, como factor que influye o no en la coordinación entre actores municipales y ejidales. Con ello, se analiza la interacción entre autoridades ejidales y municipales, esto a partir de entrevistas a miembros del Comité de la Clínica, delegados, subdelegados y Consejo de Participación Ciudadana y documentos de gestión.

En la tercera sección, se analiza el papel que ha jugado el Reglamento Interno del ejido de San Felipe Coamango y sus órganos de representación para regular los asentamientos humanos y para impulsar los procesos de gestión de equipamiento educativo y de salud. Se discute el papel que tiene el Reglamento Interno como promotor o regulador del crecimiento de los asentamientos humanos. Se estudiaron los Reglamentos Internos del ejido aprobados en 1993 y 2007 para comprender su incidencia en el equipamiento de los barrios. Se analizan

otros mecanismos internos y las prácticas organizativas que impidan, sancionen o faciliten la construcción de viviendas en las zonas parceladas y la dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

En la última sección se analizan las relaciones entre las autoridades ejidales y municipales para regular los asentamientos humanos ejidales. Para ello se busca comprender el uso de normas y prácticas que favorecen el proceso de consolidación de los barrios entre la asamblea ejidos y las autoridades auxiliares municipales (delegados, subdelegados y Consejo de Participación Ciudadana). Finalmente se analizan las fortalezas y debilidades del marco regulatorio en materia de desarrollo urbano del municipio y su efecto en la consolidación de los barrios por medio de la planeación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento en los Programas Anuales de Obras Públicas municipales.

4.1 La Junta General de Pobladores en la gestión de equipamiento educativo en el ejido antes de 1992; Preparatoria Oficial No. 77

Junta General de Pobladores: de las instituciones a las prácticas organizativas

Entre las instituciones y las prácticas organizativas

La Ley Agraria (1992) previó la opción de crear una Junta de Pobladores en los ejidos para opinar sobre el estado de los asentamientos humanos frente al municipio (ver sección 5). En el ejido de San Felipe Coamango no se constituyó dicha Junta de Pobladores. Una de las razones es porque no era una instancia obligatoria para los ejidos, otra porque en el ejido ya formaban parte de una Junta General de Pobladores que al menos desde la década de los 1980's ha desempeñado sus funciones. Una distinción clara entre estas dos instancias, es que la Junta de Pobladores (formalmente ejidal) sólo incorporaba a sujetos agrarios, en tanto la Junta General de Pobladores de San Felipe Coamango incluyó a sujetos agrarios del ejido y a la población mayor de 18 años del pueblo y del ejido.

La Junta General de Pobladores se caracteriza por una participación activa de las familia del pueblo y del ejido dando aportaciones económicas y realizando faenas ciudadanas

como “prácticas organizativas”. Esta Junta General de Pobladores no desplazan las funciones o atribuciones de las instituciones formales como el municipio, el delegado, subdelegados o Copaci, más bien se complementan como acciones y estrategias que sigue la población para atender sus necesidades de servicios públicos, infraestructura y equipamiento. Esta práctica organizativa se ha convertido en una forma de “ordenación” y solución de los problemas de la población.

Ello ha otorgado legitimidad a dichas prácticas, a tal grado que la población no ha cuestionado su legalidad ni su eficacia. En las reuniones a las que asistí nadie puso en tela de juicio la legitimidad de la Junta General de Pobladores, tampoco se interrogaban si era una instancia formal o informal, si era una forma comunitaria que no se utiliza en otros espacios y por ello, tenía más o menos legitimidad. Pareciera que todos los ciudadanos reconocen a esta Junta como una organización y deciden participar como en las instituciones reconocidas jurídicamente. Al igual que en las instituciones jurídicas, en ocasiones: carece de participación, pues los representantes señalaban la baja asistencia a algunas asambleas; la resistencia de las personas a participar como Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, como colectores de las aportaciones económicas, como vocales, etc.; tienen dificultades para que los integrantes cumplan con las cuotas establecidas.

La Junta General de Pobladores en San Felipe Coamango puede ser una instancia alternativa y ejemplo de cómo proceder para instrumentar las políticas, programas o cursos de acción para organizar el crecimiento de los asentamientos humanos en los ejidos. Dada la debilidad y ausencia de instancias locales (como la Junta de Pobladores que puede conformarse en el ejido) que articulen a los actores jurídicamente reconocidos (delegados, subdelegados, Copaci), las instancias ejidales y las agrupaciones locales, la conformación de instancias como la Junta General de Pobladores atiende las necesidades de infraestructura, servicios públicos y equipamiento de los asentamientos humanos ejidales.

Junta General de Pobladores

La existencia de una Junta General de Pobladores en el pueblo y ejido de San Felipe Coamango antes de las reformas de 1992 puede ser una de las razones por la que no se creó la Junta de Pobladores en el ejido. La Junta General de Pobladores incluye a todas las

personas mayores de 18 años (incluyendo a los sujetos agrarios) del pueblo y el ejido, además, están presentes las autoridades municipales (delegados, subdelegados y Copaci) y las ejidales (Comisariado ejidal). Para su organización tienen un padrón actualizado de manera constante de las personas que pueden participar y deben colaborar.

La Junta General de Pobladores es un órgano de participación que reúne a los ciudadanos del pueblo, a los sujetos agrarios (ejidatarios, posesionarios y avecindados) y ciudadanos del ejido. En las reuniones y asambleas no hay una distinción por pertenecer o no pertenecer al pueblo o al ejido. La finalidad de la Junta General de Pobladores es atender cuestiones relacionadas con la consolidación de los barrios del ejido y de pueblo o cualquier problemática que se juzgue de interés general para la población. En el pleno de la asamblea se reconocen las instancias del pueblo y la comunidad, en palabras de un Delegado y Comisariado las instancias participantes de la Junta General de Poblados son:

“El Consejo de Participación Ciudadana y el Comisariado y el Delegado... presidentes de la Asociación de Padres de Familia hasta el presidente de festejo del pueblo, el mayordomo, los delegados, el Comisariado ejidal, el de bienes comunales, hasta con el curita del pueblo” (Entr_Ávila Galindo, 2015).

En la Junta General de Pobladores las instancias participantes mantienen sus status de autoridad legal, en casos necesarios se les realizan consultas sobre sus competencias o áreas de acción. Si dentro de los planes de acción o las actividades para atender algún tema hay tareas para algún comité o instancia, se asigna y la instancia se compromete o no a realizarla.

Elección y funcionamiento de la Junta General de Pobladores

La forma de plantear, atender y resolver los problemas del pueblo y el ejido a la Junta General de Pobladores está asociada a la capacidad de los representantes de las autoridades municipales (Figura 3.3). Los comités locales y algunos líderes del pueblo con experiencia por haber ocupado varios puestos. Uno de los líderes con amplia trayectoria en San Felipe Coamango comentó que:

“Nuestra forma de liderar era primero te comentaba yo a ti, luego le comentabas tú a fulano, a final de cuentas nos juntábamos 20 o 30 personas, después nos íbamos a hacer una junta general, pero previamente ya habíamos consensado. Y la misma gente a la que le habíamos platicado la idea y que estaba de acuerdo en la Asamblea nos apoyaba” (Entr_Ávila Galindo, 2015).

Los temas que se definen como problemas en la Junta General de Pobladores dependen del consenso que logren reunir los delegados, subdelegados, Consejo de Participación Ciudadana, Comités de Agua, líderes del pueblo y del ejido, etc., pues ellos, previo a las reuniones, debaten sobre el orden del día de las asambleas para conocer los diversos puntos de vista, a partir de ahí se establecen consensos.

Al momento de presentar el tema públicamente se plantean las problemáticas que se han identificado, de ser el caso, las causas y las consecuencias de no hacer nada por resolverlas. Después, se plantean las propuestas de resolución, las instancias y los actores que deben interferir para implementarlas. Por ejemplo, en el caso de la Preparatoria se reunió la Junta General de Pobladores y se presentaron como problemáticas: la dificultad que tienen los alumnos para trasladarse a otros municipios para continuar con sus estudios; el bajo nivel de escolaridad debido a la falta de acceso a este nivel educativo; la necesidad de tener una población preparada para atender hacer frente a los problemas de la comunidad y del municipio.

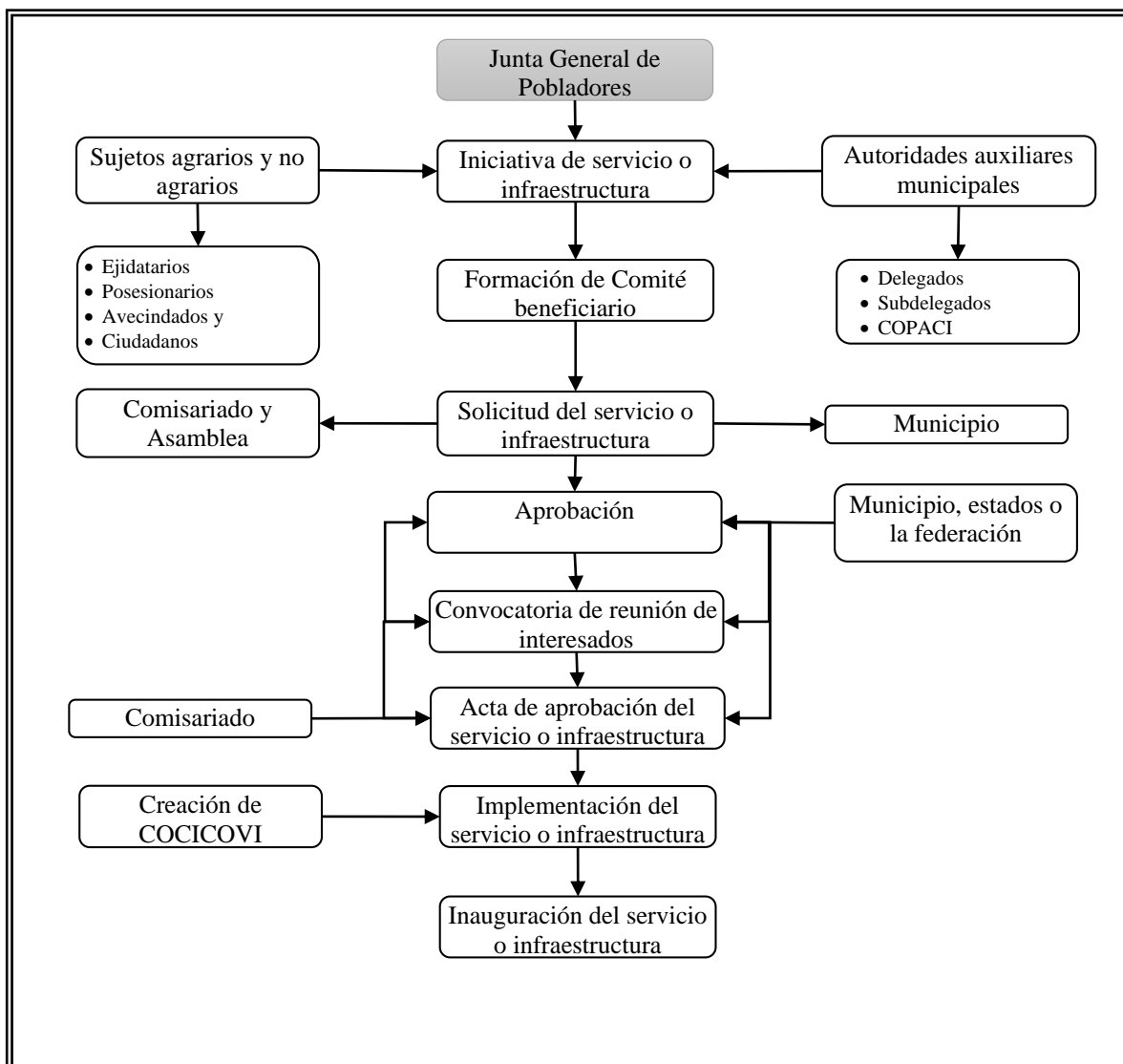
La solución fue gestionar una escuela Preparatoria, para lo cual se creó un Comité de la Escuela Preparatoria, quién con cooperaciones económicas de los ciudadanos para el proceso de gestión y el apoyo de instancias municipales, ejidales, comunales, de Asociación de Padres de Familia, Directores las escuelas se hicieron solicitudes a los gobiernos municipales, estatales y nacionales. Más adelante se detalla parte de esta gestión.

La Junta General de Pobladores es convocada generalmente por el delegado del pueblo o el Consejo de Participación Ciudadana cuando se considera que hay un tema que atañe al pueblo y al ejido. Aunque otras instancias como el Comité de Agua Potable también pueden convocarlo. La autoridad convocante somete a discusión de la asamblea el tema de interés. Todos los presentes pueden externar sus puntos de vista para encontrar una salida o la resolución del problema. Si es necesario dar un seguimiento al tema o realizar alguna gestión en otras instancias o espacios se conforma un Comité especialmente para dicho tema.

Cada Comité se conforma por: 1 presidente, 1 tesorero, 1 secretario, los vocales que se consideren necesarios y si se acuerda una cooperación económica por parte de los pobladores se eligen colectores para cada uno de los barrios, como aportación para la construcción de infraestructura o para cubrir los viáticos del comité durante las gestiones que

sean necesarias realizar. Los vocales designados pueden informar a la población sobre algunos asuntos que no requieren una convocatoria a una Junta General de Pobladores.

Figura 3.3
Proceso de gestión de la Junta General de Pobladores en el ejido y pueblo de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México.



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo realizado en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México.

Los integrantes pueden ser propuestos por alguna instancia, cualquier ciudadano puede presentar sus propuestas o incluso pueden postularse las personas de manera

individual. En caso de haber varias propuestas, la elección de los integrantes es por votación directa.

Por ejemplo, de acuerdo con la documentación analizada hubo un “Comité Pro Construcción del Pozo de Agua Potable” encargado de dar seguimiento a las solicitudes de gestión ante autoridades municipales, estatales y federales. Al aprobarse se generó otro “Comité para la Construcción del Pozo de Agua Potable” y actualmente hay un “Comité de Agua Potable” quien administra el recurso en la comunidad y el ejido. En el tema del agua no pueden interferir otras autoridades o instancias, salvo que el Comité solicite el apoyo con el aval de la Junta General de Pobladores y las otras instancias estén de acuerdo. El delegado durante el periodo de 2013-2015 lo confinó al señalar que:

“Ahorita lo del agua pues hay un Comité que lo rige, hay un Comité que tiene única y exclusivamente la facultad, yo como delegado, pues no y así también lo dije, o sea para muchos creen que soy la máxima autoridad...” (Entr_González Ramírez, 2015).

Las instancias del pueblo y el ejido en la Junta General de Pobladores mantienen su condición legal, pero una vez elegido un comité para determinada obra o actividad, las demás instancias deben respetar el área de acción de cada comité. Aunque la ausencia de reglamentos o regulación de estas instancias locales, en algunos casos dificultan determinar con certeza, cuando pueden apoyar otras instancias locales y cuando se pueden realizar tareas que les corresponden a otras instancias.

El Comité Ciudadano de Control y Vigilancia

Para la implementación de infraestructura o equipamiento se designa un Comité Ciudadano de Control y Vigilancia (Cocicovi) integrado por un Presidente, un Vocal y un Tesorero. Éste tiene el objetivo vigilar que los encargados de construir la obra pública o de prestar un servicio cumpla con las normas técnicas. Para ello, se les proporciona un manual técnico en donde se muestra el proceso de construcción o de la dotación del servicio. En palabras de un delegado el Cocicovi:

“...es un Comité que se encarga de estar checando ahí que los trabajos que se estén efectuando conforme lo marcan las normas, que se aplique el material como tenga que ir y que ese Comité debe estar pendiente de los detalles que estén surgiendo, entonces ese Comité se va a respaldar con el delegado y a su vez pues todos hacemos equipo y de esa forma se trabaja. La misma población está ahí presente para vea que los trabajos se estén avanzando” (Entr_González Ramírez, 2015).

El Cocicovi cotidianamente tiene que estar visitando la obra para vigilar que todo vaya bien. En caso de tener conflictos, se puede detener la obra y con apoyo del delegado y del Consejo de Participación Ciudadana exigir que se cumplan las normas técnicas aprobadas. De acuerdo con el Presidente con el Consejo de Participación Ciudadana (2013-2015) el Cocicovi funciona de la siguiente manera:

“...vamos a decir un pavimento, van a ser 800 metros, vienen las características de los materiales que se van a utilizar en qué tiempo, qué empresa lo va realizar, ello se tiene que asegurarse en conjunto con nosotros de que realmente así sea, ajá, si ellos determinan en algún momento, oye qué crees la empresa no lo está ejecutando como lo marca aquí, ellos tienen la autoridad de parar la obra y obviamente nosotros ya entraríamos como, hay razón no lo están cumpliendo, párate, o sea las cosas no son así, entonces esas son las partes con las que tenemos que ver prácticamente...” (Entr_Santana Martínez, 2015).

Para cumplir con las tareas, se busca que los integrantes del Cocicovi sean personas con conocimientos sobre el tema o la actividad de la obra (ver Anexo 8.1 y 8.2). Debe ser una persona del mismo ramo para que puedan exigir que la obra se lleve a cabo con las especificaciones señaladas de la obra, croquis, plano, etc.

Al finalizar la obra el Cocicovi, el delegado y el Consejo de Participación Ciudadana firman y sellan para dar fe que la obra se ha concluido y cumplido con las especificaciones técnicas con las que se aprobó. Ante la pregunta al presidente del Consejo de Participación Ciudadana si hay una observación del Cocicovi por no cumplir o corregir la ejecución de la obra ¿Y eso es suficiente para que no se le pague a la empresa, que no vaya el visto bueno tuyo?, la respuesta fue:

“Sí, porque al final de cuentas es un protocolo que se tiene que seguir, en donde nosotros como representantes como ciudadanos, pues al final de cuentas debemos dar el visto bueno, de lo contrario a lo mejor puede ser que si logren cobrar, pero se les va a tener que hacer un descuento. Y nosotros tenemos que dar el visto bueno final” (Entr_Santana Martínez, 2015).

A partir de la aprobación del Cocicovi, el delegado y Consejo de Participación Ciudadana la empresa o las personas que ejecutaron la obra pueden hacer el cobro correspondiente. De no existir dicha aprobación del Comité, se tienen que atender las observaciones que se hayan realizado por el Comité. Una vez resulto las observaciones técnicas, o en el caso de no existir, se declara el término de la obra o servicio público, ya sea para el ejido o para el pueblo de San Felipe Coamango. Esta forma de funcionar ha existido con antelación a las reformas de 1992 y después de dichos cambios.

El caso de la Preparatoria Oficial No. 77

Inicio de gestión de la Preparatoria Oficial No. 77

La articulación entre los actores agrarios, se puede percibir en todo el proceso de gestión para la construcción de una Preparatoria a finales de la década de los 1980's y principios de los 1990's. Durante el proceso de gestión, fueron múltiples los oficios dirigidos a instancias gubernamentales para conocer el status de la petición realizada por los pobladores del pueblo y del ejido. El Consejo de Colaboración y el Delegado como autoridades municipales participaron activamente en la gestión de la preparatoria que se ubicaría en el ejido de San Felipe Coamango, incluso antes de saber en dónde quedaría ubicada la preparatoria. La distribución de funciones no limitaba el actuar de las instancias municipales o agrarias, pues la importancia mayor era el logro de las gestiones que beneficiaría al ejido y al pueblo¹⁰⁹.

A finales de la década de los 1980's, los dirigentes del poblado que incorporaron a la agenda del pueblo y del ejido la necesidad de tener una preparatoria para que sus hijos tuvieran un espacio en donde continuar con sus estudios. Las primeras reuniones fueron de carácter informal, pero poco a poco fueron formalizando al solicitar el apoyo de actores municipales y agrarios (Entr_Ávila Galindo, 2015).

En 1990 y 1991, hubo oficios dirigidos a las instancias educativas del Estado, en el que se solicita información sobre el proceso de asignación del servicio educativo solicitado, una vez que los estudios de factibilidad resultan positivos. En dichos oficios se plasman firmas y sellos que corresponden de la Delegación y el Consejo de Colaboración del pueblo de San Felipe Coamango, del Comisariado Ejidal y del Presidente Municipal. Se cuenta también con documentación en los directivos de la escuela Secundaria Oficial "Dos de Marzo", ubicada también en el ejido de San Felipe Coamango, solicita al Presidente Municipal apoyo con materiales y mano de obra para la construcción de la Preparatoria que se está gestionando.

Aun cuando no se aprueba la construcción por parte de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social del gobierno del Estado de México, los vecinos y los dirigentes

¹⁰⁹ A ello se le suma que gran parte de los ejidatarios encuentran sus domicilios en el pueblo, en consecuencia los beneficios son para las mismas personas.

prevén los trabajos necesarios para la edificación, especialmente para las aulas de clases. Para ello, no sólo se recurrió a las cuotas de los pobladores, sino también, hubo organización para que se solicitara la incorporación del pueblo al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para que fuesen apoyados con la construcción de mínimo 3 aulas para la escuela¹¹⁰. En este caso, actuaron de manera coordinada el delegado del pueblo, el Consejo de Colaboración municipal, y el Comisariado Ejidal y el representante de Bienes Comunales (ver Anexo 5).

Creación del Comité para la gestión

Para tener una mayor organización y fuerza en la gestión la Junta General de Pobladores decidió crear un Comité. Éste se creó en 1991 y se denominó “Comité de la Escuela Preparatoria”. Este se dedicó a hacer estudios previos de demanda por parte de las comunidades vecinas que por la distancia eran demanda potencial de la escuela preparatoria. El Comité presentó la siguiente información:

“...se hizo el estudio de alumnos que egresan de San Felipe Coamango, San Juan Tuxtepec y Dongú, dando un censo escolar de 150 alumnos, los cuales en un 90% se quedan por la distancia que hay de Jilotepec a estas comunidades y la falta de transporte, también informamos que habarcamos (sic) un 80% del municipio de Chapa de Mota...”¹¹¹.

Esta nueva instancia se incorporó para los últimos trabajos de gestión de la Preparatoria solicitando apoyos necesarios para la construcción del edificio ante diversas instancias y organizó a los vecinos para que colaboraran de manera económica y con faenas.

En ese mismo contexto, se iniciaron los diálogos para buscar una superficie que fuese destinada a las instalaciones de la preparatoria en gestión. Para ello, se propuso utilizar el espacio que tenía la escuela Secundaria, pues no había ocupado todo el espacio disponible. Las autoridades del pueblo se reunieron con el Director para comentarle el proyecto de construcción en los terrenos desocupados. El Director aceptó ceder parte de la superficie no utilizada para su designación a la preparatoria. Sin embargo, no era un espacio suficiente para todos los servicios requeridos con el tiempo (Entr_Ávila Galindo, 2015).

¹¹⁰ Oficio presentado el 30 de junio de 1990 al Presidente Constitucional de Chapa de Mota por parte de las autoridades agrarias y municipales del pueblo y ejido de San Felipe Coamango.

¹¹¹ Oficio del 16 de enero de 1991 dirigido al Lic. Jaime Almazán Delgado, Secretario de Educación Cultura y Bienestar Social.

Las autoridades al frente del proyecto, comenzaron a buscar alternativas para que los ejidatarios que colindaban con la secundaria cedieran parte de sus parcelas para ampliar la superficie destinada a la preparatoria. En esta parte fue en donde se encontraron los mayores problemas, pues los ejidatarios no estaban dispuestos a ceder parte de sus terrenos. Este es un tema recurrente cuando se trata de construcción o ampliación del equipamiento en el ejido (Entr_Ávila Galindo, 2015; Entr_Gómez Martínez, 2015).

La articulación de autoridades agrarias y municipales

En el caso de la preparatoria, el Comisariado Ejidal y el Presidente Municipal se encargaron de conversar con los ejidatarios para persuadirlos para dotar el terreno de la Preparatoria. Ellos hacían ver que era por el bien de la población y aunque no se beneficiaban de manera directa, pero si sus hijos, nietos o bisnietos. Parte fundamental de la tarea es del Comisariado ejidal, pero si se requiere de buena voluntad de él para que se lleven a cabo todos los trabajos que requiere la comunidad. En este periodo todas las autoridades se encontraban unidas, aunque fueran de otro partido político (Entr_Ávila Galindo, 2015).

En el caso de un ejidatario, se le retiró una parte importante de su parcela, por lo que la asamblea ejidal decidió asignarle una parcela que se destinaba como campo de futbol en un lugar cercano. Una vez que se reunió la superficie necesaria para la construcción de la preparatoria, se convocó a una asamblea para formalizar la entrega del terreno (Entr_Castro Victoria, 2015). En el acta de la asamblea de ejidatarios, con fecha del 27 de enero de 1991, se acuerda la donación de un terreno ejidal de 20, 625 metros cuadrados a favor de la Secretaria de Educación, Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México se encuentran múltiples actores (ver Anexo 4.1)¹¹².

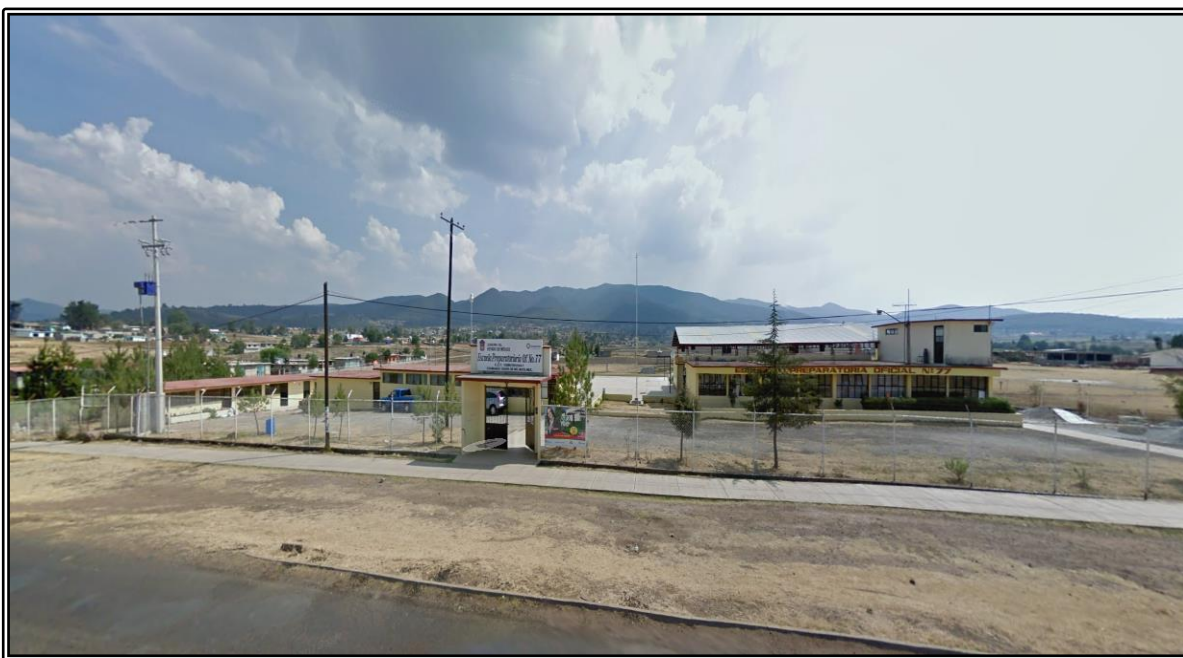
Por parte de las autoridades ejidales, firmaron el Comisariado Ejidal con su Comité, el Consejo de Vigilancia. Pero también, firman por parte de las autoridades municipales, el Delegado y Consejo de Colaboración del pueblo del San Felipe Coamango. Y, por último,

¹¹² En 1995, cuando se certificó el ejido, la preparatoria y las demás escuelas se reconocieron, pero no tienen una asignación individualizada. No hubo asignación, según los testimonios del Presidente del Consejo de Vigilancia en 1995, Pedro Gómez (2015), porque no había quién representara a la institución y como no hubo contacto con los directivos o la Asociación de Padres de Familia, no se presentaron en esa calidad. Entonces está en el plano interno, está enumerada la parcela escolar, pero no está asignado.

aparecen las firmas y sellos de la Unión de Ejidos “Lic. Adolfo López Mateos” del municipio y la Promotoria No. 1 de la Secretaría de la Reforma Agraria del municipio vecino de Jilotepec.

Imagen 3.3.

Foto de la Escuela Preparatoria Oficial No. 77, ubicada en el barrio La Chinda, del ejido de San Felipe Coamango.



Fuente: tomada de Google maps, 2009.

La colaboración y el trabajo de las autoridades iban por buen camino, a tal grado que los pobladores se adelantaron a la resolución positiva para la fundación de la escuela preparatoria. Hubo cooperación y respuesta favorable de los pobladores y para iniciar la construcción se realizaron reuniones de diversas autoridades. Pero especialmente, se elaboró una Asamblea General de Pobladores¹¹³ el 17 de marzo de 1991, en la que participaron regidores municipales, el Delegado y el Consejo de Colaboración municipal, el Comisariado Ejidal y vecinos del lugar en el que se acordó: 1) iniciar la construcción de la Preparatoria 2) continuar las gestiones con el Comité para la Construcción de la Preparatoria, 3) recabar una

¹¹³ La Asamblea General de Pobladores reúne a todas las autoridades del pueblo y del ejido, en el que todos tienen los mismos derechos frente a la Asamblea, a diferencia de la Asamblea Ejidal, en donde sólo participan los ejidatarios. La asamblea referida corresponde al 17 de marzo de 1991.

cuota de 50, 000 mil pesos aportada por los vecinos y administrada por el Consejo de Colaboración Municipal con el apoyo del Presidente Municipal y el Diputado Local.

En la misma acta de la Asamblea General de Pobladores, en los asuntos generales, se señaló que se otorgarían dos meses de plazo para efectuar dicha cooperación. Para ello, cada semana pasarían los colectores con cada uno de los ciudadanos, incluidas las madres solteras y los jóvenes mayores de 18 años. En el caso de que los ciudadanos no cooperaran serían llamados por el delegado municipal para persuadirlo y de continuar con la negativa, sería turnado a las autoridades municipales.

El trabajo de gestión de todas las autoridades, junto con el resultado favorable de los dictámenes de estudios de factibilidad para la construcción del servicio educativo, permitió que la Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social, el 13 de mayo de 1991, aprobara la construcción de la preparatoria (ver Anexo 4.2). Lo expresó en el oficio de aprobación de la siguiente manera:

“Considerando la demanda existente para la Educación Media Superior que asciende a 70 alumnos como mínimo, para el ciclo escolar 1990-1991 y que además nuestra (sic) característica de crecimiento de su matrícula, y por la escasa oferta educativa de este nivel en la región, se hace necesaria la creación de una Escuela Preparatoria General en la localidad de San Felipe Coamango, en virtud de localizarse como Centro Geográfico de otras comunidades cercanas y por mostrar la infraestructura necesaria para la construcción del edificio escolar”¹¹⁴

Este oficio de aprobación, indicaba que se tenían que poner en contacto con el Departamento de Educación Media Superior, quién determinaría los trámites y requisitos correspondientes para iniciar los cursos en el mes de septiembre de ese mismo año, en el ciclo escolar 1991-1992. Los pobladores se reunieron para definir un plan de acción a seguir, una vez recibida la aprobación. Las autoridades municipales, ejidales y directivas de las escuelas primarias y secundarias se unieron, como parte del proceso de gestión.

Para los primeros días del ciclo escolar 1991-1992, cuando los alumnos ya estaban en clases, se enfrentó al problema de falta de recursos económicos y humanos. Los pobladores se organizaron y presionaron a diversas instancias para agilizar la asignación del presupuesto a la preparatoria. Las peticiones llegan incluso al gobernador del Estado de México, a quién

¹¹⁴ Corresponde a un oficio remitido el 13 de mayo de 1991, al Consejo de Colaboración Municipal del pueblo de San Felipe Coamango, por parte del Director General de Operación Educativa en el que se aprueba la fundación de la ahora Preparatoria Oficial No. 77.

se le solicita "...su colaboración para que intervenga, se agilice y se ejecute lo contenido en el oficio No. 206-018-1729/91", mismo que aprobaba la construcción de la preparatoria, pero que aun cuando se habían iniciado los cursos, y no se había asignado ningún presupuesto por parte de la Coordinación Regional No. 13, con sede en Jilotepec. Con estas peticiones logran recibir inmobiliario e insumos necesarios para poder realizar las actividades cotidianas de la enseñanza-aprendizaje

Instancias y actores en la consolidación de los barrios

Los problemas resueltos para la construcción de la Preparatoria Oficial No. 77 revelan la forma en que se articulaban las diversas autoridades para lograr crear y mejorar el equipamiento de los barrios del ejido. El diálogo y la negociación eran muy recurrentes para lograr los proyectos del pueblo y del ejido. El presidente municipal, de manera directa o por conducto de los delegados y del consejo de colaboración municipal, interactuaban conjuntamente con el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia y demás autoridades reconocidas para el beneficio común de los barrios del ejido y del pueblo.

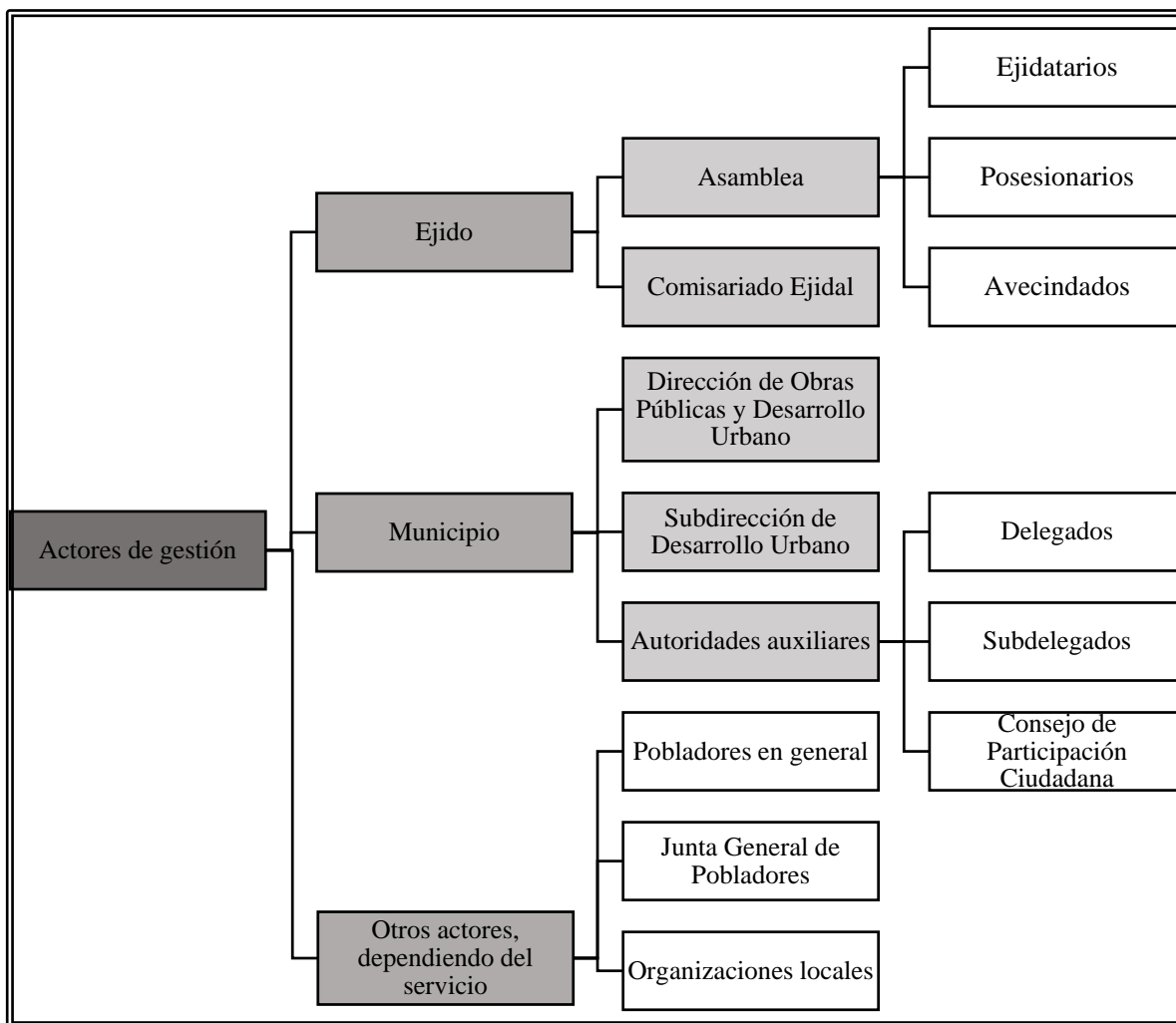
Figura 3.4
Instancias que inician la gestión equipamiento, infraestructura y servicios públicos en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota México.

Formas de inicio de gestión de obras y servicios públicos	Iniciativa	Sujetos agrarios
		Ciudadanos
		Delegados y Subdelegados
		Consejo de Participación Ciudadana
		Municipio
	Promesas de campaña	Gobernador
		Diputados federales
		Diputados locales
		Municipio
	Regidores	
	Programas de otras instancias	Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
		Programas del gobierno federal
		Programas del gobierno estatal

Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo realizada, 2015.

Los pobladores y ejidatarios de San Felipe Coamango, junto con autoridades municipales no distinguen las competencias jurídico-administrativas, pues el interés central de los actores es que el municipio atienda las solicitudes de la población, con independencia de las instancias a las que se apelen y de los procesos legales establecidos (ver Anexo 5.1 y 5.2). Los comités que se crean en la comunidad recurren a diversas instancias sin distinguir su calidad jurídica o administrativa.

Figura 3.5
Actores que influyen en el proceso de la gestión de servicios públicos e
infraestructura en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México.



Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo realizada, 2015.

Es decir, el interés fundamental es encontrar a la o las instancias que sean capaces de atender sus demandas y necesidades. Y si esa instancia es la delegación, el municipio o instancias

estatales, programas federales o promesas de campaña con ellas acuden todos los actores que sean posibles para ejercer presión (ver Anexo 7). De hecho, una de las características que encontramos en el trabajo de campo fue que con el sólo hecho de tener un sello de alguna instancia local, municipal, estatal o federal, es una razón suficiente para que recurran a ella, en busca de su apoyo para gestionar las dementadas o necesidades que tienen. Los actores básicos que influyen en el proceso de gestión se pueden observar en la figura 3.5.

Las diversas autoridades recurrentemente enviaban solicitudes a diversas instancias para que se agilizará el trámite de sus peticiones. En ocasiones, era necesario formar una Comisión entre los vecinos, dirigentes y autoridades para solicitar audiencias públicas en las que se manifestaba o preguntaban sobre el status de sus solicitudes. Hay algunos casos, en donde incluso el Presidente Municipal acompañaba a las Comisiones para mostrar el apoyo necesario y atendieran positivamente las demandas. De hecho, era una forma cotidiana de gestionar y como se señala por un subdelegado: “hay que fastidiarle a veces, hay que fastidiarle, como dice el dicho, fastidiarle hasta que diga, órale ahí está” (Entr_Peña Cristina, 2015).

Hemos expuesto los mecanismos de funcionamiento entre autoridades ejidales y municipales en la gestión de equipamiento educativo. Con ello, se ha mostrado la unidad que tenían los distintos actores y la población en general para gestionar un bien para el poblado como para el ejido. Pues cuando tenían que trabajar, organizarse o cooperar para el ejido, los pobladores de San Felipe Coamango realizaban las mismas actividades y daban las mismas cuotas que las personas que habitan el ejido de San Felipe Coamango, y viceversa. A pesar de esto, se reconocían las funciones de cada una de las autoridades, los delegados y subdelegados tenían conocimiento sobre los límites de sus facultades con el Comisariado ejidal, pero también con el Consejo de Colaboración, quién se encarga de los temas de los asentamientos humanos frente al municipio.

No obstante, esta relación no ha sido permanente, pues en los últimos años, la coordinación ha perdido protagonismo y han aparecido otras condiciones que limitan los procesos de gestión en los barrios, como se analiza en el siguiente apartado.

4.2 Ruptura de autoridades municipales y agrarias: la Clínica de salud

Antecedentes de la relación entre autoridades agrarias y municipales

Las autoridades auxiliares municipales y ejidales

Durante la dotación del ejido de San Felipe Coamango (1931), las autoridades “auxiliares” municipales, según Cerda Adame (2008) eran los “Comisarios” y los “Jefes de Cuartel”, quienes eran designados por los Ayuntamientos. Esto supone que el pueblo de San Felipe Coamango tenía al menos una de estas instancias “auxiliares” municipales, dado que el pueblo fue el beneficiado de la dotación.

Con la dotación, el ejido formó parte del régimen ejidal, por lo cual tuvo conforme a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierra y Agua de 1927 una Junta de Ejidatarios, que sería sustituida por la Asamblea Ejidal prevista en el Código Agrario de 1934 de la siguiente manera:

“Cada dos años, con anticipación de treinta días, los Delegados del Departamento Agrario convocarán a los ejidatarios de los núcleos de población que tengan posesión de ejidos, para que cada uno de ellos y en asamblea general, a la que deberán concurrir cuando menos el 60 por ciento de los individuos que disfruten parcela y por mayoría de votos, elijan un representante propietario y un suplente”, Art. 15, Código Agrario (1934).

Además de lo anterior, el Código previó: la conformación de Comisariado Ejidal para la administración de los bienes agrarios y la vigilancia de los fraccionamientos por parte del poblado; y el Consejo de Vigilancia Ejidal, tuvo como objeto vigilar los actos del Comisariado Ejidal y revisar las cuentas mensuales de los Comisariados, entre otros.

Las autoridades “auxiliares” municipales y las instancias ejidales legalmente existieron desde estos años. En el caso del pueblo y del ejido de San Felipe Coamango no se tuvo acceso a documentos o medios para corroborar su existencia, sin embargo a finales de la década de 1970, se cuenta con documentación que avala la articulación entre autoridades del pueblo y del ejido.

Las funciones de las autoridades agrarias y municipales a finales de la década de 1970 y sobre todo en 1980, se orientaron a atender las necesidades de la población, tanto del pueblo como del ejido. El esquema de articulación y funcionamiento se ha planteado en el apartado

anterior (4.1). Los ejidatarios podían hacer solicitudes de apoyo a los delegados y eran atendidas y viceversa. Esto se muestra en lo comentado por el Comisariado ejidal en funciones de 1980-1986:

“...el delegado puede platicar con el Comisariado, oye me llegó un grupo de gente, pero pertenece a tu sector écheme la mano o viceversa, me llegó un grupo de gente, pero tú vives en la zona en donde ellos viven delegado, vamos a trabajar coordinadamente, cuando se piensa en beneficio de la sociedad, en el beneficio común...” (Entr_Ávila Galindo, 2015).

Las autoridades municipales, tenían tareas que desempeñaban en el poblado, y al surgir autoridades ejidales con la dotación del ejido, las dos instancias funcionaron de manera paralela. Al menos por dos razones: la primera es porque las autoridades municipales representaban y organizaban a las mismas familias que las autoridades ejidales; la segunda por el interés y apoyo que ambas instancias se brindaban al gestionar algún beneficio para el pueblo y el ejido.

La articulación entre autoridades “auxiliares” municipales y autoridades ejidales fue importante para la dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento en el pueblo y en el ejido. Las acciones de estas instancias locales antes de las reformas agrarias de 1992 no se orientaron a regularizar la zona de urbanización previstos, por la Corett o por la Ley Federal de la Reforma Agraria (1971); después de 1992, no hubo preocupación ni interés por delimitar un área de asentamientos humanos con Procede. En las gestiones participaban ambos grupos de actores. Y dependiendo del tipo de servicios solicitado se incorporaban otros actores, como Asociación de Padres de Familias de las escuelas en sus distintos niveles, los directivos de las escuelas y en grupos de vecinos (Entr_Ávila Galindo, 2015). En los casos en donde se han solicitado apoyos a instancias estatales o federales, el municipio se convertía en gestor, como es el caso de la creación de la Preparatoria Oficial No. 77, que se analiza adelante.

Relación de actores municipales y agrarios en el Ejido de San Felipe

Para llevar a cabo sus funciones en cada una de sus localidades, el municipio de Chapa de Mota instala autoridades auxiliares, entre los que se encuentran: Consejo de Participación Ciudadana, delegados, subdelegados, quienes son electos popularmente por los habitantes de

la comunidad¹¹⁵. Los delegados y subdelegados auxilian al municipio en los asuntos de las comunidades, manteniendo el orden, la seguridad de los vecinos, y el Consejo de Participación Ciudadana se encarga del funcionamiento y de las mejoras de los servicios públicos (Salazar Medina, 2009), así como el equipamiento e infraestructura.

Las funciones del delegado establecidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México no son claras al definir si las autoridades auxiliares pueden intervenir o no en la organización y gestiones de servicios, infraestructura y equipamiento de los asentamientos humanos ejidales. De acuerdo a un informante del ejido, los habitantes del pueblo y del ejido de San Felipe Coamango tienen la siguiente percepción de las autoridades auxiliares:

“...el delegado es el inmediato responsable en la zona que se encuentre, la Ley lo dice así, cuando el gobernador va al municipio, el inmediato responsable es el gobernador, es el que da las órdenes o manda o arresta. En ausencia del gobernador es el presidente, en las comunidades en ausencia del presidente, el delegado es el inmediato responsable de la comunidad...” (Entr_Ávila Galindo, 2015).

La relación de las autoridades municipales con las ejidales se generó a partir de los cambios al marco legal agrario porque fue incluyendo y reconociendo las funciones que tiene el municipio. Lozano (2012) al analizar el marco jurídico agrario concluyó que los ejidos cuentan con funciones que si bien no imponen límites a las decisiones de gobierno, si los obligan a considerar el parecer de las autoridades ejidales. En otro sentido, López Nazario (2014) encontró en un caso de estudio, que la relación es distinta a la de San Felipe Coamango, ya que las autoridades agrarias tienen mayor preponderancia que las municipales.

Ruptura de los actores municipales y agrarios: la clínica del barrio Emiliano Zapata

Los cambios legales de 1992; continuidad e inercia en actores ejidales y municipales

Al implementarse las reformas de 1992, el ejido de San Felipe Coamango adoptó algunas figuras legales como: la aprobación de la certificación de acuerdo al programa Procede, la conformación de un reglamento interno, la regulación de las tierras de uso común, el reconocimiento de los derechos de propiedad de poseionarios y avecindados, por mencionar algunas.

¹¹⁵ Ver Ley Orgánica Municipal del Estado de México (2015)

Sin embargo, los cambios legales en materia de asentamientos humanos no fueron incorporados por los pobladores del ejido de San Felipe Coamango. El caso más evidente, como se ha señalado en el capítulo 3, fue la ausencia de discusión en la Asamblea de Delimitación la asignación de un área de asentamientos humanos, por lo tanto, no se constituyó un área de asentamientos humanos en el polígono ejidal (ver Capítulo 2 y 3) o el hecho de no constituir la Junta de Pobladores que opinara sobre el estado que guarda el área de asentamientos humanos, la sugerencia de obras públicas e infraestructura, como se prevé en la Ley Agraria (ver capítulo 2).

El proceso de consolidación de los barrios del ejido de San Felipe Coamango no se vio interrumpido ni intensificado por los cambios al marco legal agrario. De acuerdo con la información recabada en el ejido, a partir de entrevistas e investigación de gabinete (documentos de gestión ejidal y municipal), la articulación entre los actores municipales y ejidales no tuvo una transformación en 1992. El hecho destacable fue la adopción del Procede, la aprobación de su Reglamento Interno y la adopción de funciones y facultades legalmente asignadas. En temas urbanos no hubo modificaciones o acciones directas, pues el proceso de consolidación de los barrios intensificada a finales de 1970, tanto formal como informal no tuvo cambios en la forma de operar.

Después de 1992 los pobladores siguieron gestionando servicios públicos, infraestructura y equipamiento al municipio u otras instancias tal como se realizaba antes. El apoyo que brindaban las autoridades en cada uno de los niveles de gobierno, se había consolidado debido a la coordinación de autoridades municipales del pueblo (delegado, subdelegados y Consejos de Colaboración) ejidales (asamblea ejidal y ejidatarios,) principalmente (Entr_Pérez, 2015; Entr_Leyva Ramírez, 2015). El sistema de gestión estaba enlazado por cualquier grupo organizado del pueblo o del ejido, pasando por las autoridades auxiliares municipales, las agrarias, las municipales, de diputados locales, federales, senadores, gobierno del estado y hasta el gobierno federal.

Esta dinámica cambiaría al terminar la década de los 90's, especialmente para gestionar una clínica, el drenaje, la ampliación de la red eléctrica y solicitudes de menor envergadura (ver Anexo 6.1, 6.2 y 6.3). La articulación se modificó al mismo tiempo que la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el inicio de gestiones

municipales del Partido Acción Nacional (PAN). Ante la fragmentación organizativa como veremos en el caso de clínica, todo parece indicar que la funcionalidad de los procesos de gestión estaba determinadas por su apego al partido que tenía canales abiertos en instancias superiores por el hecho de pertenecer al mismo partido.

Partidismo después de 2000; la ruptura de actores ejidales y municipales

La incidencia del gobierno en el poder no es un foco de atención de la presente investigación. Con el apoyo de información documental y del Cuadro 4.1, identificamos la continuidad de los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde la década de 1940's hasta el año 2000 se mantuvo en el gobierno municipal, con lo cual permeó en todos el espacio público y en los actores sociales que se desarrollan en las diversas comunidades del municipio.

Cuadro 4.1
Cronología de los periodos de gobierno y partido político gobernante en el
municipio de Chapa de Mota
(1940-2018)

Período de gobierno	Partido político
1940-2000	PRI
1997-2000	PRI
2000-2003	PAN
2003-2006	APT (PRI-PVEM)
2006-2009	PAN
2009-2012	C.C. (PRI-PVEM, NA)
2013-2015	PAN
2016-2018	PAN-PT

Fuente: Instituto Nacional para el federalismo y desarrollo municipal (INAFED), consultado en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15026a.html>.

Después del año 2000, el PRI pierde su lugar en el gobierno municipal y se inicia un periodo de alternancia –al mismo tiempo que el gobierno federal. Por esa razón, se fracturan los procesos de gestión propulsores de la consolidación de los barrios del ejido. Los partidos

generan división al momento de buscar el bien común de los barrios. Un subdelegado del barrio Emiliano Zapata (2009-2012) comentó lo siguiente:

“...en su momento nos dejamos llevar (por los partidos políticos), nos fanatizamos y eso también influye en que nos dividamos en grupos y eso repercute en la actividad que después pueda suceder, porque yo lo veo y lo he visto aquí en la Emiliano Zapata...por ejemplo, ahorita que está el presidente de este partido, pues no sé, hay gente que nada más está esperando a que lo haga este partido y después está el otro partido y lo mismo y no tenemos todavía esa capacidad de poder dialogar entre todos” (Entr_Fuentes Pérez, 2015).

La dinámica de gestión de servicios y obras públicas se transformaría a partir del año 2000, cuando algunos actores serían excluidos en función de su cercanía con un partido político distinto al establecido en el gobierno municipal como ocurre en el barrio Emiliano Zapata, donde la Asamblea ejidal, con representantes ligados al PRI según la subdelegada del barrio (2009-2015) niega la donación de un terreno de uso común para construir una clínica de salud ya aprobada por el municipio y la Secretaría de Salud del Estado de México, como lo detallamos adelante (Entr_Ávila Galindo, 2015; Entr_Leyva Ramírez, 2015).

La fragmentación por orientación partidistas ha pasado a romper con las prácticas organizativas con las instituciones formales (delegados, subdelegados y el Copaci). Un delegado lo manifestó de la siguiente manera:

“...cuando hay una estructura de delegados y subdelegados por lo general todos los que lo integran ya van a fines de un partido. Es como los que están ahorita aquí en la comunidad, son gente de acción nacional, no hay un priista que esté metido entre ellos. Entonces un conflicto podría ser que dentro de tu equipo tuvieras alguien que no fuera del partido que está en el poder, ahora te puedo mencionar que cuando yo estuve, todos éramos del partido del PRI, y si hubiésemos metido a alguien que no fuera a fin al partido, tal vez esa persona no asistiría a las reuniones...” (Entr_Leyva Ramírez, 2015).

Las autoridades auxiliares municipales y la población tienen que estar en la misma sintonía partidista, de lo contrario, pueden tener obstáculos para ejecutar sus funciones. Tener a una persona afín a otro partido del que gobierna el municipio en las autoridades auxiliares paraliza los trabajos de gestión. Esto es reconocido por los simpatizantes de los partidos del PRI y del PAN, pues ante la pregunta: ¿Cuáles son las principales problemáticas a las que se enfrenta el pueblo o el ejido?, la respuesta común tanto de autoridades vinculadas al PRI como al PAN que fue: la división de la población por causa de los partidos políticos (ver recuadro 4.1).

Recuadro 4.1

Respuestas de autoridades ejidales y municipales a la pregunta ¿Cuáles son las principales problemáticas a las que se enfrenta el pueblo o el ejido?

Consejo de Participación Ciudadana (2013-2015), Alejandro Santana Martínez

“Acabar con la división política, este, yo creo que ya debe entrar la juventud a interesarse por los problemas de la comunidad, desgraciadamente ahora todavía tenemos la oposición de los partidos políticos y si uno trabaja, los de otros partidos les tratan de poner trabas para que no avance...en lugar de estarnos peleando, que tú eres azul, rojo o amarillo, ah caray, tú eres azul y yo rojo, pero eso que tiene que ver, si se va abrir una calle es para los dos, tú cedes y yo cedo parte del terreno y que se haga el camino, pero no es así...”.

Delegado del pueblo de San Felipe Coamango (2013-2015), Juan González Ramírez.

En la administración del agua hay malos manejos de los recursos económicos porque “[Una persona] se presume que es de un partido, [otras dos personas] que no se presentaron se presume que son de otro partido y el objetivo era quitar [al primero que era de otro partido]... esa no es más que una traba para que esta administración [del agua]...”.

Subdelegado del Barrio Emiliano Zapata (2009-2012) Crispín Fuentes Pérez

“...todos pensamos diferente en la política, pero...vamos a separar esto [partidos políticos] de lo otro [gestión de servicios para la comunidad] y pues vamos a echarle para adelante, para poder lograr lo que se quiere en la comunidad, bueno yo así lo veo”.

Delegado del pueblo de San Felipe Coamango (2009-2012), Ascensión Leyva Ramírez.

Yo creo que el conflicto es que no compartimos los ideales, por el partidismo, porque cuando hay una estructura de delegados y subdelegados...un conflicto podría ser que dentro de tu equipo tuvieras alguien que no fuera del partido que está en el poder esa persona no asistiría a las reuniones que programásemos aquí en la delegación, saben qué muchachos vamos a organizar esto o lo otro y ese sería el conflicto que fueran a fines los elementos a un partido...”.

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizada en el ejido y pueblo de San Felipe Coamango.

Un factor importante que ha posibilitado esta ruptura es el estilo de gobierno del PAN que inicia en el año 2000, al prescindir de dos prácticas organizativas que eran pilar en la gestión de servicios públicos, infraestructura y equipamiento: las aportaciones económicas y las “faenas ciudadanas”. Con ellas cada ciudadano colaboraba en las actividades del pueblo y del ejido. El gobierno de la alternancia en los primeros años apoyaba a las comunidades, entre las que se encontraba el pueblo y el ejido de San Felipe Coamango, otorgando materiales para las obras, incluyendo la mano de obra. Con ello, se encausó a los ejidatarios y a los ciudadanos en general a no participar con aportaciones económicas y faenas (Entr_Pérez, 2015; Entr_Leyva Ramírez, 2015).

Como señala las entrevistas citadas, los ciudadanos que llegan a formar parte del gobierno municipal como regidores o incluso delegados y subdelegados están más preocupados por hacer quedar mal el trabajo de las autoridades que son de un partido distinto

al suyo que a impulsar las gestiones para obtener más apoyos para los barrios del ejido o el pueblo (Entr_González Ramírez, 2015).

El acceso a los servicios públicos, infraestructura y equipamiento ha sido más complicado en la medida que las autoridades municipales y agrarias trabajan de manera independiente, lo cual resta fuerza para la gestión (Entr_González Ramírez, 2015). Además, los pobladores del ejido y el pueblo de San Felipe Coamango se acostumbraron rápidamente a que las instancias del gobierno, especialmente los delegados, subdelegados y los consejos de participación ciudadana fueran quienes dieran respuesta a sus necesidades.

La intermitencia de los partidos políticos en el gobierno municipal ha socavado la cohesión de los actores para gestionar obras públicas. Pues en los periodos de los partidos dominantes (PAN y PRI con sus alianzas) respectivamente no se han logrado articular para a gestión ante autoridades gubernamentales. Las demandas y solicitudes elaboradas después del año 2000, han sido de manera dispersa e incluso han provenido de grupos con menos fuerza en las décadas pasadas en el ejido y en el pueblo de San Felipe. Los actores que antes del 2000 fueron imprescindibles han pasado a ser secundarios e incluso han estado al margen de las gestiones de equipamiento (ver Anexo 6.1, 6.2 y 6.3). El caso específico de la construcción de una clínica en barrio Emiliano Zapata muestra la apatía para articularse entre autoridades municipales y agrarias, pero, además, en algunas etapas de las gestiones se pueden apreciar trabas para su implementación.

Gestión de una clínica en el ejido; agenda y definición del problema

En el barrio Emiliano Zapata, a principios de la década del 2000, las titulares del programa de desarrollo humano “Oportunidades”, iniciaron la petición para que se construyera una clínica en el ejido de San Felipe. La participación de las beneficiarias del programa fue muy activa, pues en varias ocasiones se reunieron en el barrio y fueron a manifestarse en las instalaciones del municipio de Chapa de Mota, especialmente con el Coordinador de Salud, como lo señala la Secretaria del Comité de Gestión Estela Contreras Martínez:

Todas las titulares de oportunidades íbamos a manifestarnos ahí a Chapa con el Coordinador de Salud a decirle que queríamos un centro de salud porque nos agarraba muy lejos San Felipe y era de todo el día allá y si se nos hacía muy pesado (Entr_Contreras Martínez, 2015).

La solicitud de la clínica en el barrio Emiliano Zapata estaba fundada por tres grandes problemas. El primero tenía que ver con la distancia para desplazarse al centro de San Felipe Coamango, pues entre el barrio y el pueblo existen aproximadamente 5 kilómetros de recorrido para llegar a la clínica del centro del pueblo de San Felipe Coamango y no había un medio de transporte directo. El segundo, por el tiempo que se tardaba la atención médica, pues al crecer la población, la demanda de los servicios incrementó, pues asistía la población del pueblo y de los barrios del ejido, por lo tanto, el tiempo de espera era mayor. El tercero, la población del ejido de San Felipe era frecuentemente enviada a clínicas de poblados vecinos, como el de San Juan Tuxtepec y después de San Gabriel, sobre todo a partir de la incorporación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), que después sería Oportunidades y ahora Prospera (Entr_Contreras Martínez, 2015)¹¹⁶.

Para que la presidencia municipal y la Secretaría de Salud del Estado de México aceptaran el proyecto de la clínica se recurrió al apoyo de los delegados y subdelegados para que proporcionaran los sellos que respaldaran las solicitudes realizadas. El pueblo de San Juan Tuxtepec, pueblo vecino de San Felipe, también estaba solicitando el servicio, al igual que el barrio de La Manga del propio ejido. Los representantes del sector salud a nivel estatal, señalaron a los pobladores del barrio Emiliano Zapata que si se juntaban una cantidad representativa de población, se les asignaría.

Los pobladores del barrio Emiliano Zapata recurrieron a los delegados y subdelegados y COPACI para que coadyuvaran en la recolección de las firmas de todos los vecinos. Las titulares del programa Oportunidades realizaron trabajo comunitario para recabar las firmas en el menor tiempo posible. Con el objeto de conseguir el apoyo, recurrieron a poblaciones vecinas, pero pertenecientes a otros pueblos como Santa Elena, incluso otros municipios, como secciones del municipio de Jilotepec, que serían beneficiarias por la cercanía y la construcción de los servicios de acceso a la clínica. Así, lograron reunir el apoyo necesario para que se aprobara la edificación de la clínica. El elemento central que les preocupaba eran “...las ganas de trabajar para la Emiliano Zapata y para que se lograra la clínica que tanta falta hace...” (Entr_Contreras Martínez, 2015).

¹¹⁶ Recordemos que la pertenencia a estos programas obliga a la población a citas médicas de rutina para todos los integrantes de la familia (Campos Alanís, 2003). Esta situación, incrementó la demanda de servicios de salud en todas las comunidades del municipio.

En ese mismo contexto, se constituyó un “Comité de Gestión de la Clínica” en el barrio para que le diera seguimiento a todos los trámites necesarios, tanto en el ejido, como en el pueblo y el municipio. Dicho Comité fue constituido por pobladores sin distinguir si eran o no sujetos agrarios.

Ruptura en acción; problemas de implementación de la clínica

En el 2006 inició el proceso de gestión para la construcción de una Clínica en el barrio Emiliano Zapata del ejido de San Felipe Coamango. Para ello, el “Comité de Gestión de la Clínica” creado se encargaría de representar a los pobladores. El “Comité de Gestión de la Clínica” tuvo un papel importante, entre las tareas que realizó, algunas fueron en voz de la Presidenta del Comité:

“...estar gestionando con el sector salud, el Presidente, estar viendo con la gente cooperaciones, buscando el terreno, estar hablando con el dueño de la parcela que compramos para la clínica porque haga de cuenta que el señor lo fuimos a ver y nos dijo si les vendo mi terreno, pero es esta cantidad y tal plazo quiero el dinero. Llegó el día del plazo y nosotros aún no teníamos el dinero completo y tuvimos que ir a verlo nuevamente y a pedirle una prórroga y pues era nuestro trabajo estar viendo, invitar a los vecinos a cooperar, pues era para algo bueno para la comunidad y fue nuestro trabajo” (Entr_Contreras Martínez, 2015).

En el mismo año, se logró la aprobación de la construcción de la clínica en el barrio Emiliano Zapata por parte de la Secretaría de Salud del gobierno del Estado. Para ello, se solicitó a los gestores del proyecto los planos del terreno donde se construiría la clínica. Los habitantes del barrio se habían reunido previamente y habían acordado que el terreno utilizado como campo de futbol sería destinado a la clínica. No obstante, al dirigirse a la Asamblea de ejidatarios para solicitar que cedieran dicha superficie de tierras de uso común ejidal, no aceptaron ceder dicho terreno. De acuerdo con la Secretaria del Comité de Gestión:

Y ya cuando el sector salud nos dijo que sí, que sí se iba autorizar si nosotros teníamos el lugar. Y nosotros confiada que ese era de nosotros (el terreno del campo de futbol) y a la mera hora los ejidatarios nos dijeron que no.

En el debate de la Asamblea ejidal efectuada el 20 de julio de 2007¹¹⁷, no se pudo defender la propuesta para designarla a la construcción de la clínica, pues sólo había entre 10 y 15 “ejidatarios de base” del barrio Emiliano Zapata que estaban a favor, contra un grupo mayor

¹¹⁷ Acta de la Asamblea del 20 de julio de 2007, con orden del día “Aprobación de donación de una fracción de 71.81 x 18.50 metros de la parcela número 596, con una superficie de 00-82.10.107 hectáreas ubicada dentro del plano interno del ejido para la construcción de un centro de salud”.

en contra de ceder dicho terreno de uso común. Como señaló la Presidenta del Comité: “Y luego para acabarla, nosotros los del Comité no éramos, no somos ejidatarios de base”. En entrevista con la delegada del barrio, misma que formó parte del “Comité de Gestión de la Clínica”, señaló que además de su solicitud, hubo una petición formal de la presidencia municipal –del Partido Acción Nacional–, a la Asamblea de ejidatarios para que cedieran dicho. A pesar de lo anterior, la Asamblea no cedió la superficie solicitada (Entr_Contreras Martínez, 2015).

Imagen 4.1
Clínica del Barrio Emiliano Zapata del ejido de San Felipe Coamango



Foto tomada por: Leonel Flores Vega en los recorridos de campo.

El sector salud del Gobierno del Estado de México y la Presidencia Municipal de Chapa de Mota condicionó al barrio. Si no había un terreno disponible para la construcción, los recursos aprobados para la construcción de la clínica serían destinados a otro lugar que contara con la superficie necesaria. Ante la negativa de los ejidatarios, la Presidenta Municipal propuso que los pobladores buscaran un terreno, el municipio se encargaría de construir toda la infraestructura necesaria para el funcionamiento de la clínica. El sector salud

por su parte se comprometió dotar e instalar todo el equipo médico necesario para atender a la población.

Los pobladores del barrio se reunieron y apoyados por el subdelegado del barrio, buscaron otra alternativa, determinado finalmente: adquirir un terreno parcelario a un ejidatario en un lugar cercano del mismo barrio. El ejidatario estableció el precio de 140,000.00 mil pesos que tenían que pagar los pobladores. Para ello, acordaron una cooperación de 400 pesos por persona que tuvieran entre 18 y 60 años para juntar el dinero necesario para pagar el terreno (Entr_Contreras Martínez, 2015). Un subdelegado del barrio lo recuerda de la siguiente manera:

“...hace unos años atrás nosotros como comunidad en La Emiliano Zapata, hicimos un proyecto, se dio, cooperamos 400 pesos por ciudadano, en ese tiempo éramos 150 ciudadanos y compramos un terreno en donde se construyó una clínica que actualmente ya está en servicio, ya tenemos dentista, ya tenemos un doctor de cabecera...” (Entr_Fuentes Pérez, 2015).

Con dicha cooperación resolvieron la demanda de la Secretaría de Salud del Estado de México, para continuar con la gestión de la clínica. Sin embargo, las trabas de la Asamblea ejidal no terminaron ahí, pues no agilizaron los trámites administrativos necesarios para la transferencia de los derechos del terreno adquirido por los pobladores para destinarlo a la clínica. Recordemos que la transferencia de los derechos sobre la tierra ejidal, tiene como uno de los requisitos la autorización de la Asamblea ejidal.

Mientras se esperaba la aprobación de la Asamblea, la presidencia municipal inició la construcción de la clínica sin contar con el documento que garantizaba la posesión legal del terreno. Dado el compromiso de la Presidenta Municipal, la construcción de la clínica fue una tarea realizada con recursos económicos y humanos del municipio en su totalidad, por lo que los pobladores del barrio ya no intervinieron con faenas ni cooperaciones económicas.

Pasaba el tiempo y la Asamblea no realizaba la transferencia de derechos de la parcela para la construcción de la clínica¹¹⁸. Por ello, fue necesario que el “Comité de Gestión de la Clínica” solicitara una reunión con el comisariado ejidal con la finalidad de agilizar el trámite. En el debate de la asamblea de ejidatarios, para hacer el cambio de parcelas a tierras

¹¹⁸ A partir de las fuentes de información, especialmente las entrevistas a Comisariados, se desprende que los ejidatarios o poseionarios que venden sus terrenos no los regularizan de inmediato. Por ello, llama la atención que no se hiciera la transferencia, si en la práctica son pocos los casos donde se siguen las reglas de solicitar el permiso de transferencia a la asamblea ejidal.

de uso común, en donde finalmente se construyó la clínica, los ejidatarios comentaron que el cambio de uso de suelo era un parte aguas para regularizar las zonas de asentamientos humanos (Entr_Pérez, 2015).

El status actual de la parcela en donde se construyó la clínica según la secretaria del Comité de Gestión de la Clínica, Estela Contreras Martínez (2015), “...era ejido, pero ahorita está en trámite para que salga a nombre de la comunidad, porque ya se deslindó, ya lo donamos al sector salud, ya prácticamente ya es del sector salud”. Esto es, la parcela de cambió a uso común en el ejido y posteriormente, se donó a la Secretaría de Salud del Estado de México.

La construcción de la clínica se terminó en 2009, sin embargo, como no había un documento que ampara la posesión legal de la tenencia de la tierra a la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de México, ésta no quiso equiparla. El periodo de gobierno municipal terminó, por lo que no se pudo poner en funcionamiento la clínica. En las elecciones de 2009, el partido opositor (PRI) logró ganar las elecciones para presidente municipal. Una vez instalado, el “Comité de Gestión de la Clínica” acudió para solicitar el apoyo para hacer funcionar la clínica. El nuevo presidente municipal tuvo diferencias con el Comité por no aceptar las condiciones que él plantó. La subdelegada que estuvo en el Comité señaló lo siguiente:

“...Lo fuimos a ver [al nuevo presidente municipal], a volver a gestionar y decir que nosotros queríamos que nuestra clínica funcionara, ese fue el propósito. Y nos dijo que pues nosotros teníamos que firmar un documento, que tenía que ser, donde nosotros aceptábamos que la Presidenta saliente no lo terminó. Y le dije, es que no le podemos firmar eso porque ahí está, está la clínica, ya está terminada ya con todo todo. Lo único que requerimos es que usted gestione para que nos manden un doctor. Se pasaron esos tres años y no nos hicieron caso”.

De esta manera, el proyecto de la clínica en el barrio Emiliano Zapata se mantuvo en espera. La clínica comenzó a funcionar a principios de 2012 de manera informal, pues había una médica encargada de la atención, pero no contaba con un sello, para identificarla como una clínica más. Además, para acceder a medicamento y los instrumentos de trabajo, la médica tenía que solicitar a la clínica del pueblo vecino de San Gabriel y los pobladores del barrio tenían que organizarse para recogerlos.

Con el cambio de gobierno municipal en 2012, el PAN vuelve a ganar las elecciones y se reactivó el proyecto. La diputación local fue ganada también por el PAN y estuvo como

aspirante la persona que fue Presidenta Municipal cuando se iniciaron las gestiones de la clínica, con lo cual estaba enterada de las dificultades que habían tenido. Entonces se coordinaron las instancias locales que solicitaban la clínica, las municipales y la diputada local para impulsar su apertura con un nombramiento propio y para que los recursos económicos, materiales y humanos sólo dependieran de la misma. Es así como en agosto de 2013, se inaugura la clínica “Emiliano Zapata” por el Gobernador del Estado de México.

La preferencia política como factor de ruptura y desorganización

Como se puede observar, la división para gestionar y organizar los barrios del ejido ha obstaculizado las formas de gestión y por tanto las “prácticas organizativas” que se daban antes del año 2000, debido al cambio de partido en el gobierno municipal. La transición política ha conformado grupos con intereses que responden a partidos políticos. Si gana un partido político distinto al de la preferencia de las autoridades ejidales se oponen a las iniciativas de los delegados, subdelegados y el Copaci y viceversa. Es decir, no colaboran para que se lleven a cabo los proyectos de desarrollo del ejido y el pueblo. El sub delegado afín al PRI, del barrio Emiliano Zapata durante el periodo 2009-2012¹¹⁹ lo expone de la siguiente manera:

“...por ejemplo, ahorita que está el presidente de este partido, pues no sé, hay gente que nada más está esperando a que lo haga este partido y después está el otro partido y lo mismo y no tenemos todavía esa capacidad de poder dialogar entre todos” (Entr_Fuentes Pérez, 2015).

Al privilegiar las ideologías políticas partidistas sobre el trabajo en beneficio del ejido y del pueblo, se propicia la desorganización en el pueblo y ejido de San Felipe Coamango. Cuando gana un partido político la presidencia municipal, los delegados y subdelegadas son afines al mismo partido. El delegado en funciones de 2009-2012 tiene presente la conformación de equipos de trabajo de las autoridades auxiliares municipales de la siguiente manera:

“...cuando hay una estructura de delegados y subdelegados por lo general todos los que lo integran ya van a fines de un partido. Es como los que están ahorita aquí en la comunidad, son gente de acción nacional, no hay un priista que esté metido entre ellos...” (Entr_Leyva Ramírez, 2015).

¹¹⁹ El periodo de las funciones incoaba en abril del año 2009 y terminaba en marzo de 2012. A partir de 2013, el periodo inicia justo en enero y culmina en diciembre del tercer año.

La identificación de las personas con un partido político genera grupos específicos con proyectos en el pueblo y ejido incompatibles a las organizaciones de otros partidos políticos. Esto puede estar generando división entre las autoridades agrarias y las municipales, si unas pertenecen a un partido político y las otras a otro. Desde el punto de vista del mismo delegado, la transición política provocó que las personas dejen de colaborar para atender las necesidades del pueblo y el ejido.

“...la gente se ha dejado de involucrar porque han venido partidos a decir, no hay que cooperar, no hay que hacer esto. Entonces la gente ya se volvió muy atendida, ah pues al fin que el gobierno nos va hacer todo, ya dicen que no metamos las manos a recoger una basura porque dicen que va a venir el Ayuntamiento a barrer, sí, la gente se están mal acostumbrando a no trabajar” (Entr_Leyva Ramírez, 2015).

El estilo de los partidos políticos para atender las demandas de la población ha sido divergente. Unos apuestan por la colaboración de las personas por medio de faenas y cooperaciones económicas y otros prefieren atender las necesidades sin el apoyo de la población. Esto afecta la cohesión de la población con los grupos organizados y en ocasiones lleva a la confrontación y la ruptura de las relaciones entre autoridades municipales y agrarias. Sobre todo porque el municipio ha atendido las necesidades de la población sin su apoyo, como ocurrió en el caso de la construcción de una clínica, entonces no hay razón para que la Asamblea ejidal done terrenos y colabore con la autoridad municipal. A final de cuentas las instancias municipales logran de alguna manera atender los problemas de la población sin apoyo de las autoridades ejidales ni de la población en su conjunto, sino por grupos específicos que demandan un bien o un servicio.

Otros espacios de ruptura

Otro espacio de acción pública donde se percibe la fractura entre las autoridades ejidales y las municipales en San Felipe Coamango es la atención y mantenimiento del panteón. El panteón se encuentra ubicado en terrenos que corresponden al pueblo, pero es utilizado por los pobladores del ejido para enterrar a sus difuntos. Durante la administración 2013-2015, el Consejo de Participación Ciudadana destacó la negatividad del Comisariado ejidal para colaborar en la construcción de una barda perimetral del panteón. El Presidente del Consejo de Participación Ciudadana señaló lo siguiente:

“...el bardeado del panteón, por ahí tuvimos varias complicaciones pero afortunadamente lo pudimos realizar, ahí se nos negó por parte del Comisariado lo que es la piedra, este el proyecto no

contemplaba piedra, sólo la mano de obra y los otros materiales, nosotros en dos ocasiones hicimos solicitudes al Comisariado y en las dos ocasiones recibimos respuestas negativas...” (Entr_Santana Martínez, 2015).

El Consejo de Participación Ciudadana solicitó de manera escrita al Comisariado ejidal donar piedra de las tierras de uso común. El ejido generalmente había colaborado con el material necesario en otras obras públicas, pero en esta ocasión hubo una respuesta negativa en dos ocasiones. Por lo menos con la información recabada en esta investigación no encontramos respuestas negativas de las autoridades del ejido para colaborar en proyectos del pueblo antes del año 2000, menos por material que se encuentra en tierras de uso común y que beneficiaría a la población en su conjunto, incluidos los sujetos agrarios.

Cambio de funcionamiento de las autoridades municipales ante la ruptura

Las autoridades municipales tienen clara su responsabilidad en el desarrollo urbano mediante el Plan Municipal de Desarrollo Urbano. El municipio tiene que planear las zonas donde pueden constituirse, regularizarse, ampliarse o crear reservas de asentamientos humanos, incluidos los ejidos. Lo anterior implica actualizar constantemente el Plan para incorporar las zonas que van creciendo poblacionalmente. No obstante, hay tareas pendientes por parte del municipio como lo reconoce la Subdirectora de Desarrollo Urbano (2013-2015) al señalar:

“...la intención es actualizar el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, lamentablemente no se ha podido por ciertas cosas, pero esa es la idea. Estudiar cómo han crecido las manchas urbanas hasta donde ha abarcado y obviamente a partir de esos generar las gráficas y las tablas de cuanto más va a crecer en 5 o 10 años para extender el suelo habitable” (Entr_Martínez Balderaz, 2015).

Por parte de la gestión de servicios públicos, los cambios legales en materia agraria y urbana no especificaron si los delegados, subdelegados y Copaci tienen incidencia en los procesos de gestión de servicios públicos. En el ejido de San Felipe Coamango, las reformas de 1992 no modificaron la forma de organización y operación de estos actores con las instancias ejidales. Es en el año 2000, con la transición política en donde cambia su funcionamiento, al trabajar con cierta distancia de autoridades ejidales.

Antes del año 2000, las autoridades municipales, los Delegados, subdelegados y el Consejo de Participación Ciudadana¹²⁰ se articulaban con la Asamblea ejidal, el Comisariado ejidal, los sujetos agrarios para atender las necesidades del pueblo y del ejido como se pudo apreciar con la gestión de la escuela Preparatoria Oficial No. 77. Después del año 2000, con el cambio de gobierno del PRI al PAN se fragmentó dicha articulación, lo cual ha significado el desarrollo de sus funciones con cierta independencia. Las instancias del ejido toman algunas decisiones sobre los recursos de las tierras parcelarias y de uso común sin considerar las necesidades colectivas del pueblo o del ejido, como se ha comentado en la gestión para la construcción de la clínica en el barrio Emiliano Zapata del ejido.

Las autoridades municipales, los delegados, subdelegados y el Copaci han continuado prácticamente de manera independiente con sus actividades de gestión para mejorar las condiciones de vida la población de ambos espacios. Antes del año 2000 no había razón de designar subdelegados en los barrios del ejido, porque las instancias ejidales funcionaban como enlaces con las autoridades municipales. Hasta el 2015 había tres barrios con subdelegados y la administración iniciada en 2016 nombró a un subdelegado en cada uno de los barrios.

Las autoridades municipales tienen conocimiento sobre los procedimientos legales (toma de decisiones para constituir o regularizar un área de asentamientos humanos) que deben seguirse en las tierras ejidales para incidir en el desarrollo urbano. Pero en la práctica realizan tareas sobre superficies ejidales no regularizadas, pues las viviendas están construidas en superficies donde el destino formal es para la agricultura. Esto significa que están ejecutando trabajos de desarrollo urbano sobre superficies que están destinadas las parcelas.

La consolidación de los barrios del ejido se ha dado por inercia y las prácticas históricas, tanto porque la Asamblea ejidal no han delimitado ni regularizado los asentamientos humanos, como de las autoridades municipales por no imponer las reglas y procedimientos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

¹²⁰ El Consejo de Participación Ciudadana es la instancia municipal que tiene funciones legales de atención de los procesos de urbanización. En el caso estudiado, el presidente del Consejo de Participación Ciudadana gestiona y administra las obras crea los Comisión de Control y Vigilancia de las obras que se estén realizando.

El municipio ha dejado que los sujetos agrarios construyan sus viviendas en tierras parceladas sin apego a los marcos jurídicos. Tampoco se han creado mecanismos locales o prácticas organizativas para planear, controlar, organizar, administrar o distribuir la zona de asentamientos humanos, tanto en el ejido como en el pueblo. Pero, si se atienden las demandas de desarrollo urbano sobre todo por las autoridades municipales por los recursos anuales con los que cuentan para distribuir en todas las localidades.

Los delegados, subdelegados y el Copaci en la consolidación de los barrios del ejido

Los delegados, subdelegados y el Copaci tienen una participación muy importante en la consolidación de los barrios del ejido. Ello a pesar, que el municipio no actualice e fomente el cumplimiento de la legislación en materia de asentamientos humanos. En el ejido estudiado, encontramos que no sólo tiene injerencia el delegado en el ejido, sino, se han designado cuatro subdelegaciones en el barrio La Chinda, Emiliano Zapata, La Manga y en su primera administración de la subdelegación Los Ailes. La creación de dichas instancias, señalan algunos subdelegados, es para atender las demandas que la población tiene y que no pueden ser atendidas por el delegado, quién se concentra en los temas del pueblo.

También los delegados, subdelegados y el Copaci canalizan las demandas de la población al municipio para que se dé una respuesta a la población. Además, las solicitudes que hace la población deben estar respaldadas por los subdelegados, delegados y Consejo de Participación Ciudadana, de lo contrario es poco probable que se atiendan porque el municipio y las delegaciones y el Consejo de Participación Ciudadana organizan anualmente el Programa de Obras Públicas que ejecutan durante el año. El subdelegado de La Manga (2013-2015) señala la necesidad de que haya un respaldo por parte del delegado para las solicitudes de la siguiente manera:

“...el Presi [Presidente municipal] mismo lo comenta, dice, no sé si la señora [persona que solicitaba la extensión de la red eléctrica] le tomaron la atención en su momento o no sé si simple y sencillamente son solicitudes que llegan, no pasa nada. Porque no venía el respaldo de un delegado, ajá, porque no hay un respaldo de un delegado...” (Entr_Zaldivar Centeno, 2015).

En algunos casos, la delegación decide el sector de la población beneficiada con infraestructura, equipamiento o servicios públicos que el municipio tiene disponibles para las comunidades anualmente. Las autoridades municipales se comunican con las delegaciones para que éstos se organicen y decidan a qué barrio o parte de la comunidad van a destinar los

apoyos. Ello se puede hacer en función de las necesidades de cada una de las partes que integran la comunidad, en donde también se incluye el ejido.

Un recuento de la ruptura de actores después de 2000

Como se ha mostrado en la construcción de la clínica, hay poca o escasa coordinación entre el delegado y el Comisariado ejidal, porque pese a que se solicitan los apoyos cuando les compete algo, no hay una relación coordinada que permita gestionar obras e infraestructura de manera conjunta. Ello ha dificultado la dotación de servicios con la rapidez demandada por el pueblo y el ejido, como se daba antes del 2000, porque a partir de ese año se polarizó la organización de la población por las posiciones ideológicas de los partidos políticos.

La participación de los delegados, subdelegados y consejos de participación no fue muy relevante, pues aun cuando apoyaron con sellos y con gestiones, no pudieron incidir de manera importante en la persuasión a los ejidatarios para brindar el apoyo a los pobladores del barrio. En gran parte, se debe al alejamiento de las autoridades auxiliares municipales con las agrarias. En los proyectos gestionados a partir del año 2000, los delegados, subdelegados y consejos de participación han tomado mayor protagonismo en la atención de las demandas de la población. El trabajo en conjunto se ha desgastado y la organización de las personas gira en torno a los partidos políticos.

Los delegados, subdelegados y consejo de participación ciudadana al depender del municipio ha estructurado una forma de operar en el poblado y en el ejido. El trabajo entre estos actores era conjunta antes del año 2000, ahora sigue siendo conjunta, pero ya sólo entre delegados, subdelegados y consejo de participación. Cuando se trata de gestionar equipamiento, por ejemplo, para las escuelas, se unen con las Asociaciones de Padres de Familia, dependiendo de las instancias involucradas. Sin embargo, ya no están articuladas con las autoridades agrarias.

4.3 Las autoridades agrarias y el Reglamento Interno ejidal

Asamblea ejidal, comisariado y consejo de vigilancia

En este apartado examinamos las funciones de las autoridades agrarias y el papel del Reglamento Interno. En el ejido de San Felipe Coamango --al igual que en todos los ejidos-- la vida colectiva del núcleo agrario, formalmente está organizada por sus órganos de representación: Asamblea ejidal, Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia (Ver Figura 4.1). Estos son los órganos supremos de representación, a partir de las reformas de 1992. El artículo 25, de la Ley Agraria, establece que la asamblea debe celebrarse dentro del ejido o en el lugar habitual, aunque no es claro si por “lugar habitual” se entiende o acepta la posibilidad de ser fuera del núcleo agrario.

En el caso del ejido de San Felipe Coamango, las asambleas se efectúan en el auditorio del pueblo de San Felipe Coamango, un lugar fuera de sus límites del plano interno del ejido. En las asambleas ejidales participan solamente “ejidatarios de base” o legalmente reconocidos, quienes pueden discutir y tomar decisiones sobre la organización colectiva y los recursos con los que cuenta el ejido. Los posesionarios y avecindados no tienen participación en la toma de decisiones, sin embargo, los acuerdos tomados en la asamblea ejidal, tienen el carácter obligatorio para todos los sujetos agrarios.

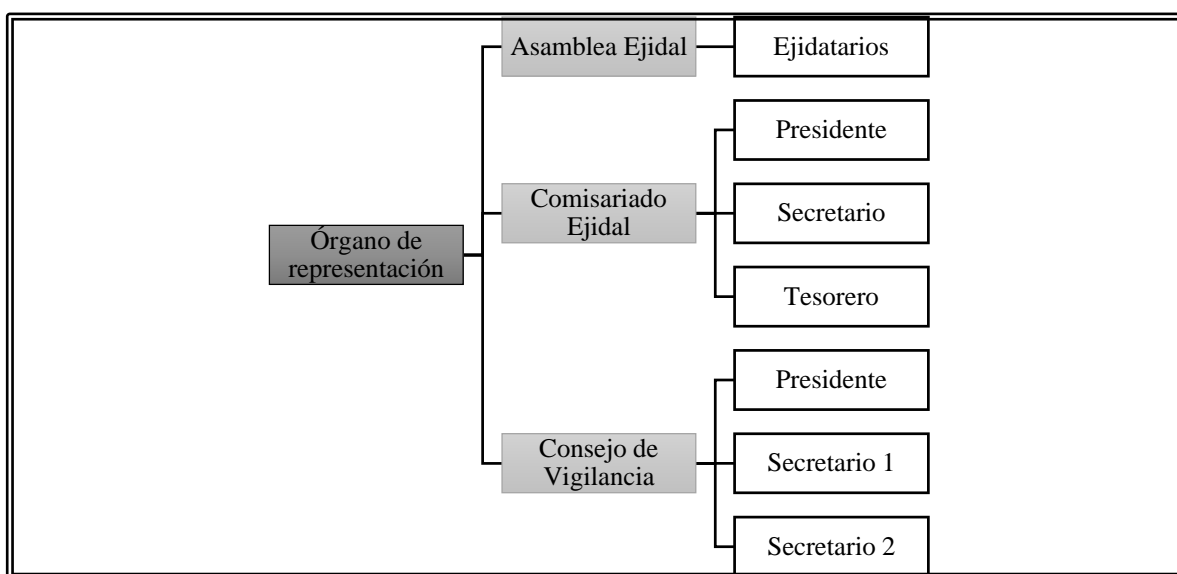
El Comisariado ejidal, de acuerdo con el art. 32 de la Ley Agraria, “...es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido”¹²¹. En San Felipe Coamango, para cumplir con sus actividades, se tiene habilitada una oficina en el pueblo, donde los sujetos agrarios acuden para atender o resolver cualquier tema relacionado con el ejido. Las Asambleas ejidales se llevan a cabo en el auditorio del pueblo, sin que ello haya generado problemas con las autoridades municipales.

En el ejido no hay una oficina o un espacio de reunión para las asambleas o donde se atiendan los problemas de los sujetos agrarios. Este es un indicador del grado de fusión de las autoridades e instancias ejidales con las autoridades municipales y las instancias de

¹²¹ La Ley Agraria (1992) en el artículo 33, señala que las principales funciones del Comisariado son: representar al núcleo de población ejidal, administrar los bienes comunes del ejido, apoderado general para actos de administración y pleitos, proteger los derechos de los ejidatarios, convocar la Asamblea y hacer cumplir sus acuerdos y dar cuenta a la Asamblea de las labores y el aprovechamiento de las tierras de uso común.

organización local como la Junta General de Pobladores, pues las prácticas desarrolladas entre el ejido y el pueblo distinguen área de acción legal, pero no necesariamente territorial, como se analiza más adelante.

Figura 4.1
Instancias legales del ejido vinculadas con el funcionamiento de la Asamblea ejidal.
1992



Fuente: elaboración propia con base en la Ley Agraria (1992)

El Consejo de Vigilancia, conformado por un Presidente y dos Secretarios, es una instancia de supervisión del ejido (PA, 2009a). Según la Ley Agraria (1992) tiene como funciones el vigilar los actos del comisariado ejidal y asegura que concuerden con el marco jurídico aplicable y que se cumplan los acuerdos de la asamblea. Puede revisar las cuentas y operaciones desarrolladas por el comisariado y denunciar ante la asamblea la existencia de irregularidades, así como convocar a la asamblea cuando el comisariado no lo haga.

En el ejido de San Felipe Coamango, según el presidente del Consejo de Vigilancia, durante el periodo 1993-1995:

“... su papel del Consejo de Vigilancia es vigilar los bienes de los ejidatarios, podemos ver que no le vayan a quitar un terreno a fulano o darle otro, que si se maneja dinero, aquí no se maneja, si se maneja algún dinero que ese dinero se maneje bien. Ese el trabajo de un Consejo de Vigilancia para, está claro su nombre Consejo de Vigilancia para vigilar” (Entr_Gómez Martínez, 2015).

En el ejido de San Felipe Coamango, de acuerdo a varias entrevistas realizadas en el ejido, se agregaron otras tareas asociadas a la certificación de las tierras ejidales, como la mediación entre colindantes (ejidatarios o poseionarios) en caso de disputas durante la implementación del Procede en 1995. El Comisariado ejidal en funciones durante la certificación del ejido explicó de la siguiente manera su participación:

“El Consejo de Vigilancia, su papel era precisamente vigilar, él haga de cuenta que lo que hacía cuando tenía la oportunidad de acompañar a los de la Comisión Auxiliar, era vigilar y ver que todo el trabajo se llevara bien y de alguna forma fuera legal todo” (Entr_Castro Victoria, 2015).

Cuando los colindantes de las parcelas no se ponían de acuerdo en los límites de sus terrenos, el Consejo de Vigilancia los convocaba y arbitra para determinar los linderos de manera pacífica. También ha sido tarea del Consejo la mediación de conflictos en el caso de los perjuicios a los recursos o cultivos de las parcelas, cuando un sujeto agrario ha invadido un terreno ajeno o ha dañado algún tipo de cultivo, planta, camino o condición de las parcelas. El Consejo de Vigilancia es la instancia que debe lograr que se pongan de acuerdo en cómo resarcir el daño en caso de afectarse algo en la parcela o reconocer la propiedad de los demás (Entr_Gómez Martínez, 2015).

Acción pública de la Asamblea ejidal

La asamblea ejidal como instancia de representación del ejido tiene delimitado su campo de acción por el artículo 27 constitucional y la Ley Agraria, sus principales funciones se muestran en el Cuadro 4.2. A continuación, a partir del trabajo de campo realizado, describimos de qué manera la Asamblea del ejido de San Felipe Coamango ha utilizado sus áreas de acción y los efectos que tiene sobre el crecimiento de asentamientos humanos, dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

En razón de la autonomía y personalidad jurídica obtenido desde 1992, los ejidatarios, tienen la obligación de elaborar y aprobar un Reglamento Interno en donde se señalan los derechos y obligaciones de los ejidatarios, poseionarios y avecindados. En el Reglamento pueden incluir formas locales de organización y administración de los recursos ejidales, por ejemplo, se establecen mecanismos de explotación colectiva de las tierras comunales, formas de organizar y regular el crecimiento urbano en las tierras parceladas del ejido, entre otras (ver Art 27 fracción VII y Arts. 10 y 23, fracción I de la Ley Agraria). En el ejido de San

Felipe Coamango, no ha sido un instrumento para regular el crecimiento y consolidación de los asentamientos humanos ejidales.

La delimitación de tierras de uso común se efectuó en el ejido en 1995, cuando implementó el Procede. Posterior a ello, las decisiones sobre dichas superficies han sido sobre los recursos existentes en dichas áreas, atendiendo las solicitudes de autoridades municipales o Comités locales para el uso de los materiales como piedra, tierra, madera, entre otros para el establecimiento de infraestructura (sobre todo vial). La asignación de los recursos de las tierras de uso común a los sujetos agrarios se da cuando ceden sus parcelas para el bien colectivo del pueblo o del ejido.

La aceptación o separación de los sujetos agrarios de sus derechos ejidales fue una facultad utilizada al momento de certificar al ejido en 1995, esto se reflejó en el Acta de la Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales del 19 de enero de 1995: en esa asamblea se separó de sus derechos a 15 ejidatarios. En el Acta consta lo siguiente:

“La Asamblea conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Agraria solicita se cancelen los certificados que se detallan en el anexo número cinco que es parte integrante de la presente acta, con nombre del titular registrado, toda vez que estos no cuentan con posesión de las tierras ejidales...”

La certificación de las parcelas de igual manera reconoció los derechos de 249 poseionarios de manera formal a personas que trabajaban o vivían en las parcelas, con lo cual hay una regularización de las tierras de los poseionarios, al entregarle certificados parcelarios. Respecto de los informes del Comisariado y el Consejo de Vigilancia son presentados al final de su mandato, de acuerdo con el trabajo de campo realizado. En el ejido no se delimitaron asentamientos humanos, ni se han regularizado las superficies en donde se encuentran ubicados los barrios.

Durante el trabajo de campo y la investigación documental (2015) no habían utilizado la acción agraria del dominio pleno. Esta es una alternativa formal para que las zonas ejidales con asentamientos humanos puedan regularizarse, sobre todo en las parcelas en donde hay más de una vivienda, pues los conflictos de posesión pueden incrementarse, conforme una parcela tenga varias viviendas.

Recuadro 4.2
Área de acción de la asamblea ejidal a partir de las reformas al artículo 27 constitucional y la ley agraria (1992)

Área de acción de la Asamblea	Formular y modificar el Reglamento Interno
	Aceptar y separar a ejidatarios de sus derechos por las causas previstas en la Ley
	Recisar informes del Comisariado y Consejo de Vigilancia
	Organizar colectivamente al ejido
	Señalar y delimitar asentamientos humanos, fundo legal y parcelas con destino específico, y localización o relocalización del área de urbanización
	Autorizar el dominio pleno a ejidatarios
	Dividir y fusionar a los ejidos
	Convertir el régimen ejidal
	Parcelar y regularizar la tierra de poseionarios
	Aprobar los contratos y convenios/distribución de ganancias
	Delimitar y asignar las tierras de uso común

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Agraria (1992).

Respecto de las demás actividades presentadas en el recuadro 4.2, en el Ejido de San Felipe Coamango, no se han llevado a cabo otros procesos de gestión para otras acciones agrarias. La asamblea ha permanecido pasiva a las acciones agrarias de parcelamiento económico¹²², a la aprobación de las ganancias, de conversión del régimen ejidal, de la división fusión de ejidos y a la delimitación de asentamientos humanos y especialmente a la delimitación de la zona de urbanización del ejido. La pasividad de la asamblea se ha dado, a pesar de la existencia, de por lo menos cuatro barrios con una zona de urbanización evidente y en proceso de ampliación continua. En la inactividad de la Asamblea ejidal el comisariado es corresponsable, pues es la instancia encargada de la ejecución de los acuerdos, de la representación y la gestión administrativa de la asamblea.

¹²² De acuerdo con la Procuraduría Agraria es: “Es el fraccionamiento de hecho de las tierras del núcleo... sin contar con un certificado que legitime de manera precisa su derecho sobre el bien que ocupa” (PA, 2009a, pág. 113). Esta decisión se califica de económica o “de hecho”, porque, una vez que se concreta, debe remitirse a las autoridades agrarias y, especialmente, al RAN para su oficialización, y es precisamente entre la fecha de la asamblea en que se hace el parcelamiento y la diversa en que se oficializa para considerarlo “de derecho”, que a dicha decisión se le reconoce como económica o “de hecho”. Ver Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del segundo circuito 11 de abril de 2014.

El marco jurídico agrario concede una función primordial a la Asamblea ejidal para delimitar y regularizar los asentamientos humanos ejidales. La Ley Agraria (1992) y el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (1993) prevén la participación de la Junta de Pobladores y el Municipio como instancias encargadas de opinar sobre la necesidad de constituir y regularizar asentamientos humanos ejidales (Ver figura 4.2). En primer lugar, el Comisariado ejidal se encarga de emitir una convocatoria para la Asamblea de Cambio de Destino de Tierras Ejidales. La asamblea ejidal debe ser de formalidades especiales¹²³ para tomar este tipo de decisiones.

Si la Asamblea ejidal aprueba el cambio de destino, en segundo lugar se elabora el Acuerdo de la Asamblea de Cambio de Destino de Tierras Ejidales. El Registro Agrario Nacional emite las normas técnicas que sigue la Asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido. La Procuraduría Agraria se encarga de vigilar que quede protegido el fundo legal del ejido (Art. 64, LA), además vigila que la Asamblea cumpla con que la localización, deslinde y fraccionamiento de las tierras de que se trate, intervenga la autoridad municipal y que se separen las áreas necesarias para los servicios públicos de la comunidad (Art. 8, RLAMCDETS) (...la infraestructura y equipamiento).

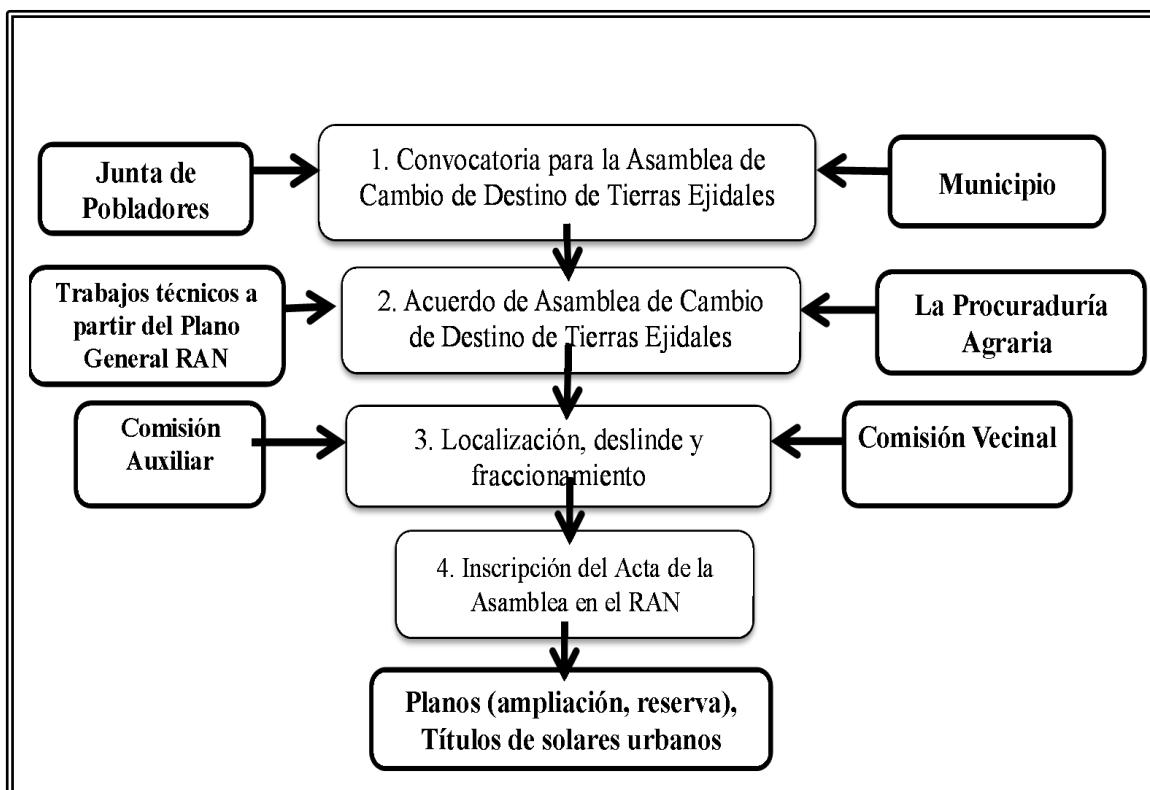
En tercer lugar, la Comisión Auxiliar elabora con el Registro Agrario Nacional la calendarización de los trabajos de delimitación de las tierras, levanta el acta de deslinde correspondiente y recaba la conformidad de los colindantes, y realiza las actividades que le encomiende la Asamblea, que estén relacionadas con las mencionadas acciones de delimitación (Art. 8, RLAMCDETS). Cumplido este trámite puede expedir los títulos de solares urbanos a los ejidatarios, poseionarios y de ser el caso a los avecindados.

La localización, deslinde y asignación de los solares urbanos se aprueba en una Asamblea, de no existir conflictos con los límites o forma de distribución, en cuarto lugar, se

¹²³ De acuerdo a la Ley Agraria (28-31), la asamblea de formalidades especiales se realizará para tomar acuerdos sobre los puntos señalados en las fracciones VII a XIV del Artículo 23 de la Ley Agraria. Se requiere una convocatoria expedida por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de la Asamblea; deberán estar presentes cuando menos tres cuartas parte de los ejidatarios en caso de que sea la primera convocatoria, en segunda convocatoria cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios; los acuerdos serán válidos el voto de dos terceras partes de los asistentes a la Asamblea; para ser válidas se deberá contar con un representante de la Procuraduría Agraria, así como de un fedatario público, los cuales deberán firma el acta de la Asamblea.

hacen los trámites necesarios para inscribir el Acta de la Asamblea en el Registro Agrario Nacional. Con ello, registra y queda asentado en la Carpeta Básica del ejido y posteriormente el Registro Agrario Nacional emite los planos del ejido con los asentamientos humanos delimitados y finalmente entrega los títulos de los solares urbanos a los sujetos agrarios que hayan resultado beneficiados.

Figura 4.2.
Resumen del Diagrama de Cambio de Destino de Tierras Ejidales a Asentamientos Humanos



Fuente: Elaboración propia con base en Ley Agraria y el Reglamentos de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

Ausencia de asentamientos humanos y el papel de las instituciones agrarias

Los sujetos agrarios, el Comisariado ejidal y las autoridades agrarias no incorporaron a la agenda de la asamblea ejidal el destino de las tierras de los barrios del ejido. Tampoco las instituciones agrarias impulsaron dichas acciones. La Procuraduría Agraria, encargada de proteger el fondo legal de los ejidos, con las reformas de 1992, no incidió para que los ejidatarios delimitaran un área de asentamientos humanos. Esto se debió a que la

Procuraduría tenía funciones de asesoría jurídica a petición de la Asamblea ejidal, pero no para crear políticas de regularización de asentamientos humanos ejidales. Su participación en la certificación de las tierras, no tiene facultades para obligar a delimitar un área de asentamientos humanos y la protección al fundo legal no tiene instrumentos jurídicos o de políticas públicas.

Por su parte el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía durante la certificación cumplieron con tareas técnicas, apartadas de políticas o mecanismos legales de delimitación de asentamientos humanos. Actualmente el Registro Agrario Nacional sólo cumple con funciones catastrales de las tierras ejidales, con lo que no puede incidir en el crecimiento urbano de los ejidos.

El papel del Reglamento Interno en el ejido

El Reglamento Interno (1993)

El Reglamento Interno en el ejido de San Felipe Coamango fue creado en el contexto de la certificación de las tierras ejidales. El Presidente del Consejo de Vigilancia entre 1993 y 1995 comenta que “los ejidatarios de base” discutieron los puntos y después se sometió a la Asamblea de ejidatarios. Él mismo recuerda que se presentaron aproximadamente el 80% de los ejidatarios a dicha Asamblea con la presencia de “...un representante de la Procuraduría Agraria para levantar el acta y después de que se aprobó se registró en el Registro Agrario” (Entr_Gómez Martínez, 2015).

La posibilidad de regular las actividades colectivas al interior del ejido por medio del Reglamento Interno organizó algunas actividades. Entre ellas, el Presidente del Consejo de Vigilancia señala que se reguló:

“...el perjuicio, son perjuicios acá internamente, acá entre nosotros, pero ahí viene también, cuánto se va cobrar por mata o por mazorca, si es avena, cuánto se va cobrar por metro, ahí viene también, esos ya son acuerdos internos de los ejidatarios... la avena, lo de maíz, bueno de lo que sembramos aquí. Por decir, que yo fui y metí mis animales en un terreno ajeno, ahí también hay una fracción cómo se va a sancionar.” (Entr_Gómez Martínez, 2015).

La misma persona señala que se incluyó en el Reglamento Interno que las personas que transfieran o adquieran derechos ejidales deben aportar al ejido 50 salarios mínimos cada uno en beneficio del ejido, ya sea para algún trabajo o para los viáticos del Comisariado cuando

tenga que ir a alguna institución a hacer un trámite del ejido. Otro elemento es el procedimiento interno para transferir los derechos ejidales, señalando lo siguiente:

“...debe de avisar que vas a vender, no que ya hasta acabaste tu dinero de que vendiste el terreno y a penas vienes a avisar. Y le digo al que compra, que tal si al otro día se murió el señor, o al mes, ¿cuánto hace?, no pues ya como dos o tres años, que tal si al mes o los dos meses se murió el dueño, ya perdiste, pero ¿Por qué?, si el sucesor viene toma el derecho y lo primero que no le puede reclamar, quién sabe mano, a mí no me compraste nada, el terreno es mío, a mí me lo dejaron todo y hazle como quieras” (Entr_Gómez Martínez, 2015).

El uso del Reglamento Interno en el ejido ha tenido la finalidad de evitar o resolver conflictos internos. Hasta el momento de formular el Reglamento Interno, los asentamientos ubicados en tierras parceladas, a pesar de ser irregulares no provocaban problemas suficientes sobre la tenencia de la tierra o algún conflicto para la Asamblea ejidal para ser atendido.

Un nuevo Reglamento Interno del ejido (2007)

El Reglamento Interno vigente en el ejido de San Felipe Coamango fue aprobado el 29 de julio del año 2007, en segunda convocatoria, 12 años después de haber certificado con el programa Procede. En la primera convocatoria del día 20 de julio de 2007 sólo asistieron 34 ejidatarios legalmente reconocidos (ver Anexo 11). En el acta se señala que, por tratarse de la segunda convocatoria, la instalación de la asamblea se hace con los ejidatarios asistentes, en este caso 56¹²⁴.

El Comisariado ejidal hizo una exposición sobre el proyecto del Reglamento Interno, que se analizó en la asamblea. Una vez resueltas las dudas y comentarios de los ejidatarios, se solicitó a la Asamblea manifestarse en sentido aprobatorio o desaprobatario. La Asamblea se pronunció a favor del nuevo Reglamento Interno con todos los 56 votos asistentes. Con el mismo número de votos se solicitó la inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Las funciones y la organización del Reglamento Interno fueron definidas de la siguiente manera:

“...es un instrumento jurídico formal que tiene por objeto regular la organización económica y el funcionamiento del ejido, establecer los derechos y las obligaciones de sus integrantes, normar sus actividades productivas conforme al régimen de explotación adoptado, para garantizar el aprovechamiento integral de sus ejidatarios y la violación de sus preceptos será sancionada con lo

¹²⁴ En esta sesión de la Asamblea, tras el pase de lista, se corroboró que el número de asistentes fue de 56 ejidatarios legalmente reconocidos de 203 (Acta de la Asamblea del 20 de julio de 2007).

que establece el propio reglamento...” (Reglamento Interno del Ejido de San Felipe Comanago, 2007).

En el Reglamento Interno falta una reglamentación, con respecto a las zonas de urbanización. Esto queda claro al revisar los diversos títulos del Reglamento Interno: En el título primero “Disposiciones Generales”, se establece el área de acción del Reglamento, En el título segundo “De los ejidatarios, avocindados y posesionarios” se establece los derechos y obligaciones de los sujetos agrarios de manera puntual (Reglamento Interno del Ejido de San Felipe Comanago, 2007).

En el título tercero “De los Órganos del ejido” se replican y detallan algunos preceptos establecidos por la Ley Agraria que se refieren a la Asamblea, el comisariado ejidal y el Consejo de Vigilancia. En el título cuarto “De las Tierras ejidales” se menciona la condición de las tierras ejidales, de las tierras de uso común, de las tierras parceladas y de las tierras con destino específico, especialmente la parcela escolar, pero no se menciona nada respecto a los asentamientos humanos. En el título quinto “Del uso y aprovechamiento de las aguas del ejido”, se señala el carácter del vital líquido para los ejidatarios. En el título sexto “Fondos Comunes” se señala la aplicación de los recursos económicos que se obtengan por parte del ejido. En el título séptimo “Sanciones”, se señalan las sanciones económicas que se imponen a los sujetos agrarios cuando se incumplan con las obligaciones (Reglamento Interno del Ejido de San Felipe Comanago, 2007).

En este último caso, se prevén algunas sanciones establecidas, que han sido usuales por parte de los sujetos agrarios, por ejemplo se imponen una multa de 5 salarios mínimos por: “No cumplir con los trabajos comunitarios o de faenas acordados por la asamblea”, por “negarse a cumplir sin causa justificada las resoluciones de la asamblea o de los acuerdos de los órganos de representación y vigilancia ejidal”¹²⁵ (Ver art 52 del Reglamento Interno del Ejido de San Felipe Comanago, 2007).

Lo anterior, muestra que la asamblea tiene y puede ejercer acciones para regular el comportamiento de los sujetos agrarios a partir de sus prácticas internas establecidas. En el

¹²⁵ En el mismo Reglamento (Art. 52) se considera “Asistir a la asamblea portando armas o bajo efectos de drogas, enervantes o bebidas alcohólicas; Pastar a los animales al interior de las parcelas sin consentimiento del dueño; el ejidatarios que acumule 2 faltas consecutivas e injustificadas será separado como ejidatario por el tiempo que determine la asamblea...” (Reglamento Interno del Ejido de San Felipe Comanago, 2007).

mismo sentido la Asamblea podría acordar otras facultades con respecto a otros temas, como es determinar reglas internas capaces de regular los espacios y de acuerdo a las prácticas de los pobladores, la delimitación y regularización de asentamientos humanos o el establecimiento de sanciones o multas a quienes construyan sobre terrenos parcelados.

En el caso de las tierras para el asentamiento humano ni siquiera se retoma lo instituido en la Ley Agraria. Lo que muestra un desinterés de la Asamblea, del Comisariado ejidal y los sujetos agrarios por regular los asentamientos humanos, a pesar de haber sido aprobado en 2007, 17 años después de haber sido certificado y donde el crecimiento urbano era más evidente, que durante la política de certificación en 1995.

En el ejido de San Felipe Coamango, el Reglamento Interno no es un instrumento que se utilice de manera importante para organizar los bienes y recursos del ejido para su desarrollo interno. El Reglamento Interno del ejido ha regulado algunas prácticas organizativas, como las que señalamos anteriormente (multa por no cumplir con sus obligaciones comunitarias), pero otras asociadas a la consolidación de los barrios del ejido (gestiones de equipamiento) han sido omitidas a pesar de ser utilizadas al menos desde la década de los 80's.

Ausencia de disposiciones sobre asentamientos humanos en el Reglamento Interno

El Reglamento Interno aprobado no incluye en ninguna de sus modalidades la creación de la Junta de pobladores. Se omiten las referencias a los asentamientos humanos y la forma en que se organizan y gestionan los barrios establecidos en el ejido. El Reglamento está planteado como si el destino de las tierras fuera sólo de parcelas y uso común. No se reconoce ninguna condición de las viviendas construidas en las parcelas del ejido.

La Ley Agraria permite a los ejidatarios normar sus prácticas cotidianas por medio del Reglamento Interno. Pero no hay forma de obligarlos para que establezcan cada una de dichas prácticas en el Reglamento, incluida la creación de la Junta de Pobladores y los temas de asentamientos. Sin embargo, la Ley Agraria en su artículo 70 establece que el Reglamento Interno del ejido debe normar el uso de las parcelas escolares. En San Felipe Coamango los terrenos destinados a las actividades educativas quedaron reconocidas simplemente como “parcelas” (ver Cuadro 3.5). La Asamblea y los ejidatarios han omitido esta obligación.

En conclusión, el reglamento quedó configurado como mecanismo de organización del ejido. A partir de éste, la asamblea puede definir el funcionamiento de las actividades establecidas en el artículo 27 constitucional, en la Ley Agraria vigentes, pero esencialmente puede establecer las formas de administrar los recursos del ejido, sin menoscabar los derechos de los sujetos agrarios. Esto puede inclusive comprender reglas y normas basadas en usos y costumbres. Con este instrumento, se habilitó a la asamblea para resolver los problemas colectivos al interior del ejido, sin oponerse a los municipios o de las entidades federativas, por ejemplo, sin contradecir o actuar al margen de los Programas de Desarrollo Urbano.

Entre dichas facultades se puede o debe incluir la administración de las tierras para el asentamiento humano. En colaboración con la Junta de Pobladores, los ejidatarios pueden planear, administrar y regularizar las zonas de urbanización generadas o las que se pretenden urbanizar en las parcelas y tierras de uso común en los ejidos. A partir de ello, la asamblea podría establecer las condiciones internas para destinar algunas áreas estratégicas de los barrios del ejido para el crecimiento urbano.

La organización del ejido de San Felipe Coamango se ha encontrado con varios problemas para implementar este tipo de acciones en los terrenos ejidales. Se ha comentado la ausencia del debate sobre las zonas urbanas, la falta de delimitación de una zona de urbanización cuando se llevó a cabo el programa de certificación (Procede) y el nulo interés por constituir la Junta de Pobladores prevista en la Ley Agraria, para guiar la consolidación de los barrios del ejido, que se han comentado en apartados anteriores.

El municipio en la delimitación de asentamientos humanos ejidales

La inacción pública frente a las políticas y múltiples programas para el desarrollo urbano

Como ya se ha señalado repetidamente, las tierras del ejido puede ser objeto de obras y servicios de urbanización con base en los procedimientos señalados en el capítulo II. Para delimitar zonas urbanas ejidales, de acuerdo a la Ley Agraria, es necesaria la aprobación de la Asamblea ejidal, pero debe considerarse la Ley General de Asentamientos Humanos y las regulaciones del Plan de Desarrollo Urbano Municipal.

En el capítulo III, hemos dado cuenta de que en San Felipe Coamango no existe formalmente un área de asentamientos humanos delimitada. El municipio regula los asentamientos humanos ejidales, pero tiene que haber una articulación con las autoridades ejidales. Es decir, las autoridades ejidales o municipales no pueden ordenar y regular de manera autónoma los asentamientos humanos ejidales. No obstante, se tiene que clarificar el papel de cada ordenamiento jurídico, pues no se han reglamentado los procedimientos que cada una de las leyes tiene en la delimitación y regularización de los asentamientos humanos ejidales.

La posibilidad de delimitar un área de urbanización implica hacer frente a lo que Flores Rodríguez (2008, pág. 53) ha denominado “una confusa superestructura jurídica” para cualquier política de asentamientos humanos ejidales en los núcleos agrarios por la confluencia de marcos legales, programas, políticas y cursos de acción agrarios y urbanos con la incidencia de los tres niveles de gobierno.

Los mecanismos de delimitación de asentamientos humanos ejidales se complican, pues la organización interna de los ejidos y sus prácticas no obligan a regular y regularizar las superficies donde construyen sus viviendas. El Reglamento Interno puede regular los asentamientos humanos porque así lo establece la Ley Agraria, pero en los hechos no se elige la Junta de Pobladores, no hay sanciones a los sujetos agrarios que construyen viviendas en tierras parcelarias. La Asamblea ejidal y las autoridades agrarias tampoco se preocupan por regularizar la superficie parcelada que la población usa para la vivienda en los barrios.

En el ejido estudiado, confluyen las disposiciones, contradicciones y acciones externas e internas. Hay un plan estatal de desarrollo urbano, pero no hay un plan de desarrollo urbano para la región o un plan parcial; el plan municipal de desarrollo urbano aprobado en 2004 no señaló proyecciones de crecimiento poblacional en el ejido de San Felipe Coamango y ha quedado al margen de la consolidación de los barrios. De acuerdo con Martínez Balderaz (2015), Subdirectora de Desarrollo Urbano del municipio, hasta finales de 2015 no ha habido iniciativas o propuestas por parte del gobierno municipal para actualizarlo o crear uno nuevo.

Los planes o programas de desarrollo urbano (federal, estatal o municipal) inciden de manera directa en la regulación de la urbanización en la propiedad privada, pero no en la de

los ejidos, ya que la Asamblea ejidal tiene que aprobar la delimitación de asentamientos humanos. En el municipio de Chapa de Mota, sólo el ejido de San Miguel Chapa de Mota y La Palma cuenta con área de asentamientos humanos, reconocidas en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios. El primero ubicado en la cabecera municipal y el segundo, en el sur poniente de dicha cabecera. En el resto de ejidos, y especialmente en el ejido de San Felipe Coamango, las superficies destinadas a la urbanización siguen siendo parcelas y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano lo considera como tierras agrícolas.

La asamblea del ejido, más bien se ha caracterizado por la inacción, que, por la planeación, el control o la prohibición de uso de zonas parceladas para las viviendas. Primero, porque durante la política de certificación no fue un tema abordado en el pleno de las asambleas, por tanto, no se delimitó una zona de urbanización, pese a contar con barrios en proceso de consolidación, escuelas, pozo profundo, etc. Segundo, porque la asamblea delimitó como parcelas las superficies destinadas a escuelas, pozo profundo, entre otras. Tercero, porque desde 1992 hasta 2015 la Asamblea sólo ha discutido de manera secundaria estos temas y no ha tomado ningún acuerdo para su regularización o regulación, pese a la existencia de cuatro barrios en el ejido.

El municipio como vínculo informal entre asamblea e instituciones agrarias

La Subdirectora de Desarrollo Urbano del municipio señaló en la entrevista realizada, que el municipio establece un vínculo de comunicación entre las asambleas de los ejidos y los representantes de las instituciones agrarias (RAN y PA). El municipio brinda información sobre las instancias a las que deben acudir la Asamblea ejidal o los sujetos agrarios para regularizar sus parcelas, especialmente cuando recién se eligen a los integrantes del Comisariado ejidal, pues no tienen información sobre las actividades que deben desempeñarlas y cómo las deben realizar. En las entrevistas a los miembros del Comisariado ejidal, se señala que hay un proceso de transición dentro Asamblea ejidal, cuando los integrantes salientes apoyan a los integrantes elegidos. Cuando con las consultas a las autoridades anteriores no se resuelven los problemas acuden al municipio a solicitar apoyo.

De hecho, el municipio no otorga de manera directa el apoyo solicitado, pues el municipio no es una instancia legalmente reconocida para otorgar apoyo jurídico, técnico o

de cualquier otra índole. El municipio sólo sugiere las instancias a las que los solicitantes pueden acudir o consultar sus asuntos. Estas tareas, de acuerdo con la Ley Agraria, le corresponden a la Procuraduría Agraria o al Registro Agrario Nacional, de acuerdo al tema de que se trate. El municipio sólo puede ofrecer apoyo, cuando se trate de la delimitación de asentamientos humanos, para que ratifique que determinada superficie no transgrede la reglamentación en materia de desarrollo urbano del municipio.

El municipio también puede asesorar, según la entrevistada a la Subdirección de Desarrollo Urbano, para que las parcelas adopten el dominio pleno como una alternativa para regularizar los asentamientos humanos (Entr_Martínez Balderaz, 2015). En el mismo sentido, se pronunció el Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, quién señaló que el cambio de las tierras ejidales a dominio pleno da mayor valor a los terrenos para venderlos, por el simple hecho de haber pagado el impuesto predial de manera individual (Entr_Sandoval Jaimes, 2015).

El papel que ha tenido el municipio para promover la adopción del dominio pleno es informal, porque el municipio no es una instancia legalmente reconocida por la legislación agraria para promoverla. Y en caso de que fuera una instancia legal, podríamos señalar que no se ha cumplido con dicha tarea, pues su promoción ha sido insuficiente para impulsar la regularización de los asentamientos humanos de los ejidos, porque de todos los núcleos agrarios del municipio de Chapa de Mota, de acuerdo con el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) hasta diciembre de 2014, de 10 ejidos, sólo en un ejido se había adoptado el dominio pleno. Este es el ejido de Dongú, que de una superficie total de 1304.71 hectáreas parceladas (sólo cuenta con delimitación de parcelas) ha adoptado el dominio pleno en una superficie de 2.5 hectáreas.

Urbanización ejidal vista desde el municipio

La reforma al marco jurídico permitió que los núcleos agrarios delimitaran una zona de asentamientos humanos, al momento de implementar la política de certificación y de registrarlos en el plano interno de los ejidos y de las comunidades. En el municipio de Chapa de Mota, de acuerdo con el PHINA (2014), sólo los ejidos de San Miguel Chapa de Mota y

La Palma acordaron delimitar una superficie de asentamientos humanos delimitada. El primero delimitó 25. 28 hectáreas y el segundo, 2.33 hectáreas.

Desde el punto de vista de la Subdirección de Desarrollo Urbano del municipio (2012-2015), la delimitación de asentamientos humanos fue un mecanismo acertado. Sin embargo, en el municipio de Chapa de Mota, no estuvo precedido por estudios donde se proyectara el crecimiento de la zona urbana ejidal para determinar las superficies necesarias para delimitar, ampliar, regularizar o reservar, en función de las necesidades de los núcleos agrarios (Entr_Martínez Balderaz, 2015).

En este sentido, la política de certificación se desaprovechó para la planeación y constitución de zonas de asentamientos humanos. Si desde 1954, con el Reglamento de las Zonas de Urbanización Ejidal ya se tenían contemplada delimitar una zona de asentamientos en el ejido, la política de certificación tenía condiciones para establecer de manera obligatoria un área de asentamientos para la vida colectiva de los núcleos agrarios.

4.4 La fragilidad y el conflicto de la asamblea con el municipio

Tipo de relación entre la asamblea y el municipio

Asentamientos humanos ejidales; entre el respeto a las normas y las prácticas

Las autoridades municipales (Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano y la Subdirección de Desarrollo Urbano) de Chapa de Mota señalan que no tienen injerencia sobre los ejidos. La autonomía y la personalidad jurídica del ejido de San Felipe Coamango, impide que las autoridades municipales puedan regular la construcción de viviendas y la dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento en los ejidos. Las autoridades municipales se ponen límites frente a las autoridades de las asambleas ejidales, a pesar de tener facultades legales que vincula al municipio con el ejido para regular el crecimiento urbano.

Ante la pregunta expresa ¿Ustedes tienen algún tipo de colaboración con las Asambleas de los núcleos agrarios, para tratar los asuntos de urbanización?, la respuesta del Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas fue:

En sí, no hay ningún tipo de comunicación... aquí nosotros resguardamos la situación del desarrollo urbano con respecto al crecimiento por la necesidad, esto a qué lo enfoco yo, la necesidad que tiene el individuo en crecer y cubrir sus situaciones hace que esas zonas parcelarias que eran en un momento dado de gran extensión se vayan terminando ya por construcciones... No podemos decir un no, cuando la propiedad no es municipal ni nuestra, sino nada más tener una organización para que ese crecimiento dentro de ese primer cuadrante, por ejemplo, de escuelas, cafés internet, papelerías..." (Entr_Sandoval Jaimes, 2015).

Las autoridades ejidales también establecen límites claros con el municipio, al no reconocer vínculo alguno entre las dos instancias, porque tienen su propio campo de acción donde las decisiones sobre cualquier tema, incluido los asentamientos humanos, depende de los sujetos agrarios. El Comisariado ejidal (2012-2015) señaló que:

"...el delegado él lo único que le vas a pedir un apoyo que te firme y te selle las Convocatorias cuando se hace las reuniones, eso sí le pedimos de favor a los delegados de la comunidad de que nos hagan favor de firmar y sellar las convocatorias para la elección o para alguna reunión que hay. Entonces si nada más, pero lo que es el municipio eso si cero... No, ahí no, lo que es el municipio, ese no interviene en nada para lo que es acá de los ejidos." (Entr_Gómez Martínez, 2015).

El municipio no tiene forma de incidir sobre las decisiones de los sujetos agrarios y la asamblea ejidal. Las autoridades ejidales no han asumido sus facultades para regularizar los asentamientos humanos. La asamblea del ejido no regula el crecimiento urbano con instancias legalmente reconocidas, como el Reglamento Interno o con la creación de la Junta de Pobladores, pero tampoco las regula con las prácticas cotidianas.

Las autoridades ejidales forman parte (cada vez con menor intensidad después del año 2000) de las instancias que gestionan equipamiento, servicios públicos e infraestructura en el ejido de San Felipe Coamango; sea donando las tierras de uso común o parcelas de los sujetos agrarios; acompañado a los Comités creados para solicitar los apoyos en instancias federales, estatales o municipales; respaldando a los delegados, subdelegados y Consejo de Participación Ciudadana para gestionar ante las instancias gubernamentales.

Incluso en funciones exclusivas de las autoridades ejidales, según el Comisariado ejidal Pedro Gómez, reciben apoyo del delegado. Por ejemplo, el Comisariado tiene la facultad de convocar a la Asamblea ejidal, pero recibe apoyo del delegado del pueblo, quién firma y sella las convocatorias. El delegado no tiene ninguna función o atribución relacionada con la convocatoria de la Asamblea ejidal, aun así, la firma y sella para que se distribuyan en los lugares más concurridos del ejido y del pueblo.

El municipio ha invertido en infraestructura, equipamiento y servicios públicos (Ver Cuadro 4.2) a pesar de que las autoridades municipales establecen un límite de actuación frente a las autoridades ejidales. El municipio no reconoce en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de 2004 al ejido de San Felipe Coamango como una zona susceptible de desarrollo urbano y la Asamblea ejidal no ha delimitado una zona urbana ejidal. Además, la presidencia municipal ha designado subdelegados en cada uno de los barrios del ejido.

El marco jurídico de 1992 previó la interacción de las autoridades ejidales y municipales para regular el crecimiento urbano en el plano interno de los ejidos. Si bien cuenta con poca claridad para que ambas instancias cumplan con sus funciones, las autoridades municipales de Chapa de Mota y el ejido de San Felipe Coamango en las entrevistas realizadas no reconocen los espacios de colaboración de acuerdo con el marco jurídico, pero en la práctica sí interactúan y ellos mismos lo comentan. El mismo Director de Obras Públicas del municipio de Chapa de Mota expresó:

“...en lo que vamos del trienio del señor presidente, se han gestionado electrificaciones...en el ejido tenemos, sino mal estoy, Los Ailes...de acá de la Emiliano Zapata, hacia la derecha se hizo una zona de electrificación que se hace por gestión. Del 2014 al 2015 se siguieron haciendo gestiones, se hicieron gestiones que por ejemplo ahorita entraron electrificaciones en San Felipe Coamango, te hablo por ejemplo de La Manga... nosotros lo que podemos apoyar es en algún proyecto o en alguna situación de beneficio para ellos [ejidatarios]” (Entr_Sandoval Jaimes, 2015).

El Comisariado ejidal señala que el municipio es quién realiza las obras públicas en el ejido al describir lo siguiente:

“...cuando se quiera abrir un camino o ampliar un camino, hay beneficiarios, los que tienen sus terrenos por ahí, son los que solicitan un beneficio del camino o una ampliación de camino para el caso por ejemplo de electrificación, el caso de la instalación del drenaje y eso para que entre el municipio a trabajar necesita los metros. Pero para eso ahí se debe de formar un Comité beneficiario, que es el Presidente, el Secretario y el Tesorero, tres personas y las tres personas vienen a solicitar, por ejemplo, el tesorero, viene a solicitarme el apoyo para llamar a todos los beneficiarios del camino o afectados al mismo tiempo se afecta porque le quitan 1 metro, 2 metros”

En la práctica, ambas instancias desarrollan cursos de acción o inciden en la dotación de obras públicas, infraestructura y servicios públicos sin seguir la reglamentación urbana en los ejidos. Cuando solicitan proyectos al municipio para construir escuelas o para ampliarlas, se convoca a la Asamblea ejidal y viene un representante del municipio a manifestar su deseo de realizar una obra pública, bajo qué condiciones y en qué parte del ejido. En este tipo de reuniones el Comisariado ejidal invita a la Procuraduría Agraria para asesorarlos y para que levanten y firmen el acta, en función de lo que se decida.

El municipio tiene una relación en la práctica con la Asamblea ejidal cuando se trata de atender las demandas de la población. Si bien el municipio no puede participar o incidir en las decisiones tomadas al interior de la Asamblea, si se acerca a ella para que cedan las superficies necesarias para la construcción o mejoramiento de equipamiento, que se construya la infraestructura carretera, para que se instalen los postes de electricidad, alumbrado público, teléfono, entre otros. El municipio brinda el apoyo cuando es posible incluirlo en los Programas de Obras Públicas (Entr_Martínez Balderaz, 2015; Entr_Sandoval Jaimes, 2015).

El Comisariado interviene en la gestión de obras públicas en el ejido, aun cuando son escasas para dialogar con los beneficiarios o los que se sientan afectados por tomar superficie para la construcción de equipamiento educativo, de salud u otro. Dicha participación es para reunir a los ejidatarios o poseionarios y puedan plantear las condiciones en las que cedan parte de sus terrenos (Entr_Gómez Martínez, 2015).

La acción pública de la asamblea y autoridades auxiliares municipales

Para el desarrollo de servicios públicos, infraestructura o equipamiento en el ejido de San Felipe Coamango se han coordinado las instancias municipales y ejidales, a veces más y a veces menos. Las iniciativas pueden surgir desde distintos actores (ver capítulo III), donde las instancias agrarias y municipales tienen una participación activa. Los sujetos agrarios, como favorecidos directos, tienen una incidencia directa en la organización de la iniciativa e incluso, solicitan apoyo a las autoridades municipales para tener un apoyo mayor. Los delegados, subdelegados y consejo de participación ciudadana, acompaña el proceso de gestión ante las instancias adecuadas, incluso colaboran en la construcción de los servicios e infraestructura, aun cuando son superficies ejidales.

La Asamblea ejidal no tiene incidencia de manera directa, salvo que la dotación de los servicios o la construcción de infraestructura afecten los terrenos de uso común. En el caso de los equipamientos el Comisariado ejidal convoca a la Asamblea, para decidir, si se cede la superficie de tierras de uso común o no. El Comisariado ejidal también interviene para dialogar con los beneficiarios o los afectados por utilizar superficie para la construcción de equipamiento o ampliación de la infraestructura, les hace saber los beneficios y las

condiciones en las que cedan parte de sus terrenos. Cuando los ejidatarios o poseionarios se niegan a ceder parte de la superficie de sus parcelas, el Comisariado apela a la valorización de sus terrenos, planteado por Morales Schechinger (2006) como el beneficio de la localización de los terrenos, porque un terreno con acceso a los caminos, la luz, el teléfono o con acceso instituciones educativas o de salud da mayor valor a las parcelas cuando se quieran vender.

Hay algunas situaciones, como el caso de la construcción de la clínica, donde se aprueba su construcción por parte del gobierno municipal (estatal o federal) y posteriormente se convocó a una asamblea (en caso de ser tierras de uso común) o las partes interesadas para informales sobre su construcción, en donde se levanta un acta que tienen las superficies cedidas y la firma de autoridades ejidales y autoridades auxiliares municipales.

Sin embargo, también encontramos casos como el de la construcción de la Preparatoria Oficial No. 77, en donde previo a la aprobación de construcción de la escuela, los ejidatarios se reunieron en asamblea para levantar un acta de acuerdo en donde cedían parte de la superficie del ejido¹²⁶. En la reunión de todos los interesados hubo representantes del gobierno municipal para atestiguar los acuerdos de los sujetos agrarios y al mismo tiempo, informa el tipo de trabajo a realizar, las condiciones técnicas de su posible realización y las afectaciones a las superficies de los terrenos ejidales.

La fragilidad de las instituciones municipales en la regulación del crecimiento urbano

La debilidad del Código Administrativo del Estado de México (Libro V)

En el Libro V del Código Administrativo del Estado de México se fijan “...las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en la entidad” (Art. 5.1). El Código establece el marco de acción del gobierno estatal y los municipios de manera detallada (Art. 5.1-5.64).

¹²⁶ En este proceso, se mostró la participación de las autoridades ejidales y de las autoridades auxiliares municipales de manera activa, pues no sólo prescinden las Asambleas, sino también firman en el acta de acuerdos.

Se redefinen los ámbitos de competencia de las autoridades estatales y municipales, para transferir a estas últimas las nuevas funciones que les atribuye el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, se consignan las atribuciones de los municipios para: “Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, modificar y actualizar los planes municipales de desarrollo urbano y los parciales que de ellos deriven” (Art.5.10, fracción I). Se establece el dictamen de impacto regional, como un requisito para obtener la autorización municipal, tratándose de usos que produzcan un impacto significativo sobre la infraestructura, equipamiento y los servicios públicos previstos para una región o para un centro de población en relación con su entorno regional (Ver Art. 5.57).

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, de acuerdo con el artículo 5.9, fracción X, tiene la atribución de “Aprobar el plano de lotificación para la localización, deslinde y fraccionamiento de las zonas de urbanización ejidal o comunal y su reserva de crecimiento”. En la sección octava “Del plano de lotificación de las zonas de urbanización ejidal o comunal” se señala que “la asamblea de ejidatarios o de comuneros respectiva, deberá sujetarse a las disposiciones de este Libro, su reglamentación, los planes de desarrollo urbano y demás disposiciones jurídicas de la materia” (Art. 5.53) Pero no hay claridad en otros ordenamientos jurídicos o reglamentos de cuál es el mecanismo para que los municipios pueden hacer uso de dicha localización de las zonas de urbanización ejidal y ante qué instancias debe acudir la Asamblea ejidal para iniciar los procedimientos. Además, los planteamientos de este Código no han sido adoptados por el Plan Municipal de Desarrollo Urbano para establecer la ruta que deben seguir los ejidos del municipio que quieran delimitar o regularizar los asentamientos humanos.

El Código Administrativo del Estado de México, con base en el análisis realizado, es un instrumento que permite organizar los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en los centros de población, asignando funciones al gobierno del estado y los municipios. Pero, cuenta con varias debilidades que dificultan la regulación de los asentamientos humanos en el ejido de San Felipe Coamango. Entre ellas se pueden destacar: 1) No tiene un vínculo directo con otros marcos jurídicos, como la Ley Orgánica Municipal del Estado de México para que el municipio establezca mecanismos precisos en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y diseñe otros programas para que los ejidos delimiten o regularicen sus asentamientos humanos; 2) No existen reglamentos que faciliten a los municipios la

implementación de sus funciones contenidas en el Código Administrativo, pues depende de la actuación de las instancias estatales, y estas últimas sólo tiene programas regular para regular el crecimiento poblacional de las zonas rurales; 3) Las instancias encargadas de vigilar que los municipios cumplan con lo dispuesto en el Código son muy débiles, pues la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda no ha sido suficiente para vigilar que los Planes Municipales de Desarrollo Urbano sean viables para regular los asentamientos humanos ejidales; y 4) No se establece la relación entre las autoridades ejidales y municipales para regular y regularizar los asentamientos humanos ejidales.

La regulación urbana municipal de los asentamientos humanos ejidales

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano municipal se publicó en la Gaceta de Gobierno el 31 de marzo de 2004. En el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) de Chapa de Mota (2004) tiene como dos de sus objetivos:

Analizar la dinámica urbana del municipio con el fin de conocer su problemática y sus tendencias y garantizar su desarrollo, sin afectar ni perjudicar al medio natural, social o urbano.

Proponer la estructura y normatividad urbana en usos y destinos, que permita el ordenamiento urbano y garantice el bienestar social.

El Plan se encuentra conformado por 10 apartados:

1. Antecedentes y fundamentación jurídica; se describe el marco jurídico que respalda al PMDU en el nivel federal, estatal y municipal, así como los alcances esperados.
2. Diagnóstico: se elabora una valoración de la vocación y las potencialidades del territorio, las características demográficas y socioeconómicas, el desarrollo urbano, la infraestructura, equipamiento urbano y de servicios públicos en el municipio especialmente, la cabecera municipal, San Felipe Coamango, San Juan Tuxtepec y Dongú.
3. Prospectiva: se proyectan las circunstancias que vivirá el municipio en caso de continuar con las características urbanas y poblacionales con los ritmos actuales, pero sólo se hace para las zonas urbanas, dejando de lado los espacios rurales como espacios potenciales de crecimiento.
4. Políticas: se reconoce el crecimiento disperso de las localidades del municipio y dos áreas urbanas: a) Área urbana de la cabecera municipal y b) Área urbana de las localidades La Esperanza, San Felipe Coamango, San Juan Tuxtepec y Dongú.
5. Estrategia: se plantea la introducción de infraestructura básica sólo en áreas a consolidarse de las localidades de Chapa de Mota, San Felipe Coamango, Dongú, San Juan Tuxtepec, La Esperanza; Implementar el diseño de traza urbana plasmado en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
6. Catálogo de proyectos, obras y acciones: se enlistan los proyectos a corto, mediano y largo plazo que se pueden implementar en planeación urbana, vialidad y transporte, equipamiento, agua potable, drenaje, alcantarillado, energía eléctrica, entre otras en todas las localidades del municipio.

7. Instrumentación: se define las características y condiciones de los usos y destinos de las tierras, sin embargo, no se cuenta en este apartado con la tabla de usos de suelo y no hay una asignación, de acuerdo a los usos y destinos establecidos en las zonas urbanas (cabecera municipal, San Felipe Coamango, La Esperanza, etc.).
8. Anexo Gráfico: Contiene todos los planos desarrollados en la elaboración y definición del Plan estructurado en 20 rubros.
9. Anexo Estadístico y Metodológico” se presentan los aspectos teóricos desarrollados por el consultor para la identificación de la problemática urbana y definición de la estrategia aplicable en el municipio.
10. Epílogo: se certifica la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Como parte de las políticas de ordenamiento urbano, el Plan distingue dos zonas: 1) Área urbana de la cabecera municipal y 2) Área urbana de las localidades: La Esperanza, San Felipe Coamango, San Juan Tuxtepec y Dongú. El Plan señala como políticas lo siguiente: “La política fundamental será la de ordenar y regular el crecimiento urbano del municipio vinculado a un desarrollo regional sustentable, abatiendo los déficit en equipamiento y servicios”, sin señalar cursos de acción o programas, es decir, sólo se enuncian los objetivo, pero en ningún momento las políticas o programas.

Asimismo señala que: “...es importante concientizar a la población a través del presente Plan, para hacer respetar las leyes y ordenamientos en materia urbana”. Aquí encontramos una debilidad del Plan, pues estos enunciados no son políticas o programas, más bien parecen ser objetivos de políticas. Ante el reconocimiento de dos zonas urbanas, no plantea ninguna alternativa para regularizarlas y menos para planear sobre esas superficies previendo el futuro crecimiento poblacional.

En el Plan no hay ninguna mención a procedimientos o cursos de acción a seguir en las superficies donde las tierras sean ejidales, pues ello implica un vínculo con las asambleas ejidales. Para regularizar las tierras ejidales que se han destinado a usos urbanos se deben constituir zonas de asentamientos humanos ejidales, realizar el cambio de régimen a domino pleno, pero ninguna de estas vías son señaladas en Plan. Tampoco se señalan procedimientos de coordinación para que el ejido cree zonas de asentamientos humanos y el municipio actualice los usos del suelo reconocidos en Plan de Desarrollo Urbano.

Usos y destinos del Plan

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chapa de Mota (2004) plantea que la zonificación de usos y destinos en zonas urbanas y urbanizables responde a la consolidación del área urbana actual, así como a las zonas destinadas a absorber el crecimiento futuro. La superficie habitacional del municipio es de 165.48 hectáreas, representando el 0.57% del territorio municipal (ver Cuadro 4.2). Está distribuida en el municipio, pero gran parte de ella se ubica en la cabecera municipal y las localidades de San Felipe Coamango, Dongú y San Juan Tuxtepec. Como veremos más adelante, en San Felipe Coamango se han conformado barrios en el ejido que comienzan a ser una extensión de la zona considerada urbana, pero que no han sido integradas en el Plan como tierras ejidales que pueden ser incorporadas al desarrollo urbano, para así ser objeto de adquirir servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

La superficie que el Plan destina en el municipio al equipamiento urbano es de 22.11 hectáreas lo que representa un 0.08% de la superficie. Sin embargo, como la población municipal ha incrementado y el Plan no reconoce a la superficie del ejido de San Felipe Coamango como urbana la demanda de equipamiento tiende a ser mayor de la reconocida en el Plan. Por ello, la población ha generado prácticas alternativas para organizarse, como se muestra con los habitantes del ejido de San Felipe Coamango que utilizan una Junta General de Pobladores, con la participación de autoridades municipales auxiliares e instancias ejidales que han funcionado y podrían ser una alternativa de gestión que el municipio puede adoptar.

Cuadro 4.2
Usos y destinos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chapa de Mota, México
en Hectáreas y porcentajes,
2004

Usos y destinos	Superficie (Hectáreas)	Superficie %
Habitacional	165.48	0.57
Centros urbanos	22.11	0.08
Industria	11.42	0.04
Equipamiento	22.11	0.08
Área no urbanizable	28749.99	99.24
Total	28971.11	100.00

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Chapa de Mota, México (2004).

El municipio de Chapa de Mota no tiene una zona industrial en formación o consolidada, pero según el Plan, esta zona es “donde la cabecera municipal alberga una industria mediana no contaminante”. La superficie contabilizada como tal en el Plan es de 11.42 hectáreas, 0.04% del total del territorio municipal.

Las áreas no urbanizables del municipio, se encuentran integradas por zonas forestales, agropecuarias y de riesgo representan el 99.24% del territorio municipal (Ver Cuadro 4.2). Bajo esta premisa se plantea que es necesario regular el crecimiento urbano de estas superficies del municipio, de lo contrario se estaría atentando contra las zonas forestales o la población estaría en riesgo constante por ubicarse en zonas inseguras.

San Felipe Coamango en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano

En el Plan de Desarrollo Urbano de Chapa de Mota (2004) se reconoce a San Felipe Coamango (pueblo y ejido) como una localidad urbana y como un área con posibilidades moderadas y altas para el crecimiento urbano, pues apunta como uno de sus objetivos particulares

“Establecer como centro de población la cabecera municipal de Chapa de Mota, sus cuatro barrios La Loma, Mefi, Venú y Xhoñe y las localidades de Dongú, San Felipe Coamango y San Juan Tuxtepec, La Esperanza y Tenjay, con el fin de aprovechar la infraestructura, servicios y equipamiento existentes”.

Esta localidad, junto con Dongú y San Juan Tuxtepec son reconocidas como las de mayor población y vivienda (ver capítulo III), pero al mismo tiempo con un grado importante de dispersión en los asentamientos humanos (200 metros cuadrados por vivienda). El Plan reconoce que el crecimiento urbano en la localidad de San Felipe Coamango se ha dado sin planeación urbana.

En algunos casos el Plan, sin presentar los límites espaciales de cada uno, hizo una separación entre San Felipe Coamango y ejido de San Felipe Coamango. Incluso en un cuadro de resumen que titula “Ejidotes de Chapa de Mota, 2001” incluye al ejido de San Felipe Coamango, con una superficie de 1,403.50 hectáreas, sin embargo, los documentos de la carpeta básica y el Padrón Historial de Núcleo Agrarios (2014) establece que son 716.65 hectáreas. En otros casos, se refiere al aprovechamiento del suelo, distingue que el primero cuenta con “posibilidades bajas para uso urbano, pero cuentan con aptitudes para actividades

forestales y agropecuarias. Se recomienda actividades de reforestación, recreación extensiva y conservación”. En tanto, señala que para el segundo el aprovechamiento del suelo “...se recomiendan para la recarga de los mantos acuíferos, por prevalecer pendientes menores al 5%, zonas de recreación intensiva y construcción a baja densidad”.

En otros apartados del Plan integra al ejido con el pueblo, por ejemplo, al referirse a equipamiento educativo declara que San Felipe Coamango tiene tres planteles de educación primaria: Miguel Hidalgo y Costilla, Adolfo López Mateos y Emiliano Zapata. Pero sólo uno de ellos se encuentra en el pueblo y los otros dos en los barrios del ejido. Y que cuenta con una secundaria (Secundaria Oficial No. 291) y una preparatoria (Preparatoria Oficial No. 77), cuando ambos están ubicados en el barrio La Chinda del ejido.

Deficiencias del PMDU

Encontramos una seria debilidad en la construcción del Plan, en el caso de la síntesis del diagnóstico (punto 2.8) no se resumen o enlistan las problemáticas encontradas sobre la vialidad, equipamiento urbano, infraestructura, riesgos urbanos, medio ambiente u otros. El contenido de los puntos señalados en dicho apartado, según nuestra interpretación, se remite a las especificaciones técnicas solicitadas en este apartado por la reglamentación legal de los planes de desarrollo urbano.

Por ejemplo, en uno de los puntos dice: “● Pronóstico tendencial: Descripción de los efectos en la población, en los bienes, en infraestructura, etc., que pueden generarse en caso de no solucionarse el problema encontrado”. Es una parte del Plan que no fue desarrollado, al igual que todo el apartado “Síntesis del diagnóstico”. Este es un vacío que desde el punto de vista de las políticas públicas ya que debilita la capacidad de acción del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Esta ausencia indica, por un lado, que no se concretaron las problemáticas encontradas, y por lo tanto, el diseño e implementación de políticas, programas o cursos de acción pueden no tener clara la definición de las problemáticas. Por otro lado, que no hubo una revisión sistemática por las autoridades e instancias encargadas de la aprobación del Plan, tanto en el nivel municipal, como en el estatal, puesto que la Secretaría de Desarrollo

Urbano y Vivienda emitió un dictamen de congruencia con los objetivos, políticas y estrategias establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo urbano.

El PMDU se centra en las cuatro localidades consideradas urbanas: cabecera municipal, San Felipe Coamango, San Juan Tuxtepec y Dongú, que en términos de población pueden ser consideradas urbanas, pero poco interés se muestra en la planeación del crecimiento urbano de las localidades rurales. Se confirma de esta manera, el interés por regularizar y normar las localidades con características urbanas, pero poco interés hay en planear la forma en que las localidades rurales se van a incorporar, a corto, mediano y largo plazo a la urbanización en el municipio.

Otra deficiencia del Plan Municipal de Desarrollo Urbano es la falta de atención de las instancias municipales para actualizarlo. De acuerdo con el artículo 5.10, fracción I del Código Administrativo del estado de México, considera que “Los planes de desarrollo urbano municipal, se actualizarán cada dos años para verificar el cumplimiento del objeto para el cual fueron creados, y en su caso, determinar la necesidad de formular planes parciales a ejecutar de manera inmediata”. Esta tarea no la ha realizado el municipio, pues desde 2004 no se ha actualizado el Plan de Desarrollo Urbano Municipal de Chapa de Mota.

Obras públicas e infraestructura dotadas por el municipio

Las autoridades ejidales tienen poco interés en delimitar y regularizar los asentamientos humanos ejidales. Las autoridades municipales no han aplicado la legislación en materia de desarrollo urbano en el ejido de San Felipe Coamango, obstante, en la práctica sí destinan esfuerzos para atender las necesidades de los barrios para consolidarse. Las obras públicas presupuestadas por el gobierno municipal en el ejido de San Felipe Coamango han sido prolíferas.

La documentación de gestión para los servicios educativos desde preescolar hasta la preparatoria da cuenta de la participación del municipio, tanto en el proceso de gestión, como con apoyos materiales y monetarios para atender las demandas de la población del ejido. La reforma de 1992 al marco jurídico parece no haber transformado esta dinámica, pues el Cuadro 4.3 muestra un resumen de los Programas Anuales de Obras Públicas del Municipio

de Chapa de Mota (2009-2015) en el que los barrios de los ejidos han recibido varios apoyos para mejorar los asentamientos humanos establecidos en las parcelas del ejido.

Entre 2009 y 2015 se realizaron 44 obras en la demarcación perteneciente a San Felipe Coamango, 24 de ellas pertenecieron al menos a alguno de los 4 barrios del ejido de San Felipe Coamango (ver Cuadro 4.3). Esto sin incluir los servicios que el municipio establece en los Programas de Obras como espacio de ejecución de la obra “Todo el municipio”. Algunos de los servicios que forman parte de esta categoría son: apoyo a escuelas, apoyo a la vivienda, apertura de caminos, bacheo de caminos, alumbrado público, construcción de losas, construcción de letrinas, construcción de obras comunitarias, construcción de puentes, construcción de paraderos, mantenimiento de instituciones educativas, construcción de banquetas o guarniciones, drenaje sanitario, líneas de agua potable, apoyo con materiales (arena, grava, cemento, etc.) entre otros.

Cuadro 4.3
Obras públicas e infraestructura dotada al pueblo y al ejido de San Felipe Coamango por el municipio de Chapa de Mota, México 2009-2015

Año	Nombre de la obra	Ubicación del barrio del Ejido*	Ubicación según el programa	Presupuesto autorizado
2009	Construcción de pavimento hidráulico		San Felipe C.	507889.28
2010	Ampliación de la red de agua potable	Los 4 barrios	Ejido San Felipe C.	251100
2010	Ampliación de la red de energía eléctrica	La Manga y Emiliano Zapata	Ejido San Felipe C.	600000
2010	Construcción de pavimento hidráulico		San Felipe C.	3000000
2011	Construcción de pavimento hidráulico de la avenida principal		San Felipe C.	2098935.7
2011	Construcción de 2500 mts. Lineales de pavimento hidráulico en diferentes manzanas (1a. Etapa)	La Manga	San Felipe C.	500000
2011	Construcción de módulos sanitarios en dos campos deportivos	Emiliano Zapata	San Felipe C.	160172
2011	Construcción de cerco perimetral de la escuela “Emiliano zapata”	Emiliano Zapata	San Felipe C.	298084.42
2011	Construcción de pavimento hidráulico en el libramiento 1ra. Etapa		San Felipe C.	196632
2012	Construcción de módulos sanitarios en dos campos deportivos, San Felipe C.	Emiliano Zapata	San Felipe C.	163168.2

2012	Construcción de cerco perimetral de la escuela "Emiliano zapata", San Felipe C.	Emiliano Zapata	San Felipe C.	223671.64
2012	Construcción de 2500 mts. Lineales de pavimento hidráulico en diferentes manzanas, San Felipe C.	La manga y Emiliano Zapata	San Felipe C.	999276.91
2012	Construcción de pavimento hidráulico		San Felipe C.	58455.6
2013	Revestimiento de caminos		San Felipe C.	478071.38
2013	Ampliación de línea de energía eléctrica en la localidad de ejido de San Felipe C. bo. Emiliano zapata, los Ailes y avenida filadelfia.	Los Ailes y Emiliano Zapata	Ejido San Felipe C.	323999.83
2013	Pavimento hidráulico del estanco hacia ex hacienda de Docuay (1a. Etapa)	La Chinda	San Felipe C.	399687.23
2013	Ampliación de red eléctrica bo. La manga	La Manga	San Felipe C.	288411.62
2013	Ampliación de línea de energía eléctrica en la localidad de ejido de San Felipe C. bo. Emiliano zapata, los Ailes y avenida filadelfia.	Los Ailes y Emiliano Zapata	Ejido San Felipe C.	1728000
2013	Ampliación de línea de energía eléctrica en la localidad de ejido de San Felipe C. bo. Emiliano zapata, los Ailes y avenida filadelfia.	Los Ailes y Emiliano Zapata	Ejido San Felipe C.	108000
2013	Pavimento camino antigua cárcel		San Felipe C.	1500000
2013	Construcción de la biblioteca en la escuela preparatoria no. 77 1ra. Etapa	La Chinda	Ejido San Felipe C.	420000
2013	Pavimento camino a los pinos y camino a los quintanos 1ra. Etapa		San Felipe C.	1008000
2013	Construcción de guarniciones y banquetas hacia la escuela primaria "Miguel Hidalgo"		San Felipe C.	400000
2013	Continuación de pavimentación con concreto hidráulico el estanco	La Chinda	San Felipe C.	800000
2014	Ampliación de la línea y red de energía eléctrica en la localidad de San Felipe C. barrio segundo, calles el gigante, eje vial, entrada a los depósitos		San Felipe C.	156000
2014	Ampliación de la línea y red de energía eléctrica en la localidad de San Felipe C., barrio el panteón		San Felipe C.	72000
2014	Ampliación de línea y red de energía eléctrica en la localidad de San Felipe C., calle de los camiones y calle del panteón		San Felipe C.	108000
2014	Construcción de red de distribución de agua potable en barrio la laguna		San Felipe C.	650000
2014	Construcción de drenaje sanitario	La Chinda	San Felipe C.	800000

2014	Pavimento hidráulico del estanco a la ex hacienda de Docuay (3ra. Etapa)	La Chinda	San Felipe C.	1622880.05
2014	Construcción de barda en el panteón		San Felipe C.	243009.98
2014	Pavimentación con concreto hidráulico de la laguna a Emiliano zapata	Emiliano Zapata	Ejido San Felipe C.	6352616.52
2014	Pavimentación con concreto hidráulico de la laguna a Emiliano zapata	Emiliano Zapata	Ejido San Felipe C.	174950.13
2014	Pavimentación con concreto hidráulico de la laguna a Emiliano zapata	Emiliano Zapata	Ejido San Felipe C.	40036.37
2014	Pavimento hidráulico del estanco a la ex hacienda de Docuay (3ra. Etapa)	La Chinda	San Felipe C.	1622880.05
2014	Construcción de red de distribución de agua potable en barrio la laguna.		San Felipe C.	639423.04
2014	Construcción de drenaje sanitario		San Felipe C.	6760.72
2015	Ampliación de la red de energía eléctrica		San Felipe C.	240000
2015	Construcción de aula en el preescolar "Manuel Tolsa"		San Felipe C.	400000
2015	Construcción de drenaje sanitario en las Chindas	La Chinda	San Felipe C.	800000
2015	Construcción de drenaje sanitario		San Felipe C.	800000
2015	Rehabilitación con concreto hidráulico en camino principal a san juan Tuxtepec	La Chinda	San Felipe C.	2500000
2015	Pavimento hidráulico del estanco a la ex hacienda de Docuay (4ta. Etapa)	La Chinda	San Felipe C.	880000
2015	Pavimento de concreto hidráulico		San Felipe C.	504946.33

Fuente: elaboración propia con base en los Programas Anuales de Obras Públicas del municipio de Chapa de Mota, México (2009-2015). Nota: * La columna "Ubicación barrios del Ejido" se ha realizado en función de la información contenida en cada uno de los Programas de Obras Públicas (2009-2015). Incluye sólo los proyectos que expresamente mencionan a San Felipe Coamango.

En el cuadro 4.3 se identifican las obras realizadas en San Felipe Coamango según la ubicación reconocida en los Programas de Obras Públicas (2009-2015) con el nombre de la obra. Las obras que el municipio ha planificado e implementado en los barrios del ejido de San Felipe Coamango están asociadas a la ampliación de redes eléctricas, pavimentación hidráulica de caminos, cercos perimetrales de escuelas, ampliación de redes de agua potable, creación de módulos sanitarios, construcción de biblioteca, construcción de infraestructura para drenaje.

Con base en la información del Cuadro 4.3, podemos señalar que el municipio de Chapa de Mota atiende las necesidades comunitarias de los asentamientos humanos en el ejido de San Felipe Coamango sin distinguir si el Plan Municipal de Desarrollo Urbano lo considera como una zona susceptible de desarrollo urbano o no. El municipio no exige que los dueños de las parcelas cumplan con los usos y destinos de las tierras establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (ver Cuadro 4.2), es decir, los ejidatarios o poseionarios no cambian el destino de las tierras reconocidas en el plano interno como parcelas a asentamientos humanos para que el municipio pueda implementar servicios públicos, infraestructura o equipamiento urbano.

Delegados, subdelegados y Copaci para el desarrollo urbano en el ejido

Es imprescindible el vínculo entre las autoridades ejidales, los delegados, subdelegados y Copaci para la gestión de los servicios públicos, infraestructura y equipamiento ante el municipio. El delegado es quien de cierta manera otorga legitimidad sobre las necesidades de la población. Hay un caso en el barrio de La Manga, donde desde 2008 se elaboró y envió una solicitud al Presidente Municipal para ampliación de la red eléctrica de por lo menos 4 o 5 años de antigüedad. Dada la ausencia de un procedimiento claro que deben seguir los pobladores para solicitar el apoyo del municipio, pasaron al menos dos administraciones y no hubo respuesta.

Sin un reglamento, el municipio ha puesto como condición para recibir y atender las solicitudes que llegan al municipio tener el respaldo y sello de una instancia auxiliar. En el ejemplo señalado, según el subdelegado del barrio La Manga no se envió con el aval del delegado y las autoridades municipales no dieron respuesta (Entr_Zaldivar Centeno, 2015). EL subdelegado Zaldivar Centeno (2015) señala que si está respaldada la solicitud por un delegado o subdelegados o Copaci se tiene que analizar la propuesta y en ocasiones se hace una visita para verificar la necesidad del servicio y en caso de ser necesario, se hace un levantamiento y se planea la proyección de la obra.

Parte de los problemas de atención a las demandas de la población están relacionadas con la inexistencia de un subdelegado en cada barrio (Entr_Zaldivar Centeno, 2015). Por ello, todos los barrios hacen lo posible por tener un subdelegado para tener un canal de

comunicación directo con el municipio, pero también con el delegado y el Consejo de Participación para incorporar a la agenda los problemas públicos de cada uno de los barrios.

Supremacía de la asamblea; ¿un cuarto poder?

Los ejidatarios, por intermedio de la asamblea, se han convertido en una institución local consolidada, al menos entre los sujetos agrarios. Lozano (2012) incluso se pregunta si los ejidos y las comunidades porque parecen competir en atribuciones. En el ejido de estudio, no necesariamente se compite por las atribuciones, pero si tiene un peso fundamental por la organización que se logra a partir de la organización del comisariado ejidal. Desde la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (2012-2015) se reconoce que:

“...a veces simplemente pesa más una Asamblea o un grupo de ejidatarios que el propio municipio y lo ves así porque son otros lineamientos los que ellos manejan, muy independientes y muy diferentes a los que nosotros como gobierno se manejan” (Entr_Sandoval Jaimes, 2015).

La organización de la asamblea y ejidatarios reúne una fuerza significativa frente al municipio. La existencia de su propio marco jurídico provoca que, en los casos de la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, y eventualmente, de los asentamientos humanos, las asambleas ejidales no consideren al municipio en sus decisiones, a pesar que el municipio es la instancia que el marco jurídico faculta para planear el desarrollo urbano.

Esto se muestra con la inacción del Plan Municipal del Desarrollo Urbano (2004), pues el propio municipio no lo utiliza como guía para el desarrollo urbano. Pues su acción responde a la presión ejercida por los actores que gestionan la urbanización (Entr_Peña Cristina, 2015; Entr_Zaldivar Centeno, 2015; Entr_Contreras Martínez, 2015), sin importar que se esté urbanizando un área ejidal o de la pequeña propiedad, y mucho más aún, si es un área parcelada del ejido o no.

La asamblea y los ejidatarios no han comentado nada hasta el 2015 sobre los temas de urbanización en zonas parceladas. Al parecer, el crecimiento urbano de los barrios ha respondido a la inercia y a las necesidades de la población. Los sujetos agrarios han construido sus viviendas en las parcelas y la asamblea no ha impedido, regulado o administrado dichas zonas de urbanización. Esto aparece de manera evidente con lo siguiente:

“...pues mientras nadie mueve no hay problema, haz de cuenta que cada quién hace lo de su terrenito como se le dé la gana, pero no está reconocido como zonas urbanas, eso es lo que pasa. Allí hay casas, hay construcciones, pero no está reconocido como zonas urbanas...” (Entr_Gómez Martínez, 2015).

La inacción de la asamblea como órgano máximo de decisión del ejido es evidente. Las autoridades ejidales no han visto como un problema importante el desarrollo urbano. La población ha construido sus viviendas sobre tierras parceladas y no hay una respuesta para impedir o para propiciar la regularización de los asentamientos humanos.

Esta dinámica de crecimiento urbano, como la zona de escuelas de La Chinda, ha atraído el establecimiento de otros servicios asociados al servicio escolar como papelerías y café internet, en las mismas zonas de parcelas. Paulatinamente, se crearon las zonas urbanas en los ejidos y paulatinamente, se han ido expandiendo las zonas urbanas.

Conclusión del capítulo

Los pobladores del ejido y del pueblo al menos desde la década de 1970 se han organizado, utilizando algunas prácticas organizativas como la Junta de General de Pobladores, donde ambos grupos participan sin distinción. Esta articulación supera el marco legal de la tenencia sobre la tierra y las estructuras de organización legales a nivel municipal. De hecho, ha sido eficiente al momento de reunir las voluntades para lograr objetivos comunes, como el caso de la Preparatoria Oficial No. 77, donde todas las organizaciones locales del pueblo como delegados, Copaci y del ejido como la asamblea ejidal, directivos de escuelas, entre otros, participaron para gestionar en diversas instancias la aprobación de una preparatoria para el ejido.

La existencia de la Junta General de Pobladores es otra de las razones por la que no se delimitó un área de asentamientos humanos, dado que, independientemente del destino de las tierras, el municipio atiende las diversas demandas de los pobladores del ejido. Además, los pobladores se han preocupado poco regularizar las la tierra destinada a las viviendas, dado que pueden acceder a servicios públicos, infraestructura y equipamiento, sin seguir los lineamientos de los planes y programas de desarrollo urbano del municipio. La Junta General de Pobladores ha definido las demandas sustantivas para el ejido y para el pueblo, por lo que las tareas del municipio se limitan a destinar recursos y apoyar en las gestiones en instancias

estatales y nacionales. En cierta medida, el municipio reproduce y alimenta la irregularidad en la tenencia de la tierra de los barrios del ejido.

No obstante, la relación informal entre las autoridades municipales y agrarias se fracturó con la transición política que tuvo el municipio en el año 2000. La colaboración para gestionar proyectos para el pueblo y el ejido como se hacía antes del año 2000 se fue diluyendo. Antes del año 2000, la Asamblea era una instancia activa para la gestión, sea donando terrenos de uso común, permutando terrenos parcelados a los ejidatarios para equipamiento del ejido, articulándose con las autoridades auxiliares municipales para respaldar las solicitudes hechas a las instancias gubernamentales.

Después de 2000, la Asamblea ejidal disminuye el apoyo a las autoridades municipales, cada instancia funciona con sus propios intereses. Las autoridades ejidales han apoyado con menor intensidad a los delegados, subdelegados o Consejos de Participación Ciudadana. Para estos últimos es más difícil acceder a los recursos del ejido para desarrollar alguna obra o proyecto, incluso cuando se trata de beneficios para los barrios del ejido como se mostró en la gestión de la clínica.

Los actores del ejido no han incorporado los temas urbanos a la agenda la Asamblea ejidal. No se ha utilizado la acción agraria de cambio de destino de tierras parceladas o de uso común a asentamientos humanos y tampoco se ha conformado la Junta de Pobladores. La Asamblea ejidal, el Comisariado ejidal y los sujetos agrarios han permanecido pasivos ante el crecimiento y la consolidación de los barrios. En su Reglamento Interno aprobado en 1993 estableció algunas medidas para organizar las prácticas y resolver los conflictos internos, el tema de la urbanización ejidal no fue agregado. En 2007 se aprobó un nuevo Reglamento Interno sin ninguna mención en el debate ni en el contenido para atender y ordenar los asentamientos humanos de los cuatro barrios. Esto provoca que sea un mecanismo débil para conducir la vida colectiva del ejido en temas de urbanización, no sólo porque no se crea la Junta de Pobladores, sino porque no se han seguido lo dispuestos por la ley, por parte de las autoridades ni de la población en cuando a la prohíban y sancionen la construcción de viviendas en las zonas parceladas.

El municipio tiene funciones para la planeación del desarrollo urbano, pero no ha podido hacer uso del Plan Municipal de Desarrollo Urbano para regular los usos y destinos

de la tierra en los ejidos. El delegado, subdelegado y Copaci se han integrado a la Junta General de Pobladores para gestionar servicios públicos, infraestructura y equipamiento en el pueblo y en el ejido. No hay un mecanismo que de fuerza al municipio para imponer las normas de desarrollo urbano a los ejidos, sobretodo porque el cambio de tierras parceladas o uso común a asentamientos humanos en los ejidos depende de los acuerdos de la Asamblea ejidal.

Por otro lado, hay fragilidad en los instrumentos del municipio, pues no hay consistencia en la elaboración, actualización y seguimiento de su Programa de Desarrollo Urbano Municipal. No se planifica sobre las tierras ejidales, ni siquiera se interesa por regularizarlas para definir los destinos establecidos en los propio Plan. Las autoridades municipales tienen conocimiento formal de las funciones y sus límites para incidir en terrenos ejidales. Pero, en la práctica destina recursos económicos para implementar proyectos en dicha superficie.

Conclusiones

La forma de organización colectiva de la tenencia de la tierra de los ejidos mexicanos desde 1915 hasta 1992 fue dinámica. En 1915 no se definió legalmente un área urbana para el plano interno de los ejidos y comunidades, con el tiempo, se regularon asentamientos humanos en las leyes reglamentarias para incluir modalidades como: fundo legal, solares urbanos, zona de urbanización ejidal y áreas de urbanización. La asamblea de ejidatarios es quién históricamente ha tomado las decisiones sobre la organización interna y el aprovechamiento colectivo de los recursos de la tierra, incluyendo delimitación de tierras para el asentamiento humano. Sin embargo, las asambleas ejidales en general no han tomado en cuenta las necesidades de espacios para el asentamiento humano, pese al poblamiento de tierras parcelarias. Pocos fueron los ejidos que separaron tierras legalmente para las viviendas.

En el tiempo, los derechos de los ejidatarios sobre las tierras ejidales estuvieron orientados a la individualización. Las reformas al artículo 27 constitucional y el diseño del programa Procede establecieron procedimientos para certificar las parcelas y titular los solares urbanos, con lo cual, se concretó la individualización de los derechos de las parcelas y los solares urbanos a favor de ejidatarios, poseionarios y vecindados, como se describió en el capítulo 2. En el caso mexicano, la certificación ha sido un paso necesario para la asignación de derechos a personas que en la práctica hacían uso de la tierra y de sus recursos, pero no eran reconocidos formalmente.

En el tema urbano, la Ley Agraria permitió delimitar tierras para el asentamiento humano y la titulación de solares urbanos, pero eso no ha significado que se regularicen todas las áreas destinadas en la práctica a la vivienda. Pues, ya se vio en el capítulo 3, que es frecuente identificar viviendas, infraestructura y equipamiento en tierras parcelarias. Aunado a ello, no respeta el destino de las tierras establecido en los planes y programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, donde el municipio es un actor central. La Ley Agraria reconoce la facultad del municipio para el desarrollo urbano, pero no estableció ningún procedimiento para coordinarse con los ejidos y planear los espacios urbanos.

Una norma establecida en la Ley Agraria que dificultó la delimitación de asentamientos humanos fue la atribución dada a la asamblea ejidal para decidir el tipo de destino de las tierras ejidales (parcela, uso común o asentamientos humanos). La escasa delimitación de tierras para el asentamiento humano, durante la certificación, también se debió a que ninguna

reglamentación, institución o programa (Procede) obligó a las asambleas ejidales a delimitar tierras para el asentamiento humano, aun cuando tuvieran espacios con viviendas o equipamiento. En la práctica, como se corroboró en el caso de estudio, ninguna de las instituciones que participó en las etapas de la certificación proporcionó orientación e información suficiente a los ejidatarios y pobladores sobre la delimitación o reserva de tierras para regularizar o planear sobre que espacios del ejido se constituirían las zonas habitables.

Teniendo en cuenta que el municipio, desde en ese tiempo ya regulaba el desarrollo urbano, tuvo que participar en la elección del destino de las tierras ejidales. No obstante, el municipio, en el caso de estudio, no tuvo ningún tipo de participación, lo que puede sugerir una tendencia generalizada. Es decir, a pesar de la certificación de las parcelas y la titulación de los solares urbanos, continuaron los asentamientos humanos irregulares en los ejidos.

En otras palabras, la persistencia de la irregularidad de los asentamientos humanos irregulares, se debe a, un desajustes en el diseño de la política de certificación. Porque, por un lado, permite delimitar un área de asentamiento humano en el polígono ejidal, pero sin crear procedimientos o cursos de acción que regulen la decisión de la asamblea para delimitar o no tierras para el asentamiento humano. Por otro lado, incorpora modalidades como el fundo legal, pero no define reglas de operación, ni procedimientos para que los ejidos registraran esta modalidad de tierras urbanas. En el mismo caso, asigna a la Procuraduría Agraria la protección del fundo legal, pero no cuenta con procedimientos o reglas que regularan dicha tarea.

Una vez certificados los ejidos, la reforma de 1992, previó la acción agraria de “cambio de destino” de tierras parceladas o uso común a asentamientos humanos para delimitar, ampliar o regularizar asentamientos humanos ejidales, o la regularización, en el caso de ya estar ocupado por viviendas. Al igual que en la certificación, se reglamentó que la decisión depende de la asamblea ejidal, donde sólo pueden participar los ejidatarios. Con esto, se deja fuera a los posesionarios, vecindados y más aún a los ciudadanos sin ningún derecho de propiedad sobre las tierras ejidales.

En esta investigación, se pusieron a prueba los procesos de cambio en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México, a continuación, planteamos nuestras conclusiones del caso de estudio.

En el ejido de San Felipe Coamango, los cambios sociodemográficos y en la economía regional en los últimos 30 años ha conectado características propias de espacios urbanos con los espacios rurales. Las áreas rurales ejidales han diversificado sus actividades productivas más allá de la agricultura, ha aumentado la población y la demanda de infraestructura y equipamiento. Esto se ha generado espacios ejidales donde las fronteras entre lo urbano y lo rural no son claras, pero sobre todo, en el ejido de San Felipe Coamango ha constituido 4 barrios. Sin embargo, la ubicación de viviendas en tierras parceladas no se han acompañado de acciones agrarias o procedimientos para regularizar la tierra, con lo cual, los barrios se convierten en asentamientos humanos irregulares.

En el ejido de San Felipe Coamango, hay un desfase entre los cambios aprobados en 1992 y los que se han implementado con Procede y las acciones agrarias. Es decir, hay barrios con población establecida, pero sin delimitarse legalmente como tierra para el asentamiento humano.

En el ejido de San Felipe Coamango durante la certificación de la tierra (1995) no tuvo información para delimitar tierras para el asentamiento humano, a pesar de que los barrios ejidales ya eran evidentes y el equipamiento educativo estaba ya funcionado desde el nivel preescolar hasta la preparatoria. La política de certificación no previó indicadores ni reglas para que la asamblea ejidal eligiera los tipos de destino. La elección de los destinos de las tierras ejidales fueron discrecionales y bajo criterios que respondieron más a las necesidades locales, que a los planes y programas de desarrollo urbano.

Las autoridades municipales de Chapa de Mota, como instancia encargada de la planeación y desarrollo urbano, no tuvo procedimientos para hacer valer los planes o programas de desarrollo urbano durante la certificación del ejido de San Felipe Coamango. El municipio no participó para delimitar los espacios ejidales que podrían ser reconocidos como asentamientos humanos, dado que ya se encontraban viviendas edificadas. Tampoco colaboró con las instancias ejidales para planear espacios ejidales que se podían destinar para crear futuros asentamientos humanos.

Esto es porque hay vacíos legales, ambigüedad en las funciones y contradicciones de la legislación para hacer cumplir los planes y programas de desarrollo urbano. Por ejemplo, la Ley Agraria no define que indicadores tomará para decidir o no la delimitación de tierras

para el asentamiento humano, además, las autoridades municipales no tuvieron espacios de participación en las asambleas ejidales para sugerir y mostrar los destinos y los usos plasmados en los planes y programas de desarrollo urbano.

El municipio tiene debilidad institucional histórica frente a las decisiones de la asamblea ejidal. Esto obedece a un desajuste institucional y de diseño de políticas públicas, porque las reformas municipales desde la década de 1970 's asignaron al municipio autonomía, recursos y capacidad administrativa para planear el crecimiento urbano, pero no se crearon mecanismos directos para incidir en los marcos normativos agrarios, de hecho, las reformas municipales no provocaron ninguna adecuación al marco legal agrario hasta 1992.

La debilidad institucional del municipio para regular y planear asentamientos humanos ejidales radicó en la inexistencia de un Plan Municipal de Desarrollo Urbano, durante la certificación (1995). El plan se creó en 2004, pero no tiene un diagnóstico de los espacios ejidales destinados a la vivienda, tampoco tiene la proyección del crecimiento poblacional sobre los ejidos. Es decir, en términos de política pública, no hay un diagnóstico del crecimiento poblacional sobre los ejidos que permita definir las dimensiones de dicho problema a nivel municipal, por lo cual, no se ha diseñado ni implementado cursos de acción o estrategias para regularizar los espacios ejidales que en la práctica se han destinado a las viviendas.

Otro factor que influye en la debilidad institucional es que el municipio atiende las demandas y necesidades de la población en el ejido, destina recursos y ejecuta obras anualmente a fin de mejorar las condiciones de vida de los barrios del ejido, sin exigir que se regularicen las superficies ejidales y aun cuando no se respetan los destinos y usos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Las políticas para delimitar tierras de asentamientos humanos ejidales diseñadas en 1992 son ambiguas. No es claro si las decisiones de la asamblea ejidal proponen al municipio un proyecto de delimitación de asentamientos humanos para que lo incorpore al Plan Municipal de Desarrollo Urbano, o, el municipio elabora el Plan con los usos y destinos y la asamblea ejidal los utiliza para definir un área para el asentamiento humano.

En la práctica, las autoridades municipales no han persuadido a la asamblea ejidal para que los ejidatarios o poseionarios a regularizar las tierras destinadas a la construcción de

viviendas, infraestructura o equipamiento, menos aún, puede prohibir el uso de tierras parceladas para atender el crecimiento poblacional y los servicios públicos. Los ejidatarios y poseionarios del ejido de estudio tampoco han acudido a otros procedimientos, como el domino pleno, para regularizar el destino de sus tierras.

Las razones por las que el ejido de San Felipe Coamango no ha delimitado ni regularizado asentamientos humanos son varias. Históricamente los sujetos agrarios que construyeron sus viviendas en las parcelas ejidales no tuvieron problemas de organización ni generaron problemas para su organización interna o para acceder a los servicios públicos. En los años 70's y 80's el ejido fue poblándose por los ejidatarios y sus hijos. Las viviendas se fueron edificando en las superficies destinadas a las parcelas creando 4 barrios en el ejido: La Chinda, Emiliano Zapata, La Manga y Los Ailes. En los barrios no hubo presiones ni demandas para establecer una zona urbana ni por los sujetos agrarios, ni por las autoridades municipales. Sin embargo, si se gestionaron servicios públicos, infraestructura y equipamiento en el ejido que beneficiaba, tanto a los pobladores del ejido como los pobladores del pueblo a quién se había dotado el ejido.

La asamblea ejidal tampoco ha establecido ningún impedimento formal o informal a la construcción de viviendas en tierras parcelarias porque el Reglamento Interno del ejido no regula ningún aspecto de los asentamientos humanos y no hay ningún impedimento definido por ellos mismos, respecto a la edificación de viviendas en parcelas. Las personas que han construido sus viviendas no tienen sanciones o castigos por usar las tierras para fines no agrícolas.

En el ejido de San Felipe se han creado dos Reglamentos Internos. El primero en 1993, como parte de la certificación de las tierras ejidales, pero no estableció mecanismos para definir criterios para construir las viviendas en el ejido, es decir, no atendió el tema del crecimiento urbano en ninguna de sus modalidades. El segundo creado en 2007 se aprobó sin debatir la urbanización o dotación de servicios públicos en los cuatro barrios del ejido, por cual no estableció mecanismos para prohibir ni para sancionar la construcción de viviendas en las zonas parceladas. Es decir, el Reglamento Interno no prohíbe ni sanciona los asentamientos humanos irregulares en el ejido. La edificación constante de viviendas en las parcelas ejidales

sin sanción ha permitido la conformación de 4 barrios ejidales: Emiliano Zapata, La Chinda, Los Ailes y La Manga.

Entonces la pregunta es ¿Qué posibilita a los pobladores de los barrios del ejido acceder a los servicios públicos, la infraestructura y el equipamiento, si las superficies donde están asentadas sus viviendas siguen siendo parcelas, y, por tanto, no respetan el Plan Municipal de Desarrollo Urbano?

En el ejido de San Felipe Coamango las personas con viviendas acceden a servicios públicos, equipamiento e infraestructura cumplan o no con el plan de desarrollo urbano municipal. No hay incentivos ni sanciones para salir de esta irregularidad en los barrios del ejido. El municipio no impide o condiciona la provisión de servicios públicos, infraestructura o equipamiento a las personas que tienen sus viviendas en tierras con destino parcelario.

Es importante recalcar que además de los apoyos recibidos por los gobiernos nacionales, estatales o municipales, los pobladores del ejido han logrado servicios públicos, infraestructura y equipamiento por medio de una Junta General de Pobladores creada en la década de 1970 's. Dicha Junta ha funcionado en coordinación con los pobladores del pueblo para gestionar las necesidades colectivas de ambos, como se muestra en el caso de la construcción de la Preparatoria. Esta Junta ha sido fundamental para promover la consolidación de los barrios.

En primer lugar, las obras públicas ejecutadas en terrenos del ejido son adoptadas tanto por la población del ejido como los pobladores del pueblo y viceversa, generando mayor legitimidad al momento de aprobar los proyectos y fortaleza para gestionarlos. En segundo lugar, los pobladores colaboran en los diversos proyectos con aportaciones económicas y faenas ciudadanas, lo cual agiliza e impulsa la consolidación de los barrios ejidales. En tercer lugar, la Junta General de Pobladores es el foro donde los pobladores del ejido y del pueblo de San Felipe Coamango ponen a discusión los temas de interés público o se juzgan como problemáticos. Para resolver o gestionar algún tema se crea un Comités que da seguimiento a los proyectos.

La Junta General de Pobladores no se sobrepone al municipio, ni a los delegados, subdelegados o Consejo de Participación Ciudadana (autoridades auxiliares municipales), tampoco lo hace con la asamblea ejidal, el Comisariado ejidal, el Consejo de Vigilancia o los

sujetos agrarios (ejido). La Junta incorpora a todas instancias para que legitimen las decisiones tomadas y apoyen en la gestión y ejecución de los proyectos emprendidos. La existencia de la Junta General de Pobladores es una forma de organización que funciona desde antes de 1992 y que hasta la actualidad sigue funcionando para atender los problemas y las necesidades de la población del ejido y del pueblo de San Felipe Coamango, donde participan sujetos agrarios y ciudadanos en general. En esta Junta no hay distinción de los derechos de los participantes para la toma de decisiones, todos participan en igualdad de condiciones, tanto los sujetos agrarios como los ciudadanos sin derechos ejidales.

Esta forma de funcionamiento se da porque las autoridades municipales auxiliares (delegados, subdelegados y Consejo de Participación Ciudadana) al mismo tiempo han sido sujetos agrarios del ejido, en algunos casos tenían relaciones de parentesco o pertenecían al mismo partido político y tenían una manera conjunta de operar para gestionar ante las instituciones municipales, estatales y federales para acceder a ciertos servicios públicos, como los educativos. Las autoridades auxiliares municipales (Delegado, Subdelegado, Consejo de Participación Ciudadana) son actores que promueven y facilitan los procesos de gestión ante autoridades municipales, estatales y federales para acceder a servicios públicos, equipamiento e infraestructura. Los pobladores del ejido han buscado que en cada uno de los barrios haya un subdelegado, porque es el vínculo inmediato entre los pobladores y las autoridades municipales, además esta instancia presiona a las autoridades municipales para incluir el proyecto que promueven en el Programa Anual de Obras Públicas.

El funcionamiento de la Junta General de Pobladores no tuvo modificación con la inclusión de la Junta de Pobladores ejidal con las reformas de 1992. La articulación logró mantener y fortalecerse, al menos hasta el año 2000. Pero si cambió su eficacia luego de la transición política en el año 2000, porque los grupos organizados han respondido a intereses partidistas, generando división entre autoridades ejidales y municipales del pueblo. La transición política en el municipio debilitó a la Junta, debido a que los intereses partidistas fueron priorizados. Esta articulación entre autoridades auxiliares municipales y autoridades agrarias cambia, cuando otros partidos políticos se fortalecen como actores y tienen capacidad de gestionar infraestructura, servicios públicos o equipamiento. Esto se refleja en la disputa para la construcción de la clínica en el barrio Emiliano Zapata, donde la presidencia municipal y la subdelegación del barrio Emiliano Zapata (PAN) solicitan una clínica, se les aprueba, pero

la Asamblea ejidal (PRI) no aprueba el uso de tierras de uso común para su construcción. Es decir, después de 1992, la relación entre los actores que regulan y toman decisiones sobre la delimitación y gestión de servicios públicos, infraestructura y equipamiento siguió siendo informal, pero se debilitó porque algunos líderes y grupos responden a intereses de los partidos políticos.

Desde el enfoque de políticas institucionales podemos concluir que en el tema de asentamientos humanos ejidales hay un desajuste entre las reformas legales realizadas, el andamiaje institucional, las funciones asignadas a los actores, el diseño de programas para delimitar asentamientos humanos y su implementación en los ejidos. Los cambios al marco legal agrario y la política de certificación fue una condición necesaria para la delimitación de los asentamientos humanos ejidales, pero no suficiente para regularizar y planear el crecimiento urbano en los ejidos.

La política institucional de certificación tuvo un efecto no previsto, y este es, que se han certificado como tierras con destino parcelario, espacios que en la práctica cuentan con viviendas, equipamiento e infraestructura, con lo cual surgen nuevas formas de asentamientos humanos irregulares en los ejidos.

La política de certificación en los ejidos y la política de desarrollo urbano del municipio estuvieron separadas. En la formalidad los actores en la formalidad han actuado de manera independiente porque no hay mecanismos legales, programas, políticas o cursos de acción que unan su participación, pero en la práctica, hay articulación, pese a rupturas políticas. Para la planeación del desarrollo urbano en los ejidos es indispensable crear un programa que formalice los destinos de las tierras ejidales que en los hechos se les da. Es indispensable diseñar reglamentos que regulen la decisión de las asambleas ejidales y programas que condicionen la elección de los destinos de las tierras ejidales, en función del uso real que se les dan, de lo contrario, las tierras con asentamientos humanos irregulares puede desbordarse ante el crecimiento poblacional en los ejidos.

El balance sobre el enfoque de políticas institucionales para este trabajo de investigación, nos remite a las siguientes consideraciones. Al principio de la tesis reconocimos las críticas al enfoque por centrarse en los marcos jurídicos e institucionales, por dejar fuera procesos informales y el poco interés en los actores locales, sobre todo los informales.

Ahora que concluye la investigación podemos señalar que el enfoque de políticas institucionales ha permitido explicar los cambios a los derechos de propiedad y comprender el funcionamiento y efecto de las políticas de certificación. Sin embargo, los conceptos e instrumentos para explicar los procesos sociales más complejos son pocos. Por ejemplo, el enfoque es limitado para comprender las relaciones sociales creadas por el hecho de pertenecer o no a un ejido, o la diferenciación social que se crea entre ejidatarios, posesionarios, vecindados o ciudadanos sin reconocimiento legal, por no contar con los mismos derechos ante la asamblea ejidal.

El enfoque no puede explicar con profundidad la forma de organización y los medios que han constituido grupos de poder político que toman decisiones sobre: la designación de las autoridades que integran la asamblea ejidal; la determinación o no del apoyo de la asamblea ejidal a proyectos colectivos; el rol político y social que tienen las autoridades auxiliares municipales para gestionar equipamiento y otros servicios; y las condiciones políticas que propiciaron una ruptura en la forma histórica como se organizaba y gestionaba la Junta General de Pobladores.

Para profundizar el estudio de los asentamientos humanos y sus implicaciones, hay que recurrir a otros enfoques y disciplinas, ya sean antropológicos, sociológicos o politológicos que permitan estudiar lo antes señalado, de los que se dan cuenta aquí, pero no se analizan en todas sus dimensiones. Esta es una tarea que facilitará la comprensión de los procesos ejidales, y puede traducirse en mejores condiciones jurídicas, de implementación de políticas y en el mejoramiento de condiciones sociales y políticas para los ejidos mexicanos.

Índice de Cuadros

Cuadro 2.1. Legislación de los ejidos y comunidades con temas urbano-rurales 1915 a 1992	69
Cuadro 2.2. Ordenamientos e instancias que regulaban la urbanización ejidal antes de las reformas de 1992	82
Cuadro 2.3. Principales cambios entre el marco jurídico agrario antes y después de 1992.	96
Cuadro 2.4. Ejidos y comunidades certificados por Procede (1993-2006) y Fanar (2006-2014), a nivel nacional, en número y porcentaje.....	112
Cuadro 2.5. Ejidatarios o comunero, posesionarios y avecindados a nivel nacional por tipo de núcleos agrarios, en número y porcentaje, 2014.....	114
Cuadro 2.6. Superficie de ejidos y comunidades por tipo de destino a nivel nacional, en miles de hectáreas y porcentajes 2014	116
Cuadro 2.7. Comunidades y ejidos con asentamientos humanos a nivel nacional, por entidad federativa, en número y porcentaje, 2014.....	118
Cuadro 2.8. Comunidades y ejidos con asentamientos humanos a nivel nacional, por tipo de asentamientos humanos, en número y porcentaje, 2014.	120
Cuadro 2.9. Superficies de asentamientos humanos de las comunidades y ejidos a nivel nacional, por tipo de superficie, en hectáreas y porcentajes, 2014.....	121
Cuadro 2.10. Superficie de las acciones agraria con incidencia de los asentamientos humanos en ejidos y comunidades a nivel nacional, en hectáreas y porcentaje, 2014	125
Cuadro 2.11. Tipos de sentamientos humanos en los ejidos y comunidades del Estado de México, por número y superficie. 2014.....	126
Cuadro 3.1. Tipo de localidad, número de localidades, población femenina, masculina y total por tamaño de localidad en el municipio de Chapa de Mota, México (2010).....	132
Cuadro 3.2. Distribución de la PEA por condición de actividad económica según sexo, 2010	134
Cuadro 3.3 Tipos de actividades económicas de la PEA ocupadas en Chapa de Mota, México 2010	135
Cuadro 3.4 Régimen de la propiedad en el municipio de Chapa de Mota, 2001	138
Cuadro 3.5 Disponibilidad de servicios públicos en la vivienda en el municipio de Chapa de Mota, México, 2010.	140
Cuadro 3.6. Sujetos agrarios beneficiados de la política de certificación en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, por sexo y estado civil. 1995	173
Cuadro 3.7. Lugar de residencia de ejidatarios y posesionarios al certificarse el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México 1995.	174
Cuadro 3.8. Superficies destinadas al equipamiento en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México, 1995.	176

Cuadro 3.9. Número de viviendas por tipo de habitantes de los barrios del ejido de San Felipe Coamango.....	182
Cuadro 4.1 Cronología de los periodos de gobierno y partido político gobernante en el municipio de Chapa de Mota (1940-2018).....	210
Cuadro 4.2 Usos y destinos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chapa de Mota, México en Hectáreas y porcentajes, 2004	248
Cuadro 4.3 Obras públicas e infraestructura dotada al pueblo y al ejido de San Felipe Coamango por el municipio de Chapa de Mota, México 2009-2015.....	252

Índice de Gráficas

Gráfico 2.1. Comunidades y ejidos certificados y no certificados a nivel nacional, en número y porcentaje, (2014).....	113
Gráfico 2.2. Tipos de destino de la tierra respecto de cada entidad federativa: Parcelas, uso común, y otros, asentamientos humanos, en porcentajes, 2014	117
Gráfica 3.1 Evolución poblacional del Pueblo y ejido de San Felipe Coamango, 1990-2010	144
Gráfico 3.2 Tipo de sujetos agrarios y sexo de los sujetos agrarios en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México, 1995.	171
Gráfica 3.3 Porcentaje del tipo de pobladores de las viviendas de los barrios del ejido de San Felipe Coamango	181

Índice de Mapas

Mapa 3.1 Ubicación del municipio de Chapa de Mota, México	133
Mapa 3.2 Ubicación de los ejidos y comunidades del municipio de Chapa de Mota, México.....	136
Mapa 3.3 Ubicación geográfica del pueblo y los barrios del ejido de San Felipe Coamango	149
Mapa 3.4 Destinos de las tierras del ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México.....	170

Índice de Recuadros

Recuadro 3.1. Espacios públicos y equipamiento compartido entre el pueblo y el ejido de San Felipe Coamango	143
Recuadro 3.2. Servicios públicos, infraestructura, equipamiento urbano y características de los barrios del ejido de San Felipe Coamango (2016).....	160
Recuadro 3.3 Beneficios percibidos por los sujetos agrarios ante los cambios al marco jurídico de 1992 en el ejido de San Felipe Coamango	163
Recuadro 3.4. Presentación y aprobación de Procede en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México	164
Recuadro 3.5. Discusión de la delimitación de un área de asentamientos humanos en el ejido de San Felipe Coamango y el papel del municipio.	177
Recuadro 4.1 Respuestas de autoridades ejidales y municipales a la pregunta ¿Cuáles son las principales problemáticas a las que se enfrenta el pueblo o el ejido?	212
Recuadro 4.2 Área de acción de la asamblea ejidal a partir de las reformas al artículo 27 constitucional y la ley agraria (1992)	229

Índice de Figuras

Figura 2.1. Actores gubernamentales, ejidales y marco normativo que regula la urbanización ejidal antes de 1992	91
Figura 2.2. Estructura de los ejidos y comunidades en México, por tipos, sujetos agrarios y destino de la tierra, 1992	98
Figura 2.3. Tipos de destino de los ejidos mexicanos a partir de 1992	104
Figura 2.4. Funcionamiento de la certificación de la Propiedad social en México.....	110
Figura 3.1 Articulación histórica del pueblo y el ejido de San Felipe Coamango 1914-2016	142
Figura 3.2. Historia de los barrios del ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota México	158
Figura 3.3 Proceso de gestión de la Junta General de Pobladores en el ejido y pueblo de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México.	195
Figura 3.4 Instancias que inician la gestión equipamiento, infraestructura y servicios públicos en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota México.....	203
Figura 3.5 Actores que influyen en el proceso de la gestión de servicios públicos e infraestructura en el ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México.	204
Figura 4.1 Instancias legales del ejido vinculadas con el funcionamiento de la Asamblea ejidal. 1992	226

Figura 4.2. Resumen del Diagrama de Cambio de Destino de Tierras Ejidales a Asentamientos Humanos	231
---	-----

Índice de imágenes

Imagen 3.1. Viviendas y caminos del Barrio Emiliano Zapata	145
Imagen 3.2. Imagen del barrio La Chinda, del ejido de San Felipe Coamango	155
Imagen 3.3. Foto de la Escuela Preparatoria Oficial No. 77, ubicada en el barrio La Chinda, del ejido de San Felipe Coamango.	201
Imagen 4.1 Clínica del Barrio Emiliano Zapata del ejido de San Felipe Coamango	216

Fuentes Bibliográficas

Entrevistas

- Ávila Galindo, Juan. (4 de octubre de 2015). Presidente del Comisariado ejidal del ejido de San Felipe Coamango (1980-1986). Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Castro Victoria, Ezequiel. (15 de Noviembre de 2015). Presidente del Comisariado del Ejido de San Felipe Comango (1993-1995). Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Contreras Galindo, Ignacio (24 de enero de 2006) Presidente del Consejo de Participación Ciudadana de San Felipe Coamango, Chapa de Mota. Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Contreras Lorenzo, Dario Timoteo. (23 de enero de 2016). Ejidatario del barrio Emiliano Zapata del ejido de San Felipe Coamango. Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Contreras Martínez, Estela. (25 de septiembre de 2015). Subdelegado del barrio Emiliano Zapata del ejido de San Felipe Coamango (2009-2012). Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Cruz Susana, Juan. (6 de septiembre de 2015). Subdelegado del barrio La Chinda del ejido de San Felipe Coamango (1997-2000). Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Fuentes Pérez, Crispín. (23 de Octubre de 2015). Subdelegado municipal del barrio Emiliano Zapata del ejido de San Felipe Coamango (2009-2012). Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Gómez Martínez, Pedro. (26 de Septiembre de 2015). Presidente del Comisariado Ejidal (2012-2015) y Presidente del Consejo de Vigilancia del ejido de San Felipe Coamango. Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- González Ramírez, Juan. (4 de octubre de 2015). Delegado municipal de San Felipe Coamango, Chapa de Mota (2013-2015). Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- León, Guadalupe. (24 de Octubre de 2015). Ciudadana del barrio Los Ailes del ejido de San Felipe Coamango. Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Leyva Ramírez, Ascención. (6 de noviembre de 2015). Presuidente del Consejo de Participación Ciudadana (1997-2000) y Delegado municipal de San Felipe Coamango, Chapa de Mota (2009-2012). Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Martínez Balderaz, Gemma. (Septiembre de 2015). Subdirectora de Desarrollo Urbano del municipio de Chapa de Mota, (2013-2015). Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Peña Cristina, Juan. (3 de octubre de 2015). Subdelegado municipal del barrio La Chinda del ejido de San Felipe Coamango (2000-2003). Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Pérez, Clemente. (12 de septiembre de 2015). Subdelegado municipal del barrio La Chinda del ejido de San Felipe Coamango (2009-2012). Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Reyes Antonio, Esteban. (24 de Octubre de 2015). Ejidatario del barrio Los Ailes del ejido de San Felipe Coamango. Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Rosendo, Felipe (12 de noviembre de 2015). Comisión Auxiliar en la Certificación del Ejido de San Felipe Coamango (1993-1995). Entrevistador: Leonel Flores Vega
- Sandoval Jaimes, Jesus. (19 de septiembre de 2015). Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Chapa de Mota (2013-2015). Entrevistador: Leonel Flores Vega.

- Santana Martínez, Alejandro. (8 de Noviembre de 2015). Presidente del Consejo de Participación Ciudadana de San Felipe Coamango, (2012-2015). Entrevistador: Leonel Flores Vega.
- Zaldivar Centeno, Abel. (10 de octubre de 2015). Subdelegado municipal en el barrio La Manga del ejido de San Felipe Coamango, (2013-2015). Entrevistador: Leonel Flores Vega.

Documentos del Ejido de San Felipe Coamango

- Acta de la Asamblea de Delimitación y Destino de las Tierras de Uso Común, del Asentamiento Humano y Parcelas y Asignación y/o Reconocimiento de Derechos Ejidales* (1995) Ejido de San Felipe Coamango, Registro Agrario Nacional.
- Acta de la Asamblea de ejidatarios* (1991). Donación de un terreno ejidal de 20, 625 metros cuadrados a favor de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México para la construcción de una escuela Secundaria. 27 de enero de 1991.
- Acta de deslinde y amojonamiento* (1931) Ejido de San Felipe Coamango, Registro Agrario Nacional.
- Acta de posesión* (1931) Ejido de San Felipe Coamango, Registro Agrario Nacional.
- Decreto que expropia de los terrenos del ejido San Felipe Coamango, de Chapa de Mota, México* (1954). A favor de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, una superficie de dieciocho hectáreas, ochenta áreas. Diario Oficial de la Federación.
- Decreto que expropia al ejido San Felipe Coamango, ubicado en el Municipio de Chapa de Mota, México* (1984). A favor de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, una superficie de 4-22-89.04 Has., por causa de utilidad pública. Diario Oficial de la Federación.
- Plano definitivo, relativo a la dotación de tierras* (1931) Ejido de San Felipe Coamango, registro Agrario Nacional.
- Polígono ejidal del ejido de San Felipe Coamango* (2014). Registro Agrario Nacional. Formato kml. Consultado en: <http://catalogo.datos.gob.mx/dataset?q=ejido>, diciembre de 2014.
- Polígono ejidal de tierras de uso común del ejido de San Felipe Coamango*, (2014). Registro Agrario Nacional. Formato kml. Consultado en: <http://catalogo.datos.gob.mx/dataset?q=ejido>, diciembre de 2014.
- Polígono ejidal de tierras parceladas del ejido de San Felipe Coamango*, (2014). Registro Agrario Nacional. Formato kml. Consultado en: <http://catalogo.datos.gob.mx/dataset?q=ejido>, en diciembre de 2014.
- Reglamento Interno* (2007). Ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México.
- Resolución en el expediente de restitución y dotación de ejidos al pueblo de San Felipe Coamango, Estado de México* (1931). Diario Oficial de la Federación.

Bibliografía general

- Aguado Herrera, E., & Hernández y Puente, F. (1997). Tierra social y desarrollo urbano: experiencia y posibilidades. *Revista Estudios Agrarios, No. 8*.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992a). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 15-78). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992b). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, & (Editor), *La hechura de las políticas* (págs. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Appendini, K. (2008). La transformación de la vida rural en tres ejidos del centro de México. En K. Appendini, & G. Torres-Mazuera, *¿Ruralidad sin Agricultura? Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada* (págs. 27-57). México: El Colegio de México.
- Appendini, K. (2010). La regularización de la tierra después de 1992: la "apropiación" campesina de Procede. En A. Yúñez, *Los grandes problemas de México XI. Economía Rural* (págs. 63-94). México: El Colegio de México.
- Appendini, K., & Nuijten, M. (2002). El papel de las instituciones en contextos locales: cuestiones metodológicas en investigación de campo. *Revista de la CEPAL, No 76*, 71-88.
- Appendini, K., & Torres-Mazuera, G. (2008). Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada. En K. Appendini, & G. Torres-Mazuera, *¿Ruralidad sin Agricultura? Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada* (págs. 13-26). México: El Colegio de México.
- Arias, P. (1992). *Nueva rusticidad mexicana*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Arias, P. (2005). Nueva ruralidad: antropólogos y geógrafos frente al campo hoy. En H. Ávila, *Lo urbano-rural ¿nuevas expresiones territoriales?* (págs. 123-160). Cuernavaca: CRIM-UNAM.
- Artís Espriu, G. (1997). Minifundio y fraccionamiento de la tierra ejidal parcelada. *Revista Estudios Agrarios, Núm. 8*.
- Ávila Sánchez, H. (2009). Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. *Revista Estudios Agrarios, No 41*, 93-123.
- Azuela de la Cueva, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- Azuela, A., & Cancino, M. Á. (2002). Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano. *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental, No. 1*, 119-142.
- Azuela, A., & Ward, P. (1994). Memorandum de Austin: La urbanización del ejido y el impacto de la reforma al Artículo 27 de la Constitución Mexicana. *Revista Interamericana de Planificación, vol. XXVII, Num. 105*, 167-174.
- Baitenmann, H. (2001). Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en el México contemporáneo. *Revistas Gestión y Política Pública, vol. X, núm. 1*, 103-123.
- Bataillon, C. (1972). *La ciudad y el campo en el México central*. México: Siglo XXI.
- Bedera Bravo, M. (1990). La propiedad privada como elaboración del liberalismo burgués. Su proceso de positivización. *Anales de estudios económicos y empresariales, No. 5*, 263-286.
- Bolívar Espinoza, A. (1991). Un verdadero pacto y un largo periodo. *Revista El Cotidiano No, 42*.

- Bolívar Espinoza, A. (1996). *La ideología en la reforma del Estado; entre la gestoría del Estado y el Liberalismo Social*. México: Mimeo.
- Bolívar Espinoza, A. (1997a). *Un instrumento de análisis de la reforma del Estado. Las políticas institucionales de Control: el caso de México (1982-1997) (Tesis Doctoral, Versión en Español)*. Francia: Universidad de Paris I, Sorbona.
- Bolívar Espinoza, A. (1999). Aspectos de las políticas institucionales para el análisis político. *Revista Sociológica, No. 39*, 9-39.
- Bolívar Espinoza, A., & De la Reza, G. A. (2000). Las políticas públicas como recurso metodológico. El caso de la reforma del Estado en México. *Revista Argumentos, No 36*, 145-160.
- Bolívar Espinoza, G., & Flores Vega, L. (2015). El liberalismo social en los ejidos y las comunidades en México; la relación entre lo público y lo privado. *Revista Textual No. , 81-110*.
- Bolívar, A. (1993). Lo "público" y lo "privado" en el liberalismo social. *Revista Sociológica, No. 22*, 53-84.
- Borja, J. (1999). *Las ciudades metropolitanas hoy*. Barcelona.
- Bouquet, E. (2009). State-Led Land Reform and Local Institutional Change: Land Titles, Land Markets and Tenure Security in Mexican Communities. *World Development, Vol. 37, No. 8*, 1390–1399.
- Bromley, R. (1998). Informalidad y desarrollo: interpretando a Hernando de Soto. *Revista Sociológica, No. 37*, 15-39.
- Cabrera, L. (1985). Discurso de Luis Cabrera. En INEHRM, *Expedición de la Ley Agraria. 6 de enero de 1915* (págs. 17-50). México: INEHRM.
- Calderón Cockburn, J. (2010). Titulación de la propiedad y mercado inmobiliario. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 25, núm. 3*, 625-661.
- Calva, J. L. (1994). La reforma neoliberal del régimen agrario mexicano. Implicaciones en el largo plazo. En E. C. Ochoa, & D. E. Lorey, *Estado y agricultura en México. Antecedentes e implicaciones de las reformas salinistas* (págs. 143-166). México: UAM-A.
- Campos Alanís, J. (2003). Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en el municipio de San Felipe del Progreso, estado de México, 1998-2000. *Papeles de Población, No. 9*, 181-207.
- Carreras López, J. (2008). La transformación de la sociedad mexicana, problemática y retos: el papel de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) en el desarrollo urbano. *Revista Estudios Agrarios, No. 38*, 7-21.
- Carton de Grammon, H. (2004). La nueva ruralidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología, No especial* , 279-300.
- Cerda Adame, A. (2008). *Autoridades auxiliares*. Toluca: Instituto de Administración Pública de Estado de México.
- Código Agrario*. (1934). México: Diario Oficial. Jueves 12 de abril de 1934.
- Código Agrario*. (1940). México: Diariio Oficial de la Federación.
- Código Agrario*. (1943). México: Diario Oficial de la Federación.
- Concepción Montiel, L. E. (2002). *El discurso presidencial en México: el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (Memoria Doctoral)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Crowley, E., & Appendini, K. (1998). Rural poverty: population dynamics, local institutions and access to resources. *Taller temático sobre Población, Pobreza y el Medio*

- Ambiente*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Cruz Hernández, P., & Ochoa Tinoco, C. (2015). Avatares de la participación ciudadana en el Estado de México. La experiencia de los consejos de participación ciudadana en el municipio de Ecatepec. *Revista Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 42, 89-113.
- Cruz Rodríguez, M. (1994). Urbanización, ejidos y nueva ley agraria. *Anuario de Estudios Urbanos*, No. 1, 268-290.
- Cruz Rodríguez, M. (2001). *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. México: UAM-A / RNIU.
- Cruz Rodríguez, M. S. (2002). Procesos urbanos y "ruralidad" en la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, No. 49, 39-76.
- Cruz Rodríguez, M. S. (2008). Propiedad de la tierra, urbanización ejidal y poblamiento en la zona del Valle de México 1990-2000. *Revista Estudios Agrarios*, No. 38, 45-71.
- Cruz Rodríguez, S., & Carbone, S. (2012). Los pueblos urbanos y la ciudad: miradas distintas desde la planeación. En M. Cruz Rodríguez, *Periferias metropolitanas. Políticas públicas y medio ambiente* (págs. 15-44). México: UAM-A, RNIU.
- De la Madrid, M. (1995). La reforma del Estado en México: una perspectiva histórica. *Revista Gestión y Política Pública*, No. 2, 329-346.
- De Soto, H. (2001). *El misterio del capital*. México: Diana.
- De Soto, H. (2001). *El misterio del capital*. México: Diana.
- Decreto del 6 de enero de 1915. (1985). En *Expedición de la Ley Agraria. 6 de enero de 1915* (págs. 51-57). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la revolución Mexicana.
- Deininger, K. (2004). *Políticas de tierra para el crecimiento y la reducción de la pobreza*. Bogotá: Banco Mundial-Alfaomega.
- Del Valle Espinosa, A. (2006). La trascendencia del poder legislativo en la elaboración de políticas públicas. En C. d. Diputados, *Apuntes Legislativos. En memoria Alfredo del Valle Espinosa (1954-2006)* (págs. 415-425). México: Cámara de Diputados.
- Delgado, J. (1990). De los anillos a la segregación. La ciudad de México, 1950-1987. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 5, No. 2, 237-274.
- Delgado, J. (2003). La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad-región. *Revista Sociológica*, No. 51, 13-48.
- Departamento Agrario. (1954). *Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Diario de debates del Congreso Constituyente*. (1917). Querétaro: Cámara de Diputados.
- Díaz de León, M. (2005). *Ley Agraria con comentarios*. México: Porrúa.
- Dirección de Apoyo al PISO de la Procuraduría Agraria. (2000). Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda. *Revista Estudios Agrarios*, No 11, 115-138.
- DOF. (1931). *Resolución en el expediente de restitución y dotación de ejidos al pueblo de San Felipe Coamango, Estado de México*. México: Diario Oficial de la Federación.
- DOF. (1993). *Ley General de Asentamientos Humanos*. México: DOF.
- Dror, Y. (1992). Prolegomenos para las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 119-147). México: Miguel Ángel Porrúa.

- Duhau, E. (1991). Urbanización popular y políticas de suelo en la Ciudad de México. En *Espacio y vivienda en la Ciudad de México* (págs. 139-160). México: El Colegio de México.
- Ellis, F. (1988). *Peasant Economics: Farm Households and Agrarian Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Escalante, R. (2001). *El mercado de tierras en México*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Exposición de motivos de Código Agrario. (1940). En *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)* (págs. 584-591). México.
- Exposición de motivos de la reforma al Artículo 27 constitucional. (1992). México: Cámara de Diputados, 6 de enero de 1992.
- Fabila, M. (2005). *Cinco siglos de Legislación Agraria en México (1493-1940)*. México: Procuraduría Agraria.
- Fernandes, E. (2003). Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en latinoamerica. *Revista Vivienda Popular, No. 12*, 5-16.
- Fernandes, E. (2012). Una lectura crítica de Hernando de Soto. En C. E. Salazar, *Irregular: suelo y mercado en América Latina*, (págs. 2013-239). México: El Colegio de México.
- Flores Rodríguez, C. (2008). Suelo ejidal en México. Un acercamiento al origen y destino del suelo ejidal en México; de lo comunal agrario a lo privado urbano. *Cuadernos de Investigación Urbanística, No. 57*.
- Gaceta de Gobierno. (1927). Toluca, México: Gobierno del Estado de México, 26 de Mayo de 1927.
- Galindo, C., & Delgado, J. (2006). Los espacios emergentes de la dinámica rural-urbano. *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, No 147*, 187-216.
- Gallardo Zúñiga, R. (2012). *Ley Agraria comentada. Doctrina y Jurisprudencia*. México: Porrúa.
- Gamboa Montejano, C., & García San Vicente, M. d. (2005). *Artículo 27 constitucional*. México: Cámara de Diputados-SIID.
- García Toral, F. (2008). El papel del minifundio en el desarrollo agrícola de México. *Revista Textual, No. 51*, 93-118.
- Garza Villareal, G. (1986). Las políticas urbano regionales de México 1915-1985. En: *Pensamiento Iberoamericano; revista de economía política, no.10*, 209-223.
- Gobierno Municipal de Chapa de Mota. (2004). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano*. Toluca.
- Gómez, S. (2001). ¿Nueva Ruralidad? Un aporte al debate. *Estudios Sociedade e Agricultura, No. 17*, 5-32.
- González Pimienta, R. (1996). Artículo 27 constitucional. *Revista Estudios Agrarios, No. .*
- Grossi, P. (1986). *Historia del derecho de propiedad. La irrupción del colectivismo en la conciencia europea*. Barcelona: Ariel.
- Guerrero, O. (1997). Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas. *Revista Gestión y Política Pública, No. 2*, 257-282.
- Hardin, G. (2007). La tragedia de los comunes. *Revista Ambiente y Desarrollo, No. 23*, 53-63.
- Hauriou, M. (1929). La théorie de l'institution et la fondation. *Cahiers de la Nouvelle Journée, núm. 4*.
- INEGI. (2007). *Núcleos agrarios. Concentrado Nacional*. México: INEGI.

- Iracheta Cenecorta, A. (2003). Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México. *Revista Papeles de Población*, Vol. 9, No. 36, 211-239.
- Jaime, et.al. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jiménez Dorantes, M. (2006). *Constitución y urbanismo*. México: UNAM.
- Jobert, B. (1994). El Estado en acción; la contribución de la políticas públicas. *Revista Ciencia Política No. 36*.
- Jobert, B. (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago de Chile: LOM.
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'État en action*. París: PUF.
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporativisme*. París: PUF.
- Knowlton, R. (1998). El ejido mexicano en el siglo XIX. *Revista Historia Mexicana*, XLVIII, 71-96.
- Koselleck, R. (2004). Historia de los conceptos y conceptos de historia. *Revista Ayer*, No 53, 27-45.
- La Torre, M. (2006). Teorías institucionalistas del derecho (esbozo de una voz de enciclopedia). *Revista Derechos y Libertades*, No 14, 103-112.
- Lagroye, J. (1994). *Sociología política*. Buenos Aires: FCE.
- Lancheros-Gámez, J. C. (2006). Del Estado liberal al Estado Constitucional. Implicaciones en la comprensión de la dignidad humana. *Revista Díkaion*, No 18, 247-267.
- Larralde Corona, A. H. (2008). Mercados de trabajo en dos localidades rurales del centro de México: algunas características sociales y espaciales. En K. Appendini, & G. Torres-Mazuera, *¿Ruralidad sin Agricultura? Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada* (págs. 79-101). México: EL Colegio de México.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- Laswell, H. D. (1992). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 79-103). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ley Agraria. (1915). México.
- Ley Agraria. (1992). México: Última reforma publicada DOF 09-04-2012 .
- Ley Federal de la Reforma Agraria. (1972). México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley General Agraria. (1915). Torreón: Francisco Villa, general en jefe de Operaciones del Ejército Convencionista.
- Ley General de Asentamientos Humanos. (1976). México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley General de Asentamientos Humanos. (1993). México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2016). México, 28 de noviembre 2016: Diario Oficial de la Federación.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México. (2015). Toluca.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México. (1992). Toluca: Gaceta del Gobierno del Estado de México.
- Linck, T. (2001). El campo en la ciudad: reflexiones en torno a las ruralidades emergentes. *Revista Estudios Agrarios*, No 17, 9-29.
- López Kramsky, C. R. (2006). Tenencia de la tierra y conflictividad. *Revista Estudios Agrarios*, No. 33, 277-288.
- López Nazario, M. (2014). El Porvenir, San Miguel Chimalapa, Oaxaca: una forma híbrida de organización ejidal. *Revista Diálogo andino*, No. 43, 65-75.

- López Velarde Vega, Ó. (1994). El nuevo marco jurídico e institucional de los asentamientos humanos. En *Actualización jurídica 1994* (págs. 121-136). México: IIJ-UNAM.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4., 298-310.
- Lowi, T. J. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas* (págs. 889-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lozano, I. (2012). *Ejididos y comunidades: ¿Cuarto nivel de gobierno?*. México: CIDE.
- Majone, G. (1992). Los usos del análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas* (págs. 341-366). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Guerrero, M. V. (2007). Intervención estatal en el campo mexicano. En P. Kurczyn Villalobos, *Panorama internacional del derecho social. Culturas y sistemas jurídicos comparados* (págs. 433-453). México: UNAM.
- Medina Uribe, H. (1993). Definición de áreas metropolitanas. *Revista Ciudades*, No. 3.
- Mendez, J. L. (1994). Reforma del estado en México; alcances y límites. *Revista Gestión y Política Pública*, No. 1, 185-226.
- Mendieta y Núñez, L. (1978). *El problema agrario de México*. México: Porrúa.
- Mendoza García, M. E., & Tapia Coloca, G. (2010). *Situación Demográfica de México 1910-2010*. Nueva York: UNFPA.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. España: Ariel.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Meyer, L. (1995). El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades. En M. Merino, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano* (págs. 231-252). México: El Colegio de México.
- Molina Enríquez, A. (1981). *Los grandes problemas nacionales*. México: Ediciones Era.
- Mora Donatto, C. (2000). Aspectos históricos-jurídicos del problema agrario en México. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 333-356.
- Morales Estrada, A., & Alejandro García, S. (2002). Sistema de cargo e identidad microregional en el municipio de Chapa de Mota. En E. A. Sandoval Forero, H. Topete Lara, & L. Korsbaek, *Cargos, fiestas, comunidades* (págs. 35-49). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Morales Schechinger, C. (2006). El debate para innovar procesos de acceso al suelo urbano. *Revista Territorio y Economía*, No. 13, 11-31.
- Moreno Flores, M. A. (2012). Las instituciones tradicionales y la planeación en los pueblos de la periferia norte de la Zona Metropolitana del Valle de México: el caso de Santiago Teyehualco. En M. S. Cruz Rodríguez, *Periferias metropolitanas. Políticas públicas y medio ambiente* (págs. 45-72). México: UAM-A, RNIU.
- Muller, P. (2001). La investigación en políticas públicas: componentes para una estrategia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 3, N° 1, 11-17.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P., & Ives, S. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, clefs/politique.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

- Nuijten, M. (1998). *In the name of the land; organisation, transnationalism and the culture of the State in a Mexican ejido*. Wageningen: Wageningen Agricultural University, tesis de doctorado.
- Olivera Lozano, G. (2005). La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Obtenido de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-33.htm>
- Olivera, G. (2001). Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992. *Revista Eure, Vol. 27, No. 81*, 61-84.
- Olivera, G. L. (1 de agosto de 2005). *Scripta Nova. Barcelona194 (33)*, vol. IX núm. Recuperado el 16 de abril de 2011, de Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-33.htm>
- Orozco, W. L. (1975). *Los ejidos de los pueblos*. México: El Caballito.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM-CRIM-FCE.
- Ostrom, E. (2009). Design Principles of Robust Property Rights Institutions: What Have We Learned? En G. Ingram, & Y.-H. Hong, *Property rights and land policies* (págs. 25-51). Cambridge-Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- PA. (1995). PROCEDE. *Revista Estudios Agrarios No. 1*.
- PA. (2009). *Glosario de términos jurídico-agrarios*. México: Procuraduría Agraria.
- PA. (2009a). *Glosario de términos jurídico-agrarios*. México: Procuraduría Agraria.
- PA. (2009b). Estadísticas. Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR). *Revista Estudios Agrarios, No. 42*, 195-202.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-México.
- Partido Liberal Mexicano. (1996). Programa del Partido Liberal Mexicano. En E. Rabasa, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917* (págs. 171-175). México: UNAM.
- Pérez Castañeda, J. C. (2002). *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*. México: Textos y contextos.
- Pérez Castañeda, J. C. (2003). En torno al concepto de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra. *Revista Estudios Agrarios, No. 23*, 43-62.
- Pérez Castañeda, J. C. (2007). *La propiedad agraria y el desarrollo rural*. México: Cámara de Diputados-CEDRSSA.
- Plan de Ayala*. (1911). Morelos: 25 de noviembre de 1911.
- Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chapa de Mota*. (2004). Chapa de Mota: Gaceta de Gobierno del Estado de México.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano*. (1978). México: Diario Oficial de la Federación.
- Platteau, J.-P. (1996). The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment. *Development and Change, Vol. 27*, 29-86.
- PRI. (1986). *Partido Nacional Revolucionario. La gira del general Lázaro Cárdenas*. México: PRI.
- Quermonne, J.-L. (1985). Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie. En M. Grawitz, & J. Leca, *Traité de Sciences politiques, Politiques publiques, tome IV* (págs. 62-88). Francia: PUF.

- Ramírez Garibay, J. M. (2007). Asentamientos irregulares en propiedad social. Revisión de alternativas para su prevención y solución. *Revista Estudios Agrarios No. 36*, 19-60.
- RAN. (1999). Registro Agrario Nacional. *Revista Estudios Agrarios*, 197-224.
- RAN. (2012). *Panorama Agrario de México*. México: RAN.
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos*. (1993). México: Diario Oficial de la Federación.
- Reglamento de la Ley sobre la Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal*. (1926). México: Diario Oficial.
- Reglamento de las zonas de urbanización en los ejidos*. (1954). México: Diario Oficial de la Federación.
- Reglamento Interno del Ejido de San Felipe Coamango*. (2007). San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México.
- Rivera Rodríguez, I. (2011). El desarrollo urbano de la propiedad agraria. En S. López González, & J. Fernández Ruiz, *Derecho urbanístico* (págs. 101-115). México: UNAM, PUEC-UNAM.
- Riveros Fragoso, L. (1998). La incorporación de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano. *Revista Estudios Agrarios No. 24*, 11-34.
- Robles Berlanga, H. (2003). Tendencias del campo mexicano a la luz del Programa de Certificaciones y Derechos Ejidales (PROCEDE). En É. Léonard, A. Quesnel, & E. Velázquez, *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra* (págs. 131-156). México: CIESAS, IRD, Miguel Ángel Porrúa.
- Robles Berlanga, H. (2003). Tendencias del campo mexicano a la luz del Programa de Certificaciones y Derechos Ejidales (PROCEDE). En É. Léonard, A. Quesnel, & E. Velázquez, *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra* (págs. 131-156). México: CIESAS, IRD, Miguel Ángel Porrúa.
- Robles Berlanga, H. M. (2008). *Saldos de las Reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional*. México: Cámara de Diputados-LX Legislatura-CEDRSSA.
- Rodríguez Arias, L. (1972). La teoría de la institución. *Revista de Informacao Legislativa, No* , 15-22.
- Romero, J. J. (1998). *La democracia y sus instituciones*. México: IFE.
- Roth Deubel, A.-N. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Ruiz Massieu, M. (1988). *Notas sobre el cuerpo consultivo agrario*. México: UNAM.
- Ruiz Rivera, N., & Delgado Campos, J. (2008). Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 102*, 77-95.
- Salazar Cruz, C. E. (2009). La disponibilidad de suelo social en las áreas metropolitanas del país. *Revista Estudios Agrarios, No. 41*, 125-148.
- Salazar Cruz, C. E. (2012c). Los ejidatarios en el control de la regularización. En C. E. Salazar Cruz, *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (págs. 265-305). México: COLMEX.
- Salazar Medina, J. (2009). *Elementos básicos de la administración municipal*. México: UAEM-IAPEM.
- Salazar, C. (2012a). Introducción. En *Irregular: suelo y mercado en América Latina* (págs. 13-32). México: El Colegio de México.

- Salazar, C. (2012b). Los cambios al sistema de tenencia de la tierra en México y su impacto en la regularización de asentamientos informales. En *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA* (págs. 73-82). Belo Horizonte.
- Salazar, C. (2014). El puño invisible de la privatización. En *Revista Territorios, No. 30*, 69-90.
- Sánchez Luna, G. (1995). Algunas notas en relación con la tenencia de la tierra en México. *Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 84*, 1139-1154.
- Schlager, E., & Ostrom, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics, Vol. 68, No. 3*, 249-262.
- Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Sobrino, J. (2003). Rurbanización y localización de las actividades económicas en la región centro del país, 1980-1998. *Revista Sociológica, año 18, número 51*, 99-127.
- Sorokin, P., & Zimmerman, C. (1929). *Principles of rural-urban sociology*. New York: Henry Holt and Company.
- Soto Galeano, G. A. (1993). Apoyo a la comercialización de alimentos. La experiencia de ASERCA. En J. Delgadillo Macías, L. Fuentes Aguilar, & F. Torres Torres, *Los sistemas de abasto alimentario en México frente al reto de la globalización en los mercados* (pág. 165). México: IIE-UNAM.
- SRA, PA, INEGI, RAN. (2003). *Programa de Certificación de Derechos Ejidales*. México: SRA, PA, INEGI, RAN.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Revista Política y Gobierno, Vol. XIII, No. 2*, 393-416.
- Suárez, M., & Degado, J. (2007). La expansión urbana probable de la ciudad de México. Un escenario pesimista y dos alternativos para el años 2010. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 22, núm 1*, 101-142.
- Subirats et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Thoenig, J.-C. (1997). Política pública y acción pública. *Revista Gestión y Política Pública, No. 4*, 19-37.
- Torres-Mazuera, G. (2008). Los productores maiceros de Emilio Portes Gil: de campesinos de subsistencia a agricultores de medio tiempo en un ejido que se urbaniza. En K. Appendini, & G. Torres-Mazuera, *¿Ruralidad sin Agricultura? Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada* (págs. 59-78). México: El Colegio de México.
- Torres-Mazuera, G. (2009). La territorialidad rural mexicana en un contexto de descentralización y competencia electoral. *Revista Mexicana de Sociología, Vol. 77, No. 3*, 453-490.
- Torres-Mazuera, G. (2012). *La ruralidad urbanizada en el centro de México: reflexiones sobre la reconfiguración local del espacio rural en un contexto neoliberal*. México: UNAM.
- Unikel, L. (1976). *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.
- Varley, A. (1994). ¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana, 1970-1988. *Revista Mexicana de Sociología, Vol. 56, No. 4*, 135-164.
- Varley, A. (2000). De lo privado a lo público: género, ilegalidad y legalización de la tenencia de la tierra urbana. *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos, núm. 44*, 253-285.

- Villarreal, R. (1993). *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*. México: FCE.
- Warman Gryj, A. (1996). La reforma al Artículo 27 constitucional. *Revista Estudios Agrarios* No. 2.

Índice general

AGRADECIMIENTOS	3
SIGLAS.....	5
RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN; ANTECEDENTES SOBRE LA INVESTIGACIÓN Y LEGISLACIÓN DE LA URBANIZACIÓN EN LOS EJIDOS	10
Cambios en la relación urbana rural	10
La urbanización ejidal (1915-1992).....	12
Las reformas de 1992.....	14
<i>Objeto de estudio</i>	17
Caso de estudio	18
<i>Pregunta de investigación</i>	19
<i>Hipótesis</i>	21
<i>Objetivo de la investigación:</i>	22
Objetivos específicos	23
<i>Metodología</i>	23
<i>El contenido</i>	26
Capítulo I. Las políticas institucionales para el análisis de los asentamientos humanos en los ejidos	28
<i>Introducción del capítulo</i>	29
1.1 TEORÍA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LAS ZONAS URBANAS	30
<i>Teoría de los derechos de propiedad</i>	30
La tenencia de la tierra desde la perspectiva de los derechos de propiedad	30
La crítica a la teoría de los derechos de propiedad	32
Elementos de la teoría de los derechos de propiedad para esta investigación	34
<i>Relación de áreas urbano-rurales como marco de la urbanización ejidal en México</i>	37
Primeros análisis de zonas urbanas en México.....	37
Definición de zonas urbanas en los núcleos agrarios, después de 1992	40
El debate de la urbanización en ejidos después de 1992.....	42
La urbanización ejidal.....	45
1.2 POLÍTICAS INSTITUCIONALES PARA EL ANÁLISIS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS ..	46
Definición y corrientes de políticas públicas	46
Definición de políticas institucionales	48
El papel de las normas y reglas en el análisis de políticas	50
Las instituciones y las políticas	51
Los actores de las políticas	53
De las instituciones a las prácticas organizativas	54
Recapitulación del objeto de estudio	56
<i>Conclusión del capítulo</i>	57
Capítulo II. Políticas de distribución de la tierra y delimitación de asentamientos humanos en los núcleos agrarios; una visión desde la legislación agraria mexicana (1915-2014)	59
<i>Introducción del capítulo</i>	60
<i>Las autoridades municipales en los asentamientos humanos ejidales</i>	61
Orígenes formales de la interacción entre autoridades agrarias y municipales	61
Las autoridades auxiliares municipales; delegados, subdelegados y Copaci.....	64
2.1 REFORMA AGRARIA Y URBANIZACIÓN	66

	<i>Los cambios en el concepto de lo urbano en tierras ejidales y comunales</i>	66
	Conceptos de lo urbano en tierras comunales en la historia mexicana.....	66
	Los problemas urbanos en la dotación y restitución de 1915.....	67
	Transición de definiciones urbanas entre 1915 y 1992.....	68
	<i>Relación urbano-rural durante y después de la Revolución (1915-1926)</i>	70
	Ley Agraria (1915).....	70
	Artículo 27 constitucional (1917).....	71
	Ley sobre repartición de tierras y constitución del patrimonio parcelario ejidal (1926) .	72
	<i>La urbanización en los Códigos Agrarios (1934-1943)</i>	73
	Avatares y respuestas agrarios posrevolucionarios.....	73
	Código Agrario (1934).....	73
	Código Agrario (1940).....	75
	Código Agrario (1943).....	76
2.2	CONSTITUCIÓN DE LA RELACIÓN URBANO-RURAL (1954).....	78
	Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos (1954).....	78
	Los cuestionamientos al Reglamento de la Zona de Urbanización Ejidal.....	80
	<i>Marco normativo que regula los asentamientos humanos ejidales antes de las reformas de 1992</i>	81
	Ley Federal de la Reforma Agraria (1971).....	83
	Corret; regularización de asentamientos humanos ejidales.....	85
	Reforma al Artículo 27 y 73 y 115 Constitucional (1976).....	86
	Ley General de Asentamientos Humanos (1976).....	88
	Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978).....	88
	Las reformas al artículo 115 de 1983.....	89
	Un balance del marco normativo de urbanización ejidal antes de 1992.....	90
	<i>Definición del problema agrario con las reformas al Artículo 27 y la Ley Agraria de 1992..</i>	92
	Contexto de las reformas.....	92
	Propuesta de la política de reforma constitucional.....	93
	Los debates de la reforma al Art. 27 constitucional (1992).....	93
	El tema urbano en los debates.....	95
	Principales cambios aprobados; Artículo 27 constitucional y Ley Agraria (1992).....	95
	Estructura general de los ejidos y comunidades (1992).....	97
	Desafíos del tema urbano en el marco jurídico agrario.....	98
	Ley General de Asentamientos Humanos (1993).....	99
	Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.....	100
	Ley General Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016).....	101
	Un balance de la política institucional de la propiedad de 1992.....	102
2.3	ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LA LEY AGRARIA (1992).....	104
	<i>Definición de los asentamientos humanos en los núcleos agrarios</i>	104
	Definición de las tierras de asentamientos humanos.....	104
	El municipio y el ejido; servicios públicos, infraestructura y equipamiento.....	106
	Junta de pobladores ejidal y la urbanización ejidal.....	107
	Asentamientos humanos en Ley Agraria (1992) a debate.....	108
2.4	POLÍTICAS MEXICANAS PARA EL ORDENAMIENTO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EJIDALES (1992-2014).....	109
	<i>Política de certificación de los núcleos agrarios</i>	109
	PROCEDE; Origen y objetivos del Programa.....	109
	PROCEDE en funcionamiento.....	110
	El alcance de Procede en la certificación de núcleos agrarios (1992-2006) y Fanar.....	111

<i>Características de los núcleos agrarios a partir de la política de certificación</i>	113
Alcances y dimensiones de la política de certificación.....	113
Tipos de destino de la tierra.....	115
<i>Una aproximación a los ejidos con asentamientos humanos</i>	118
Distribución de los asentamientos humanos en los núcleos agrarios.....	118
Tipos de superficies de asentamientos humanos	119
Superficie de asentamientos humanos	120
La relación urbana rural de los ejidos	121
La política de Ampliación, regularización y reserva de la zona de urbanización.....	123
Los actores en la urbanización ejidal	123
Resultados de la política de ampliación, regularización y reserva	124
Los asentamientos humanos en el Estado de México.....	125
<i>Conclusión del capítulo</i>	127

Capítulo III. La certificación del ejido y la gestión de equipamiento en el crecimiento urbano del ejido de San Felipe Coamango..... 129

<i>Introducción de capítulo</i>	130
3.1 EL MUNICIPIO DE CHAPA DE MOTA Y EL CONTEXTO DE LA URBANIZACIÓN DEL EJIDO DE SAN FELIPE	131
<i>Características sociodemográficas</i>	131
Población y tipo de población.....	131
Actividad económica	134
Tipo de actividades de la PEA ocupada.....	134
Usos de suelo	137
Régimen de la propiedad	137
Servicios públicos, bienes y tecnología en la vivienda.....	139
Comunicaciones y transportes	140
<i>Características socioeconómicas del pueblo y el ejido de San Felipe Coamango</i>	141
Relación entre el pueblo y el ejido.....	141
Población del pueblo y ejido de San Felipe Coamango.....	144
Características productivas del ejido de San Felipe Coamango	146
Trabajo asalariado y producción local	146
<i>El poblado; ubicación e historia de la dotación</i>	147
Ubicación de San Felipe Coamango	147
Historia de San Felipe Coamango; la dotación del ejido	148
<i>La constitución de los barrios en el ejido de San Felipe Coamango</i>	150
Origen de los barrios en el ejido	150
El barrio de La Chinda.....	153
El barrio Emiliano Zapata.....	156
El barrio La Manga	159
El barrio Los Ailes	161
Las reformas de 1992 en el ejido de San Felipe Coamango	162
3.2 LA CERTIFICACIÓN DEL EJIDO EN SAN FELIPE COAMANGO (1995)	163
<i>Política de certificación del ejido 1995</i>	163
Los ejidatarios frente a la certificación mediante el programa Procede	163
Implementación de la política de certificación	165
Los conflictos de delimitación	168
Reconocimiento de los poseionarios	168
Destino de la tierra en el ejido: sin asentamientos humanos.....	169
Características de los beneficiarios de la certificación	171
Lugar de residencia.....	174

<i>¿Por qué no delimitaron un área de asentamientos humanos?</i>	175
La certificación de la tenencia de la tierra	175
Temas que impidieron la delimitación de asentamientos humanos durante la certificación	177
<i>¿Quiénes habitan en los asentamientos humanos del ejido?</i>	179
Censo de viviendas en los barrios del ejido	179
Tipo de pobladores que habitan el barrio La Chinda del ejido	180
Una caracterización de los barrios ejidales	182
Cuestiones sobre el crecimiento población de los barrios	185
<i>Conclusión del capítulo</i>	186

Capítulo IV. La asamblea ejidal y las autoridades municipales después de 1992 en la consolidación de los barrios del ejido de San Felipe Coamango 189

<i>Introducción del capítulo</i>	190
4.1 LA JUNTA GENERAL DE POBLADORES EN LA GESTIÓN DE EQUIPAMIENTO EDUCATIVO EN EL EJIDO ANTES DE 1992; PREPARATORIA OFICIAL NO. 77	191
<i>Junta General de Pobladores: de las instituciones a las prácticas organizativas</i>	191
Entre las instituciones y las prácticas organizativas	191
Junta General de Pobladores.....	192
Elección y funcionamiento de la Junta General de Pobladores	193
El Comité Ciudadano de Control y Vigilancia	196
<i>El caso de la Preparatoria Oficial No. 77</i>	198
Inicio de gestión de la Preparatoria Oficial No. 77	198
Creación del Comité para la gestión	199
La articulación de autoridades agrarias y municipales	200
Instancias y actores en la consolidación de los barrios.....	203
4.2 RUPTURA DE AUTORIDADES MUNICIPALES Y AGRARIAS: LA CLÍNICA DE SALUD.. 206	
<i>Antecedentes de la relación entre autoridades agrarias y municipales</i>	206
Las autoridades auxiliares municipales y ejidales	206
Relación de actores municipales y agrarios en el Ejido de San Felipe	207
<i>Ruptura de los actores municipales y agrarios: la clínica del barrio Emiliano Zapata</i>	208
Los cambios legales de 1992; continuidad e inercia en actores ejidales y municipales	208
Partidismo después de 2000; la ruptura de actores ejidales y municipales	210
Gestión de una clínica en el ejido; agenda y definición del problema.....	213
Ruptura en acción; problemas de implementación de la clínica.....	215
La preferencia política como factor de ruptura y desorganización	219
Otros espacios de ruptura.....	220
Cambio de funcionamiento de las autoridades municipales ante la ruptura	221
Los delegados, subdelegados y el Copaci en la consolidación de los barrios del ejido.	223
Un recuento de la ruptura de actores después de 2000	224
4.3 LAS AUTORIDADES AGRARIAS Y EL REGLAMENTO INTERNO EJIDAL	224
<i>Asamblea ejidal, comisariado y consejo de vigilancia</i>	224
Órganos de representación ejidal e instancias agrarias.....	225
Acción pública de la Asamblea ejidal.....	227
Funciones de la asamblea para regularizar asentamientos humanos	230
Ausencia de asentamientos humanos y el papel de las instituciones agrarias	231
<i>El papel del Reglamento Interno en el ejido</i>	232
El Reglamento Interno (1993)	232
Un nuevo Reglamento Interno del ejido (2007)	233
Ausencia de disposiciones sobre asentamientos humanos en el Reglamento Interno ...	235

<i>El municipio en la delimitación de asentamientos humanos ejidales</i>	236
La inacción pública frente a las políticas y múltiples programas para el desarrollo urbano	236
El municipio como vínculo informal entre asamblea e instituciones agrarias	238
Urbanización ejidal vista desde el municipio	239
4.4 LA FRAGILIDAD Y EL CONFLICTO DE LA ASAMBLEA CON EL MUNICIPIO	240
<i>Tipo de relación entre la asamblea y el municipio</i>	240
Asentamientos humanos ejidales; entre el respeto a las normas y las prácticas	240
La acción pública de la asamblea y autoridades auxiliares municipales	243
<i>La fragilidad de las instituciones municipales en la regulación del crecimiento urbano</i>	244
La debilidad del Código Administrativo del Estado de México (Libro V).....	244
La regulación urbana municipal de los asentamientos humanos ejidales	246
Usos y destinos del Plan	247
San Felipe Coamango en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano	249
Deficiencias del PMDU	250
Obras públicas e infraestructura dotadas por el municipio	251
Delegados, subdelegados y Copaci para el desarrollo urbano en el ejido	255
Supremacía de la asamblea; ¿un cuarto poder?	256
<i>Conclusión del capítulo</i>	257
Conclusiones.....	260
ÍNDICE DE CUADROS.....	270
ÍNDICE DE GRÁFICAS	271
ÍNDICE DE MAPAS.....	271
ÍNDICE DE RECUADROS.....	272
ÍNDICE DE FIGURAS	272
ÍNDICE DE IMÁGENES	273
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	274
Entrevistas	274
Documentos del Ejido de San Felipe Coamango	275
Bibliografía general	275
ÍNDICE GENERAL.....	286
Anexos.....	292
<i>Anexo 1. Guía de entrevistas semi-estructuradas a autoridades agrarias, municipales y sujetos agrarios</i>	293
1.1 Presidentes de la Asamblea ejidal	293
1.2 Autoridades municipales	294
1.3 Sujetos Agrarios viven en la zona urbana	296
1.4 Consejo de Vigilancia.....	297
1.5 Delegados y subdelegados.....	298
1.6 Consejo de Participación Ciudadana (COPACI).....	299
<i>Anexo 2. Resolución del expediente de restitución y dotación de ejidos al pueblo de San Felipe Coamango (1931)</i>	301
<i>Anexo 3. Acta de posesión definitiva del ejido al pueblo de San Felipe Coamango (1931)</i> ..	305
<i>Anexo 4. Acta de la Asamblea ejidal de donación de terrenos a escuela Preparatoria (1991)</i>	307
4.1 Acta de donación de terreno ejidal para la Escuela Preparatoria	307
4.2 Oficio de aprobación de la escuela Preparatoria	311

<i>Anexo 5. Oficios de gestión de San Felipe Coamango antes del 2000.....</i>	<i>312</i>
5.1 Solicitud de servicio de pavimentación, luz (1995)	312
Anexo 5.2. Solicitud de status de gestión de la Preparatoria (1990)	314
<i>Anexo 6. Oficios de gestión de San Felipe Coamango después del año 2000</i>	<i>315</i>
6.1 Solicitud de drenaje en San Felipe al gobernador (2011).....	315
6.2 Solicitud de apoyo para festejo de la independencia de México (2012)	316
6.3 Solicitud de tambos para basura de escuela (2012).....	318
<i>Anexo 7. Solicitudes de apoyo de instancias ejidales a autoridades municipales</i>	<i>319</i>
<i>Anexo 8. Creación de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovi).....</i>	<i>320</i>
8.1 Cocicovi módulos sanitarios.....	320
8.2 Cocicovi cerco perimetral de escuela	321
<i>Anexo 10.</i>	<i>322</i>
Distribución de la propiedad social en México.....	323
Sujetos Agrarios	325
<i>Anexo 11. Reglamento Interno del Ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México, 2007.....</i>	<i>328</i>

Anexos

Anexo 1. Guía de entrevistas semi-estructuradas a autoridades agrarias, municipales y sujetos agrarios

1.1 Presidentes de la Asamblea ejidal

Personas entrevistadas

Nombre del entrevistado	Periodo	Fecha de la entrevista
Sr. Gelacio González	2015-2018	11/10/2015
Sr. Pedro Gómez Martínez	2012-2015	26/09/2015
Sr. Ezequiel Castro Victoria	1993-1995	15/11/2015
Sr. Juan Ávila Galindo	1980-1986	04/10/2015

Introducción

¿Cuál es o fue su periodo de gestión?

¿Cuáles son las principales actividades que desempeña en dicho cargo?

Histórico

¿Cuándo fue dotado el ejido de San Felipe Coamango?

¿Cuáles fueron algunos de los problemas, registrados o que se recuerdan, que se enfrentaron para que se dotara el ejido?

¿De qué manera se asignaron las parcelas y tierras de uso común a los ejidatarios, poseionarios y vecindados, una vez dotado el ejido?

¿Sabe usted porque no se asignó una zona de urbanización cuando fue dotado el ejido?

¿Recuerda algunos otros antecedentes del ejido?

¿Usted está al informado de los cambios que se han realizado a la legislación agraria? ¿Cuáles recuerda?

Reglamento Interno

¿Quiénes participaron en la conformación del RI del ejido?

¿Hubo algún tema que se haya incluido en el RI a petición de la Asamblea del ejido?

¿Cuáles han sido los temas más importantes del RI para la Asamblea del ejido?

¿Se ha planteado en la Asamblea modificar el RI? ¿Sobre qué tema?

¿Ha tenido influencia el RI en la conformación de asentamientos humanos?

Delimitación y deslinde de los destinos del ejido

¿Tiene usted conocimiento que la asamblea tenía facultades para delimitar y destinar tierras de asentamiento humano, cuando se certificó en 1995?

¿Qué tipo de temas se plantearon en la asamblea realizada para aprobar el Plano Interno del Ejido?

¿Cómo se decidió incorporar a los poseionarios y vecindados para asignarle derechos y obligaciones?

¿Se comentó algo relacionado con el área de asentamientos humanos?

¿Por qué se decidió no delimitar un área de asentamientos humanos en el Ejido, en dicha asamblea?

¿Cómo se organizó el ejido para la delimitación y destino de las tierras (medición) del ejido?

- ¿Quiénes participaron en el proceso de delimitación y destino de las tierras del Ejido?
- ¿Cuáles fueron los principales problemas a los que se enfrentaron para la delimitación y destino de las tierras de los ejidos?
- ¿De qué manera auxiliaron la medición la PA, el RAN y el municipio en la delimitación y destino de las tierras en 1995?

Ampliación, regularización y reservas de asentamientos humanos

- ¿Cuál es el tipo de mecanismos que tiene la Asamblea para regularizar parcelas o asentamientos humanos?
- ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación con la PA, el RAN, Municipio, el Consejo de Vigilancia y la Junta de Pobladores para tomar decisiones sobre la urbanización de los ejidos?
- ¿Durante su mandato, se convocó (o ha convocado) para tratar asuntos relacionados con la urbanización del Ejido?
- ¿Usted tiene conocimiento de los mecanismos de gestión que existen para poder regularizar asentamientos humanos en el Ejido?

Poblamiento del ejido

- ¿Las autoridades municipales tienen alguna incidencia en el crecimiento de la zona urbana del ejido?
- ¿Qué tipo de personas (poseionarios, vecindados, ejidatarios, hijos, etc.) han construido sus viviendas en el Ejido?
- ¿La asamblea tiene alguna incidencia para permitir o prohibir el poblamiento de parcelas o tierras de uso común en el ejido?
- ¿Existen algunos procedimientos que deban cumplir los sujetos agrarios para poder construir en las parcelas?
- ¿Cómo se gestionan los permisos de construcción de viviendas en el ejido ante la asamblea o el municipio?

Dotación de servicios públicos e infraestructura urbana

- ¿Ha participado en la gestión de servicios públicos o infraestructura para el ejido de San Felipe Coamango?
- ¿De qué manera se gestionó el agua potable, el drenaje, luz eléctrica, teléfono y escuelas en el Ejido?
- ¿Cuál el tipo de comunicación que existe o existió entre la asamblea y el municipio, por medio de usted, para tratar asuntos de urbanización en el Ejido?
- ¿Usted tiene conocimiento de la existencia del Plan Municipal de Desarrollo Urbano?
- ¿Desde su punto de vista, cuáles son los principales problemas del crecimiento de las zonas de urbanización en los núcleos agrarios?

1.2 Autoridades municipales

Nombre	Puesto	Periodo	Fecha de entrevista
Arq. Jesús Sandoval Jaimés	Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	2013-2015	19/09/2015
Arq. Gemma Martínez Balderaz	Subdirectora de Desarrollo Urbano	2013-2015	04/09/2015

Introducción

¿Cuál es o fue su periodo de gestión?

¿Cuáles son las principales actividades que desempeña en dicho cargo?

Planeación del desarrollo urbano municipal

¿Cuáles son las prioridades del Plan Municipal de Desarrollo Urbano?

¿Qué papel tienen los núcleos agrarios en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano?

¿De qué manera intervienen las autoridades municipales en la localización, deslinde, fraccionamiento y reserva de la zona de urbanización en los ejidos?

¿De qué manera el municipio participa para que los núcleos agrarios respeten la Ley General de Asentamientos Humanos?

¿Las proyecciones de crecimiento urbano en el municipio incluyen a los núcleos agrarios?

¿De qué manera ha participado o participó el municipio en la constitución, ampliación y delimitación de zonas de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento?

Coordinación con otras instituciones

¿Cuáles son los mecanismos y acciones de colaboración y de coordinación entre sí y con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de urbanización de los núcleos agrarios?

¿De qué manera interactúa la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano con el municipio para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos?

¿De qué manera el municipio colabora con la Asamblea para la delimitación de las tierras al interior de los núcleos agrarios?

¿Cómo interactúan las autoridades municipales entre sí para planear y administrar las zonas de urbanización del municipio?

¿Tienen algún tipo de incidencia para verificar que la constitución, ampliación y reserva de zona de urbanización de la asamblea cumple con la legislación, planes, programas y declaratorias en materia de desarrollo urbano, ecología y fraccionamiento correspondientes?

Servicios públicos

¿Cuáles son los servicios públicos que el municipio dota al Ejido de San Felipe Coamango?

¿Cómo los núcleos agrarios gestionan los servicios públicos y la infraestructura ante el municipio?

¿El municipio se ha puesto contacto con los núcleos de población para que éstos aporten tierras a los servicios públicos?

¿Cuáles son los criterios que el municipio toma en cuenta para brindar servicios públicos a los núcleos agrarios?

¿El municipio tiene algún tipo de incidencia en la gestión de la luz, teléfono u otros servicios para los núcleos agrarios?

¿Cuál es la participación del municipio en la construcción del drenaje en el Ejido de San Felipe Coamango?

Ampliación, regularización y reserva de asentamientos humanos

¿Hay alguna incidencia del municipio para verificar que la constitución, ampliación y reserva de zona de urbanización de la asamblea cumple con la legislación, planes, programas y declaratorias en materia de desarrollo urbano, ecología y fraccionamiento correspondientes?

¿Se han gestionado los cambios en el uso de suelo de parcelas y uso común a asentamientos humanos en los ejidos?

¿Cómo el municipio organiza y administra las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, retotificaciones y condominios?

¿El municipio puede permitir o prohibir que se construyan viviendas en los núcleos agrarios?

¿De qué manera el municipio regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de los centros de población?

¿Desde su punto de vista, cuáles son los principales problemas del crecimiento de las zonas de urbanización en los núcleos agrarios?

1.3 Sujetos Agrarios viven en la zona urbana

Nombre	Tipo de sujeto agrario	Ubicación	Fecha de entrevista
Esteban Reyes Antonio	Ejidatario	Barrio Los Ailes	24/10/2015
Guadalupe León	Ciudadana	Barrio Los Ailes	24/10/2015
Darío Timoteo Contreras Lorenzo	Ejidatarios	Barrio Emiliano Zapata	23/01/2016

Identificación y ubicación de los AH

¿Desde cuándo aproximadamente usted vive aquí, en el ejido de San Felipe Coamango?

¿Alguno de sus familiares que habitan es ejidatario, posesionario o avecindado, hijo de ejidatario, etc.?

¿Tiene o ha tenido algún problema con la posesión de la tierra en donde está ubicada su vivienda?

¿Cuáles cree que son los motivos por el que las personas habitan esta zona del ejido?

¿Tuvo que realizar algún tipo de trámites para poder iniciar la construcción de su vivienda?

¿Han tenido algún problema por ubicarse en esta zona con las autoridades municipales o estatales? ¿Cuáles?

¿La Asamblea del ejido tiene algún tipo de incidencia en la ubicación de las viviendas?

Servicios públicos e infraestructura

¿Cuáles son los servicios públicos con los que cuenta la zona?

¿Qué autoridad (municipal, estatal o federal) ha otorgado los servicios públicos (agua, luz, teléfono, calles, escuelas...)?

¿Cómo se han delimitado los espacios que se destinan a escuelas, clínicas, carreteras, agua potable, luz...?

¿Para la construcción de los servicios públicos, se solicita alguna aportación económica, social o política a las persona? ¿Cuáles?

¿Sabe usted si los distintos negocios que se han instalado en la zona pagan permisos a las autoridades?

¿Cuáles son los servicios que considera hacen falta a esta zona del ejido de San Felipe Coamango?

Gestión y organización del poblado

¿Cuáles son las organizaciones del poblado? ¿Ha participado en alguna? ¿Qué funciones desempeñaba?

¿Las personas, de qué manera participan en la gestión y organización de los bienes y servicios públicos?

¿Cuáles son las principales autoridades que gestionan u organizan al poblado para demandar más y mejores servicios?

¿De qué manera se han organizado los vecinos para gestionar el agua, las carreteras, la luz, el teléfono?

¿La Asamblea del ejido se ha preocupado por mejorar las condiciones de las viviendas?

¿Hay algún tipo de participación de la Junta de Pobladores para promover el desarrollo de la zona urbana?

Ampliación y regularización de asentamientos humanos

¿Alguna autoridad les ha informado de la posibilidad de regularizar sus viviendas que están construidas en parcelas?

¿Usted sabe de alguna familia que haya regularizado o esté en proceso de regularización de su vivienda?

¿Ha considerado regularizar el uso del suelo de la vivienda que habita?

¿Estaría de acuerdo si la Asamblea del ejido decide regularizar su vivienda, y le sea otorgado un título de solar urbano?

Desde su punto de vista, ¿Qué provoca que las personas construyan sus viviendas sin realizar los trámites correspondientes que permitan regularizarlas?

1.4 Consejo de Vigilancia

Nombre	Periodo
Pedro Gómez Martínez	1993-1995

Estructura y funciones del Consejo de Vigilancia

¿Qué tipo de sujetos agrarios integran el Consejo de Vigilancia?

¿Cuáles son las principales actividades del Consejo de Vigilancia?

¿Cuál es el reglamento o documento que establece sus funciones?

¿Cuál es el vínculo que tiene el Consejo de Vigilancia con la Asamblea del ejido?

Ampliación regularización de las zonas urbanas ejidales

¿Tienen alguna incidencia en la toma de decisiones de ampliación, regularización o reserva de asentamientos humanos?

¿Cuál es el tipo de relación que tienen con las autoridades municipales?

¿La junta ha hecho propuestas relacionadas con los servicios públicos ante el municipio?

¿Han diagnosticado el estado que guardan las escuelas, clínicas o algún servicio público o infraestructura del Ejido?

¿Han planteado los problemas de viviendas en el Ejido?

¿Han planteado la necesidad de regularizar los solares urbanos o zonas urbanas ejidales?

¿Desde su punto de vista, cuáles son los principales problemas del crecimiento de las zonas de urbanización en los núcleos agrarios?

1.5 Delegados y subdelegados

Nombre	Delegado o subdelegado	Barrio al que pertenece	Periodo
Juan González Ramírez	Delegado	Toda la comunidad	2013-2015
Ascención Leyva Ramírez	Delegado	Toda la comunidad	2009-2012
Sr. Clemente Pérez	Subdelegado	La Chinda	2009-2012
Juan Peña Cristina	Subdelegado	La Chinda	2000-2003
Abel Zaldivar	Subdelegado	La Manga	2013-2015
Crispín Fuentes Pérez	Subdelegado	Emiliano Zapata	2009-2012
Estela Contreras Martínez	Subdelegada	Emiliano Zapata	2013-2015

¿Cuáles fue el periodo en el que fungió como delegado?

Funciones y organización de la delegación

¿Cuáles son las principales actividades que desempeña el delegado en el ejido de San Felipe Coamango?

¿Qué funciones están directamente relacionadas con los servicios públicos o infraestructura?

¿Cuál es el marco jurídico que respalda las actividades del delegado?

¿Cómo se organizan los delegados entre sí o con otras instancias para desempeñar sus funciones?

¿Cuáles son las instancias con las que colabora la delegación para desempeñar sus funciones?

¿De qué manera se organizan con las autoridades municipales para desempeñar sus funciones?

¿Cuál es el tipo de relación que tiene la delegación con la Asamblea del ejido?

Organización de delegados con la población

¿Cuáles son las diferentes formas en las que surgen propuestas, solicitudes de servicios públicos e infraestructura urbana para el ejido de San Felipe Coamango?

¿Cómo se organizan los vecinos para hacer las propuestas o solicitudes de servicios públicos e infraestructura urbana?

¿De qué manera los vecinos le dan seguimiento a las propuestas o solicitudes hechas?

¿Cuáles son las diferentes instancias en las que el delegado puede acudir para gestionar?

Dotación de servicios públicos e infraestructura urbana

¿Cuáles son las principales u obras que desempeñó durante su cargo?

¿De qué manera participa el delegado en la gestión de servicios públicos o infraestructura para el ejido de San Felipe Coamango?

¿Cómo se han gestionado los servicios, tales como agua potable, el drenaje, luz eléctrica, teléfono y escuelas en el Ejido?

¿Qué problemas se han presentado para poder brindar cada uno de estos servicios, ya sea por parte de la delegación o por parte de las autoridades municipales u otras?

¿Cuál el tipo de comunicación que existe o existió entre la delegación, la asamblea del ejido y el municipio para tratar asuntos de urbanización en el Ejido?

¿Cuál es la postura de los ejidatarios o la asamblea ante la prestación de servicios públicos al ejido de San Felipe Coamango?

¿Alguna instancia ha señalado la imposibilidad de poder prestar servicios públicos e infraestructura en el ejido de San Felipe Coamango?

Regularización de la propiedad

¿Cuáles son las actividades que el delegado puede desempeñar para la delimitación, ampliación o regularización de asentamientos humanos en tierras ejidales?

¿Cuál es su experiencia sobre la regularización de asentamientos humanos en el ejido de San Felipe Coamango?

¿Han existido conflictos en el ejido de San Felipe Coamango por los distintos usos de suelo?

¿Desde su punto de vista, cuáles son los principales problemas del crecimiento de las zonas de urbanización en el ejido de San Felipe Coamango?

1.6 Consejo de Participación Ciudadana (COPACI)

Nombre	Barrio al que pertenece	Periodo
Alejandro Martínez Santana	Toda la comunidad	2013-2015
Ignacio Contreras Galindo	Toda la comunidad	2009-2012

¿Cuáles fue el periodo en el que fungió como COPACI?

Funciones y organización de la delegación

¿Cuáles son las principales actividades que desempeña el COPACI en el ejido de San Felipe Coamango?

¿Qué funciones están directamente relacionadas con los servicios públicos o infraestructura?

¿Cuál es el marco jurídico que respalda las actividades del COPACI?

¿Cómo se organiza el COPACI entre sí o con otras instancias para desempeñar sus funciones?

¿Cuáles son las instancias con las que colabora el COPACI para desempeñar sus funciones?

¿De qué manera se organizan con las autoridades municipales para desempeñar sus funciones?

¿Cuál es el tipo de relación que tiene el COPACI con la Asamblea del ejido?

Organización de delegados con la población

¿Cuáles son las diferentes formas en las que surgen propuestas, solicitudes de servicios públicos e infraestructura urbana para el ejido de San Felipe Coamango?

¿Cómo se organizan los vecinos para hacer las propuestas o solicitudes de servicios públicos e infraestructura urbana?

¿De qué manera los vecinos le dan seguimiento a las propuestas o solicitudes hechas?

¿Cuáles son las diferentes instancias en las que el COPACI puede acudir para gestionar?

Dotación de servicios públicos e infraestructura urbana

¿Cuáles son las principales u obras que desempeñó durante su cargo?

¿De qué manera participa el COPACI en la gestión de servicios públicos o infraestructura para el ejido de San Felipe Coamango?

¿Cómo se han gestionado los servicios, tales como agua potable, el drenaje, luz eléctrica, teléfono y escuelas en el Ejido?

¿Qué problemas se han presentado para poder brindar cada uno de estos servicios, ya sea por parte del COPACI o por parte de las autoridades municipales u otras?

¿Cuál el tipo de comunicación que existe o existió entre el COPACI, la asamblea del ejido y el municipio para tratar asuntos de urbanización en el Ejido?

¿Cuál es la postura de los ejidatarios o la asamblea ante la prestación de servicios públicos al ejido de San Felipe Coamango?

¿Alguna instancia ha señalado la imposibilidad de poder prestar servicios públicos e infraestructura en el ejido de San Felipe Coamango?

Regularización de la propiedad

¿Cuáles son las actividades que el COPACI puede desempeñar para la delimitación, ampliación o regularización de asentamientos humanos en tierras ejidales?

¿Cuál es su experiencia sobre la regularización de asentamientos humanos en el ejido de San Felipe Coamango?

¿Han existido conflictos en el ejido de San Felipe Coamango por los distintos usos de suelo?

¿Desde su punto de vista, cuáles son los principales problemas del crecimiento de las zonas de urbanización en el ejido de San Felipe Coamango?

Anexo 2. Resolución del expediente de restitución y dotación de ejidos al pueblo de San Felipe Coamango (1931)

por el Estado de Puebla al de Veracruz y desemboca en el Golfo de México.

El arroyo Tuzamapa es de régimen permanente, sus primeras aguas de este carácter tienen origen en el manantial del mismo nombre que brota en terrenos del señor Celestino Herrera, siendo de régimen permanente y de afloramiento espontáneo. El arroyo de Tuzamapa une sus aguas a los del arroyo Atempanapa y desemboca en el río Tlatlauqui ya descrito.

El arroyo Ateacalax es de régimen permanente sus primeras aguas de este carácter, tienen origen en el manantial del mismo nombre, que nace en terrenos de la propiedad de los señores Manuel Antonio y Manuel de Jesús 2º; siendo de régimen permanente y de afloramiento espontáneo. El arroyo Ateacalax une sus aguas con las del arroyo Atempanapa y desemboca en el río Tlatlauqui ya descrito.

El arroyo Xalat es de régimen permanente, sus primeras aguas de este carácter tienen origen en el manantial denominado Tecomala, que brota al pie del cerro del mismo nombre, siendo de régimen permanente y de afloramiento espontáneo. El arroyo Xalat, une sus aguas con las del arroyo Atempanapa y desemboca en el río Tlatlauqui ya descrito.

Resultando de la descripción que antecede, que los manantiales mencionados son de régimen permanente, de afloramiento espontáneo y se encuentran en los cauces de los arroyos citados, que son también del mismo régimen y corresponden a la cuenca hidrográfica del río Teocolutla, que es de régimen permanente, atraviesa en su recorrido varios Estados de la República y desemboca en el Golfo de México, características señaladas en lo general por el artículo 27 de la Constitución Política vigente y circunstanciadamente por el inciso VII del artículo 1º de la Ley de Aguas vigente, por lo que se refiere a los arroyos citados, e inciso X del mismo artículo y por el artículo 26 del Reglamento por lo que toca a los manantiales de referencia, para que las aguas de tal sistema hidrográfico sean de propiedad nacional; el ciudadano Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que le confieren las leyes relativas, ha tenido a bien declarar que las aguas de los manantiales Tepeyacapa, Tuzamapa, Ateacalax y Tecomala, y las de los arroyos Atempanapa, Tuzamapa, Ateacalax y Xalat, son de propiedad nacional, así como su cauce y riberas, en la extensión que fije la ley.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D. F., a 10 de diciembre de 1930.—El Secretario, Manuel Pérez Treviño.—Rúbrica.

RESOLUCION en el expediente de restitución y dotación de ejidos al pueblo de San Felipe Coamango, Estado de México.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.—Estados Unidos Mexicanos.—México.—Secretaría de Agricultura y Fomento.—Comisión Nacional Agraria.—Secretaría General.

VISTO en revisión el expediente sobre restitución y terminado por dotación de ejidos al pueblo de San Felipe Coamango, Municipio de Chapa de Mota, ex-Distrito de Jilotepec, del Estado de México; y

RESULTANDO PRIMERO.—Que por escrito de 21 de diciembre de 1914, los vecinos del expresado pueblo, ocurrieron ante el C. Gobernador del Estado, pidiendo se les devolvieran unos terrenos de que se decían despojados, habiendo sido requeridos para que exhibieran la titulación respectiva.

RESULTANDO SEGUNDO.—Que al entrar el Estado de México al régimen constitucional, la Comisión Local Agraria excitó al vecindario para que ratificara su petición lo que hizo éste en 1º de enero de 1917; pero con anterioridad se pidieron las pruebas a los propietarios de las fincas Bodenqui, Cadenqui, Doxhichó y Docuay, quienes exhibieron las titulaciones de sus respectivos predios, las que no es necesario analizar porque al ser instados nuevamente los vecinos para que presentaran los títulos en que fundaran sus derechos, así como también expresaran a fecha del despojo, contestaron los interesados el 1º de junio de 1917, en el sentido de que siendo procedente la restitución sólo cuando los despojos son posteriores a 1856, solicitan se les indique si pueden gestionar la dotación.

RESULTANDO TERCERO.—Que después de algunas instancias por parte de la Local para que elevaran solicitud de dotación en debida forma, en 3 de julio de 1917, la Secretaría General de Gobierno, transcribió a la Comisión Local Agraria, la solicitud por dotación fechada el 22 de junio de 1917 y en la que se señalan como fincas afectables las llamadas Bodenqui, Cadenqui, Doxhichó y Docuay.

RESULTANDO CUARTO.—Que ya en poder de la Local la petición de que se trata, insauró el respectivo expediente e inició su tramitación de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922, habiéndose corrido diversos trámites que no se toman en cuenta, por no haber sido resuelto el asunto antes de la vigencia de la ley actual, por lo que hubo necesidad de seguir la tramitación, en lo que no se opusiera a los preceptos de la invocada ley, y con sujeción a ella. Al efecto se mandó hacer pública la solicitud en la forma y términos de ley, según es de verse en los ejemplares de la Gaceta Oficial, correspondientes a los días 8, 12, 15, 19 y 22 de octubre de 1927. Poco después se corrieron los trámites necesarios para la formación del censo y constituida debidamente la junta censal, se levantó el padrón que arrojó 91 jefes de familia dotables, aun cuando el representante de la Local estima que deben tenerse como dotables a 100 individuos.

Para la obtención de los datos técnico-informativos se designó al ingeniero Luis Lara, el que no pudo llevar a cabo su cometido por haber tropezado con dificultades, pues el vecindario, según lo expresó en su respectivo informe, era contrario a la dotación; pero en sustitución fue designado el ingeniero Francisco Javier Sánchez, el cual informa: que el poblado gestor linda: al Norte, con las haciendas de Docuay, Doxhichó, pertenecientes a los señores David Legorreta y Agustín Espinosa; al Sur, con terrenos del pueblo de San Juan Tuxtepec y de la hacienda Cadenqui, propiedad esta última del señor Rutilo Ro'as; al Este, con las fracciones primera y quinta de la hacienda Bodenqui, propiedad de la señora María del Valle viuda de Mier y Terán y Antonio Mier y Terán, y al Oeste, con el pueblo de San Juan Tuxtepec; que el mismo núcleo carece propiamente de zona urbanizada, pudiendo considerarse que ésta es tan extensa

como la de la parte laborable, pues el caserío se encuentra competentemente diseminado; que San Felipe Coamango se encuentra situado en terrenos accidentados con fuertes pendientes, siendo difícil poder determinar la parte laborable y la de monte, aunque aproximadamente se calculan 599-64 Hs. de tierras laborables de temporal de segunda y unas 762-65 Hs. de monte comunal; que el vecindario se dedica a cultivar maíz, trigo, frijol y haba; que las aguas de que hace uso provienen de manantiales y escurrideras, que aun cuando bastan para sus usos domésticos, la falta de obras adecuadas origina el desperdicio de una buena cantidad que podría utilizarse en el riego; que como poblados inmediatos existen Caapa de Mola a 10 kilómetros y Jilotepec a 18, siendo la estación ferrocarrilera más próxima la nombrada Jesús Carranza, distante 50 kilómetros; que el vecindario además de la agricultura se dedica a la elaboración del pulque, fabricación de carbón y manufactura de ayates, trabajando un 50% como peones de las fincas cercanas, con jornales de 30 a 50 centavos; que los vecinos desean tierras de labor y pastales, por lo que no incluye en su proyecto terrenos de la hacienda Cadenqui ni de las fracciones una y cinco de las de Bodenqui ni tampoco de la hacienda Docuay, proponiendo por tanto una dotación de 807-79 Hs. tomadas totalmente de Doxhichó única que cuenta con tierras de buena calidad, porque los terrenos de Cadenqui y de Bodenqui son pastales de mala clase y de monte, no pudiendo tomarse terrenos de Docuay por estar reservados para la dotación a San Juan Tuxtepec.

RESULTANDO QUINTO.—Que emplazados los dueños de las fincas Docuay, Bodenqui, Cadenqui y Doxhichó, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 87 de la ley, éstos produjeron excepciones en los términos siguientes:

El señor Rutilo Rojas, como propietario de la hacienda llamada Cadenqui en sus diversos escritos indica no ser procedente la dotación, según lo dispuesto en la Ley de 6 de enero de 1915 y circular número 6 de la Comisión Nacional Agraria; cuyas disposiciones establecen la procedencia de la dotación sólo cuando las tierras se destinan a usos agrícolas y se concedan a poblados carentes de ellas, lo que no ocurre en el caso de San Felipe por disponer de las necesarias, tanto en riego como en temporal y monte y en mayor extensión aún que las de su propiedad, según lo comprueba con el certificado que exhibe, expedido por el ciudadano Presidente Municipal; que además y en vista de la venta hecha en favor del señor Roque Martínez en el año de 1918 del rancho Casboncua, la hacienda quedó reducida a 1,600 hectáreas, en su mayoría de monte y una pequeña porción de labor de mala calidad por lo expuesto al hielo; que por otra parte su predio queda comprendido en las excepciones de ley dada su corta extensión en terrenos de labor y que si eso no fuera suficiente, bastaría citar el hecho de la no colindancia de su propiedad con el pueblo gestor, por interponerse una faja de 8 kilómetros en terrenos de monte pertenecientes al mismo San Felipe Coamango; y que por las razones aducidas se exime de presentar objeciones al censo. Además del certificado de que se habla en líneas arriba, el interesado exhibe una información testimonial y amplía sus alegaciones, tratando de demostrar la inafectabilidad de la hacienda de Cadenqui.

El señor David Legorreta, como propietario de la hacienda de Docuay manifiesta su inconformidad con la

dotación, porque el pueblo, según los títulos presentados posee suficientes tierras, entre las que se cuentan de riego, de humedad, de temporal, de pastos y monte, las que bastan para cubrir las necesidades de los 100 jefes de familia existentes en el poblado; que la hacienda Docuay no dispone de la superficie que le atribuye el Gobierno del Estado, sino que es una pequeña propiedad con tierras de temporal con escasa precipitación pluvial y terrenos además pastales y poco de riego, con la circunstancia de que los vecinos de San Juan Tuxtepec se han apoderado del agua para riego, a pesar de que la restitución de esas aguas les fue negada por el C. Presidente de la República. Cita a continuación las fincas colindantes con el poblado gestor y pide se practique una investigación. Concluye haciendo objeciones al censo que se levantó con sujeción a las disposiciones del artículo 22 del Reglamento Agrario y en cuanto al que se levantó de acuerdo con la ley vigente no le hizo observaciones.

El señor Agustín Espinosa, propietario de la hacienda Doxhichó y por conducto de su apoderado, se opone igualmente a la dotación solicitada, estimándola innecesaria porque los vecinos recibirían de la misma finca, según transacción celebrada y aprobada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, en 27 de julio de 1859, 10 caballerías de tierras, agregadas al fundo legal, como consta en la documentación exhibida; que además la hacienda ya fue afectada con 1,200 hectáreas no debiendo ser afectada nuevamente, pues con la dotación otorgada a San Lorenzo Octeyuco, se dió origen a la destrucción completa de monte; que las tierras colindantes con San Felipe son pastales, mismas con que se sostiene el ganado de la finca y no beneficiarían al pueblo por tener las suficientes, existiendo en cambio en las otras colindancias, terrenos de labor que sí pueden beneficiar al vecindario; que en el censo se listaron individuos sin derecho, tanto por no ser vecinos como por poseer mayor superficie que la parcela dotable. Manifiesta que en su oportunidad remitirá las pruebas conducentes.

La señora María del Valle viuda de Mier y Terán a nombre de su hijo Francisco de Paula Mier y Terán y del Valle, indica que según anexo que adjunta, su hijo anexo como dueño de la fracción quinta de la hacienda de Bodenqui, la que adquirió por herencia según división y partición de bienes de su esposo señor Francisco Mier y Terán, estando formada dicha fracción por terrenos de monte y pastos; que el cambio de régimen de la propiedad debe respetarse ya que está comprendido en la excepción a que se refiere el artículo 31 de la ley, por resultar posterior la publicación de la solicitud, a la muerte del autor de la herencia y hecha la inscripción correspondiente antes de la resolución definitiva del asunto y que, como la fracción de que se trata, está constituida por terrenos de monte y pastos, queda comprendida en las excepciones de que hablan los incisos IV y VI del artículo 25 de la ley vigente. Acompaña para comprobar su aserto nota de nacimiento de su expresado hijo y escritura del 15 de junio de 1917, relativa a la división y partición de los bienes del señor Francisco Mier y Terán constando en ella, que al menor Francisco de Paula Mier y Terán y del Valle, se le adjudicó la fracción quinta de la hacienda de Bodenqui con superficie de 427 hectáreas de monte recién explotado y pastos. El testimonio de que se trata anexo debidamente registrado con fecha 20 de enero de 1928.

La señora Carmen Mier y Terán y del Valle de Suárez, alega en términos parecidos y cita en su favor la escritura de que ya se habló, en la que se acredita ser dueña de la fracción primera de la invocada hacienda, que mide 496 hectáreas de terrenos pastales pedregosos.

RESULTANDO SEXTO.—Que la Comisión Local Agraria en sesión de 17 de noviembre de 1929, aprobó el estudio formulado sobre el particular en el cual se consulta una dotación como subsidiaria, por improcedencia de la restitución de 400-36-00 Hs. tomadas proporcionalmente de las fincas Doxhichó y Docuay, cuya superficie unida a la de 599-64 Hs. poseídas por el vecindario, darán la extensión suficiente para que a cada uno de los 100 individuos que considera como capacitados correspondan un lote de 10 hectáreas; y turnado el asunto a la consideración del C. Gobernador del Estado, dicho funcionario aprobó el dictamen de la Local, y por consiguiente dotó provisionalmente a San Felipe Coamango con las 400 hectáreas, 36 áreas, propuestas en terrenos de temporal de primera y pastos que se tomarían proporcionalmente de las expresadas haciendas de Doxhichó y Docuay; dándose la posesión correspondiente el día 3 de mayo de 1930, sin incidentes.

RESULTANDO SEPTIMO.—Que al remitir el expediente para su revisión a la Comisión Nacional Agraria, en su informe reglamentario el C. Delegado de la misma en el Estado de México, después de un estudio detenido sobre todas las constancias de autos, propone se niegue por improcedente la restitución y se dote a los vecinos de San Felipe Coamango, con 712 hectáreas de terrenos de temporal de primera y segunda clase, tomadas de las fincas Docuay y Doxhichó a razón de 117 hectáreas de la primera y 595 hectáreas de la segunda, con cuya superficie quedarán dotados los 89 individuos que tiene como capacitados, en virtud de no existir fundamento legal, para considerar, como lo hizo la Comisión Local y el C. Gobernador, a 100 individuos, ya que el padrón sólo arroja 91 y de éstos hay que excluir a dos que son viudas sin familia que sostener. Sirve de fundamento a su proyecto, además del número de dotables, una parcela de 8 hectáreas en virtud de las diferentes circunstancias que concurren en el caso y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la ley vigente.

También que las fracciones primera y quinta de la hacienda de Bodenqui, son, atendiendo a la calidad de sus tierras, inafectables, por ser el fraccionamiento de que provienen, legal; que la hacienda de Cadenqui dispone actualmente de 1,242 Hs., 83 As., de terrenos de monte alto en su mayoría, encontrándose retirada de la zona que pudiera tenerse por urbanizada, estando de por medio el monte comunal del poblado, siendo la porción colindante de la finca igualmente de monte y como no es este el objetivo del vecindario, por ser poseedor de una considerable extensión, no recibiría ningún beneficio al dotarse con tierras montuosas de la hacienda de Cadenqui, por lo que, con fundamento en el artículo 13 se tiene en el presente caso como inafectable; que la hacienda Docuay dispone de 1,311-60 Hs. de terrenos de temporal de segunda, no encontrándose el inmueble en ninguno de los casos de que habla el artículo 26, y debe, por lo mismo, ser afectado, y que la finca Doxhichó cuenta con 6,273-33 Hs. de tierras de temporal de primera, y pastos en la parte colindante con el pueblo, pu-

diendo considerarse los terrenos pastales como de temporal de segunda, razón por la cual es también afectable el inmueble de referencia, tanto más cuanto que, los vecinos sólo quieren tierras de labor.

RESULTANDO OCTAVO.—Que en segunda instancia se cumplió con los propietarios de los predios presuntos afectados, el requisito de que habla el artículo 87 de la Ley de 21 de marzo de 1929, sin que dentro del término legal hubieran presentado alegaciones.

CONSIDERANDO PRIMERO.—Que como el expediente de que se trata fue resuelto en primera instancia por resolución del C. Gobernador del Estado, el 2 de enero de 1930, o sea en fecha en que ya estaba en vigor la Ley Reglamentaria de 21 de marzo de 1929, este expediente debe resolverse en definitiva, con sujeción a las disposiciones de dicha ley, según el artículo 135 de la misma.

CONSIDERANDO SEGUNDO.—Que si bien es cierto que los peticionarios en un principio solicitaron la restitución de esas tierras, de que se decían despojados, también es verdad que posteriormente los mismos vecinos pidieron que se tramitara su expediente por dotación, en virtud de no poder comprobar ninguno de los elementos que la ley requiere para la procedencia de una restitución o sea la comprobación plena de la propiedad de las tierras reclamadas, por parte del poblado peticionario, así como la demostración con pruebas fehacientes, de que el despojo hubiera tenido verificativa con posterioridad al 25 de junio de 1856, y por alguno de los procedimientos cuyas bases nulifiquen los artículos 10. de la Ley de 6 de enero de 1915 y 27 constitucional; por lo que en el caso es de declararse improcedente la restitución de que se trata; debiendo resolverse el asunto por dotación, de acuerdo con el artículo 3º de la citada Ley de 6 de enero de 1915, y con el artículo 27 constitucional, dado que así lo pidieron los promoventes, atendiendo a que el lugar no cuenta con las tierras indispensables para la satisfacción de sus necesidades agrícolas.

CONSIDERANDO TERCERO.—Que la base, para calcular el monto de una dotación, es el número de individuos que como con derecho arroja el padrón respectivo. Tal número en el presente caso es de 89, sin que deban hacerse otras exclusiones que las que indica el ciudadano Delegado, y de que ya se trató en el resultando séptimo de esta resolución, porque las presentadas por los presuntos afectados no tuvieron comprobación alguna, y con mayor razón si se atiende al hecho de que designaron representante, el cual no hizo las objeciones debidas al momento del empadronamiento, y las posteriormente hechas, carecen, como ya se indicó, de toda validez, por falta de pruebas.

CONSIDERANDO CUARTO.—Que sólo deben considerarse como afectables las haciendas llamadas Docuay y Doxhichó, por las razones expuestas en su correspondiente informe por el ciudadano Delegado de la Comisión Nacional Agraria, en el Estado de México, las cuales son perfectamente atendibles, por el hecho de que las fracciones de la hacienda Bodenqui, dada la calidad de sus tierras, resultan pequeñas propiedades amparadas por las excepciones de que trata el artículo 26 de la Ley de 21 de marzo de 1929, y en atención a que el fraccionamiento de la hacienda de Bodenqui, es de respetarse, de conformidad con el artículo 31 de la mencionada ley,

dado que el fallecimiento del autor de la herencia acaeció con anterioridad a la publicación de la solicitud, y por haberse inscrito las operaciones respectivas antes de la resolución definitiva de este asunto.

En lo concerniente a la hacienda Cadenquí, aunque dispone de una considerable extensión, por ser la mayor parte de terreno montuoso, del que el vecindario no tiene necesidad, no se cree necesario, ni menos conveniente afectarla.

Ya en la parte relativa del informe del señor Delegado se dan a conocer los motivos y fundamentos legales que existen para afectar a las haciendas Doxhichó y Docuay.

CONSIDERANDO QUINTO.—Que atendiendo a que el proyecto formulado por el Delegado de la Comisión Nacional Agraria en el Estado de México, que según se detalló en el resultando séptimo de esta resolución, está ajustado a las disposiciones de la ley vigente, es de confirmarse en consecuencia tal proyecto, y por lo tanto, dotar en definitiva al pueblo de San Felipe Coamango, con una superficie de 712 Hs. de terrenos de temporal de primera y segunda clase, con todas sus accesiones, usos, costumbres y servidumbres se tomarán de las haciendas Docuay y Doxhichó, a razón de 117 Hs. de la primera y 595 de la segunda, las que se localizarán según plano respectivo que se apruebe; correspondiendo a cada uno de los 89 vecinos capacitados un lote de 8 Hs., de conformidad con las fracciones II y III del artículo 17 de la Ley de 21 de marzo de 1929.

CONSIDERANDO SEXTO.—Que para cubrir la dotación de las 712 Hs., deben expropiarse por cuenta del Gobierno Nacional, dejando sus derechos a salvo a los propietarios para que reclamen la indemnización a que hubiere lugar, en el tiempo y forma prescritos por la ley, haciéndose las inscripciones del caso con motivo de las modificaciones que sufran los inmuebles afectados con la dotación.

CONSIDERANDO SEPTIMO.—Que habiéndose declarado de utilidad pública la conservación y propagación de los bosques y arbolados en todo el territorio nacional, debe advertirse a la comunidad beneficiada con esta dotación, la obligación que contrae de conservar, restaurar y propagar los bosques y arbolados que con tengan los terrenos que se les conceden.

Por todo lo expuesto, con fundamento en los artículos 10., 30., 90. y 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, 27 constitucional, relativos de la Ley Reglamentaria de 21 de marzo de 1929, y de acuerdo con el parecer de la Comisión Nacional Agraria, el suscrito Presidente de la República debía resolver y resuelve:

PRIMERO.—Se modifica la resolución pronunciada por el C. Gobernador del Estado de México, con fecha 2 de enero de 1930, en los siguientes términos:

SEGUNDO.—Se declara improcedente la restitución de tierras solicitada por los vecinos del pueblo de San Felipe Coamango, Municipio de Chapa de Mota, ex Distrito de Jilotepec, de la expresada Entidad Federativa.

TERCERO.—Procede dotar de ejidos al vecindario del mencionado lugar, y en tal virtud:

CUARTO.—Es de dotarse y se dota al referido pueblo de San Felipe Coamango, con una superficie de (712 Hs.) setecientos doce hectáreas, de terrenos de temporal de primera y segunda clase, que con todas sus accesiones, usos, costumbres y servidumbres, se tomarán de las

fincas afectables, en la forma siguiente: de la hacienda denominada Docuay, (117 Hs.) ciento diecisiete hectáreas, y de la hacienda de Doxhichó (595 Hs.) quinientas noventa y cinco hectáreas; debiendo localizarse la superficie dotada, de acuerdo con el plano que forme el Departamento Técnico de la Comisión Nacional Agraria, y que apruebe quien corresponda.

QUINTO.—Decrétese, para cubrir la dotación de que se trata, la expropiación por cuenta del Gobierno Nacional, dejando sus derechos a salvo a los propietarios para que reclamen la indemnización a que hubiere lugar, en el término señalado por la ley, ante las autoridades correspondientes.

SEXTO.—Se previene a los vecinos de San Felipe Coamango, que quedan obligados a conservar, restaurar y propagar los bosques y arbolados que contengan los terrenos que se les dotan, sujetándose para ello, así como para su explotación, a las disposiciones de la Ley Forestal respectiva.

SEPTIMO.—Quedan igualmente obligados los vecinos beneficiados con la presente dotación, a establecer y conservar en buen estado de tránsito los caminos vecinales respectivos, en la parte que les concierna.

OCTAVO.—Inscribanse en el Registro Público de la Propiedad las modificaciones que han sufrido los inmuebles afectados con la dotación concedida a San Felipe Coamango, para cuyo efecto remítase copia autorizada de la presente resolución a la oficina correspondiente, por conducto de la Comisión Local Agraria del Estado de México.

NOVENO.—Esta resolución debe considerarse como título comunal, para el efecto de amparar y defender la extensión total de los terrenos que la misma resolución comprende.

DECIMO.—El Comité Particular Administrativo recibirá los terrenos ya mencionados y organizará la explotación comunal de los mismos, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, en su párrafo séptimo, fracción VI.

DECIMOPRIMERO.—Remítase copia autorizada de esta resolución al Delegado de la Comisión Nacional Agraria en el Estado de México, para su notificación a los interesados y su debido cumplimiento.

DECIMOSEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México.

Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión en México, a los treinta días del mes de octubre de mil novecientos treinta.—**P. Ortiz Rubio.**—Rúbrica.—Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.—**Manuel Pérez Treviño.**—Rúbrica.—Secretario de Agricultura y Fomento, Presidente de la Comisión Nacional Agraria.

RESOLUCION en el expediente de dotación de ejidos a la ranchería San Antonio, Estado de Aguascalientes.



Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.—Estados Unidos Mexicanos.—México.—Secretaría de Agricultura y Fomento.—Comisión Nacional Agraria.—Secretaría General.

Anexo 3. Acta de posesión definitiva del ejido al pueblo de San Felipe Coamango (1931)

007

En el pueblo de SAN FELIPE COAMANGO, Municipio de Chaga de -- Mota, ex-Distrito de Jilotepec, del Estado de Mexico, a las once y treinta horas del día cuatro de marzo de mil novecientos treinta y uno reunidos en el local ocupado por la Escuela los C. C. Ing. Manuel L. Palmer, Representante de la Comisión Nacional Agraria, Crescenciano Perez, Anacleto Felix y Esteban Aniceto, Presidente, Secretario y Tesorero respectivamente del Comité Particular Administrativo y gran numero de vecinos del lugar con derecho a dotacion, se procedio a dar cumplimiento a la Resolucion Presidencial de fecha treinta de octubre de mil novecientos treinta que en sus puntos resolutivos dice: TERCERO.- Procede dotar de ejidos al vecindario del mencionado lugar, y en tal virtud:---CUARTO.- Es de dotarse y se dota al pueblo de San Felipe Coamango, con una superficie de 712 Hs. SETECIENTAS DOCE HECTAREAS, de terrenos de temporal de primera y segunda clase, que con todas sus accesiones, usos, costumbres y servidumbres, se tomaran de las Fincas afequables, en la forma siguiente: de la Hacienda denominada Docuay, 117 Hs. CIENTO DIECISIETE HECTAREAS, y de la Hacienda de Doxhicho 595 Hs. QUINIENTAS NOVENTA Y CINCO HECTAREAS; debiendo localizarse la superficie dotada, de acuerdo, con el plano que forme el Departamento Tecnico de la Comisión Nacional Agraria, y que aprube quien corresponda.---QUINTO.- Decretase, para cubrir la dotacion de que se trata, la expropiacion por cuenta del Gobierno Nacional, dejando sus derechos a salvo a los propietarios para que reclamen la indemnizacion a que hubiere lugar, en el termino senalado por la Ley, ante las autoridades correspondientes.---SEXTO.- Se previene. Una vez que fue leida la Resolucion Presidencial mencionada, el Ingeniero en union de todos los presentes se dirigió a recorrer el ejido en lo que fue posible teniendose a la vista el plano aprobado. Posteriormente se procedera a verificar el deslinde y amojonamiento respectivo de cuyas diligencias se levantara como constancia el acta respectiva la cual debera agregarse a la presente y formar un anexo de la misma. A continuacion tomo la palabra el mencionado Ingeniero y dijo: " En nombre del C. Presidente de la Republica y de acuerdo con su Resolucion de treinta de octubre de mil novecientos treinta, doy posesion definitiva de setecientas doce hectareas de terrenos los cuales se toman de las Fincas y en la superficie especificada en la mencionada resolucion Presidencial y hago formal entrega de ellas a este pueblo por conducto de su Comité Particular Administrativo."- El Presidente de dicho Comité dijo.-" En nombre del Pueblo de San Felipe Coamango declaro: que son de recibirse y se reciben los terrenos prescritos en la Resolucion Presidencial y que se encuentran demarcados en el plano respectivo, que se comprometo a respetar las siembras hechas con anterioridad, y que se sujetara para la buena administracion del ejido a las instrucciones dadas o que en lo sucesivo dieren la Comisión Nacional Agraria y la Secretaria de Agricultura y Fomento.--Se hace constar que con la debida anticipacion se comunico a los propietarios afectados la Resolucion Presidencial respectiva senalandoseles hora y lugar en que tendria verificativo la diligencia. Igualmente se hace constar que junto con un tanto de esta acta le fue entregado al Presidente del Comité una copia Certificada de los vecinos del lugar que han sido dotados. Sin mas asunto que tratar se dio por terminada la diligencia y para constancia de lo anterior se levanta la presente acta por quintuplicado que firman los que en ella intervinieron y los presentes que quisieron y supieron hacerlo. Esta diligencia termina a las diez y seis horas del mismo día.

COMITE PARTICULAR ADMINISTRATIVO.

PRESIDENTE.  SECRETARIO. 

Roberto Frías

Juanito Olvera

Pedro Bartolo

Comes [unclear]

Yellania Luisto

Pete [unclear] Bonifacio

José Gaspar

Doné Agnacio

Ranciso Escobar

Gil Esteban

Crestino Enriquez

[unclear]

El que suscribe, COMISARIO AUXILIAR, CERTIFICA: -
que la diligencia de posesion definitiva a este pueblo, tubo
verificativo el dia de la fecha, habiendo principiado a las
once y treinta horas y terminado a las diez y seis horas del
mismo dia.

San Felipe Coamango, Mex. a 4 de marzo de 1931.



José [unclear]

Anexo 4. Acta de la Asamblea ejidal de donación de terrenos a escuela Preparatoria (1991)

4.1 Acta de donación de terreno ejidal para la Escuela Preparatoria

ACTA DE DONACION DE UN TERRENO

Siendo las 10:00 horas del día 27 de enero de 1991, encontrándose reunidos en el lugar que ocupa el auditorio Municipal de San Felipe Coahuango, Municipio Chapa de Mota, Edo. de Méx. Las siguientes personas; Autoridades Ejidales, Consejo de Vigilancia Delegados Municipales, Consejo de Colaboración y así como la mayoría de 204 Ejidatarios reconocidos legalmente de esta Población, con la finalidad de hacer la donación de un terreno Ejidal, que se encuentra desocupada, a favor de la SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL DEL ESTADO DE MEXICO; para la construcción de una Escuela Preparatoria, cuya superficie y colindancia del terreno son las siguientes: (20,625 M²).

Al Norte 165 metros y colinda con carretera Quinte- Chapa de Mota.
 Al Oriente 125 metros y colinda con camino Nacional.
 Al Sur 165 metros y colinda con el Sr. Alberto Domínguez Franco.
 Al Poniente 125 metros y colinda con Secundaria Oficial No. 291 " 2 de Marzo ".

Una vez aprobado el acuerdo ante la Asamblea de Ejidatarios en general, se levantó la presente ACTA DE DONACION DE TERRENO; quedando el mencionado inmueble en legítima Propiedad de dicha SECRETARIA Firmándose de conformidad y para constancia de los que intervinieron en el acta dándose por terminada la reunión a las 11:00 horas del día Domingo 27 de enero de 1991.

Aprobamos la donación del terreno las autoridades y ejidatarios del lugar.

SECRETARIA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL

SECRETARIO
Anastasio Gilberto Castro.

TESORERO
Mladie Centzeras Remedios.

PTE. COMISARIADO EJIDAL
Licancio Monroy Aparicio.

PTE. CONSEJO DE VIGILANCIA
Genaro Ralvarez Leyva.

DELEGADOS MUNICIPALES
Severo Hernández Galindo.
Silvestre Prudencio.

SECRETARIO
Filiberto Rosas
Silvestre Martínez.

PTE. CONSEJO DE COLABORACION
Severo Pérez Huerta.

TESORERO

San Felipe Coahuango
1988-1999

CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL
SAN FELIPE COAHUANGO
CHAPA DE MOTA, MEX.

DELEGACION MUNICIPAL
SAN FELIPE COAHUANGO
CHAPA DE MOTA, MEX.

DELEGACION MUNICIPAL
SAN FELIPE COAHUANGO
CHAPA DE MOTA, MEX.

Francisco Yacua

[Handwritten signature]



2

Manuela Cristina

Felix Rosales

Elvira Rosales

Andrés P.

Andrés López Vega

[Handwritten signature]

San Felipe Comango
1984-1990

[Handwritten signature]



Felix Contreras P.

Juan B. Lobato

Emilio Altamirano R.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA



CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL
SAN FELIPE CHAMANGO,
CHAPA DE MOTA, MEX.

[Handwritten signatures and names: Juan de Hernandez, Domitila Rosales, Pedro...

Plano: Naranjo y P.



3

Antonio Lopez
San Felipe Coamanga

[Handwritten signatures]



CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL
SAN FELIPE COAMANGO,
CHAPA DE MOTA, MEX.



San Felipe Coamango
1988 - 1990

SECRETARIA DE LA
REFORMA AGRARIA

[Faint handwritten text and signatures, including names like Antonio Lopez, San Felipe Coamanga, and various names in a list format.]

(4)

~~Isabel~~
~~Padro Martinez~~

~~Roberto~~
sobina Mendez
Rosa Cruz
Moria Guzman



Jose del Cursan
CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL
SAN FELIPE COAMANGO
CHAPA DE MOTA, MEZ.

Andres Gonzales



~~Isabel~~
Anselmo Ramirez Zolara
Victor Cresencios
Isabel Pizar Guzman
Isabel



~~Isabel~~
Silberio Torres
Francisca

J. L. ...
Felipe ...
A n T o ...



Susana Agonza
Federico Saldivan

SECRETARIA DE LA ...
REFORMA AGRARIA



Crisanto Hernandez
Josefina Dominguez F.

~~Roberto Redinera~~
Enrique Gorgonio

Tomás Celestino
Delfina Dominguez
Manuel Rodriguez Ortiz

Teresa Miguel López
Juana Martinez Santos
Santiago Hernandez e.

Fernando Pérez
Hulario Martinez
Mares Vidal Flores
Teodora Piña Martinez

Marco Lucio Treja
Benito Santos Pérez
Alfonso Gonzalez
Mariu López
Placida Hernández de Mtz.



Paula Librado Teller

4.2 Oficio de aprobación de la escuela Preparatoria



Gobierno
del
Estado
de México

Secretaría
de Educación,
Cultura y
Bienestar Social

Dirección
General
de
Educación

2

OFICIO : 206-018-1729/91.

ASUNTO : Relativo a la fundación de
Escuela Preparatoria.

Toluca, Méx., 13 de mayo de 1991.

C. CELSO JUAN HERNANDEZ MARTINEZ Y
C. FELIPE DE JESUS FLORES.
INTEGRANTES DEL CONSEJO DE COLABORACION
MUNICIPAL.
SAN FELIPE COAMANGO, CHAPA DE MOTA, MEX.
P R E S E N T E .

En respuesta a su escrito dirigido al C. Lic. Jaime Almazán Delgado, Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social comunico a Ustedes que, si procede la fundación de una Escuela Preparatoria en su comunidad, pero se requiere que establezca comunicación con el C. Profr. Sergio Luis Hernández Alvirde, Jefe del Departamento de Educación Media Superior cuyas oficinas están ubicadas en el Edificio Plaza Toluca, sito en la avenida Lerdo de Tejada Pte. # 101 de esta ciudad; mediante esta entrevista se determinarán los trámites y requisitos que hay que cubrir para la iniciación de cursos en el próximo mes de septiembre.



DIRECCION GENERAL
DE OPERACION EDUCATIVA

A T E N T A M E N T E .

PROFR. ENRIQUE GÓMEZ BRAVO.
DIRECTOR GENERAL DE OPERACION EDUCATIVA.

- C.c.p. Lic. Jaime Almazán Delgado. Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social. Ref. 206-01-CE-0899/91
- C.c.p. Profr. Gabriel M. Lara Franco. Subdirector de Educación Técnica, Media Superior y Superior.
- C.c.p. Profr. Sergio L. Hernández Alvirde. Jefe del Departamento de Educación Media Superior.
- C.c.p. Archivo/minutario.

EGB:tav*

Anexo 5. Oficios de gestión de San Felipe Coamango antes del 2000

5.1 Solicitud de servicio de pavimentación, luz (1995)

<p>ESCUELA SECUNDARIA OFICIAL No. 291 2 DE MARZO SAN FELIPE COAMANGO MUNICIPIO CHAPA DE MOTA, EDO DE MEX.</p>	<p>SECCION <u>SAN FELIPE COAMANGO</u> <u>CHAPA DE MOTA</u> NUM. DEL OFICIO <u>20/9A-95</u> EXPEDIENTE <u>2</u></p>
---	--

ASUNTO: Se solicitan Servicios de Pavimentación, Luz Pública y Delegación Municipal.

"1995 AÑO DE SOR JUANA INES DE LA CRUZ"

San Felipe Coamango, Chapa de Mota, Méx., a 12 de Enero de 1995

C. LIC. EMILIO CHUAYFFET CHEIOR
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE MEXICO
TOLUCA, MEXICO
P R E S E N T E.

*Recibi original
23-1-95
[Signature]*

Los que suscriben autoridades Civiles y Educativas de la Comunidad de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, Méx. Quienes se dirigen respetuosamente a su digno cargo para solicitarle su apoyo para llevar a cabo la Instalación y Construcción del Alumbrado Público, de la Secundaria Oficial No. 291 a la Avenida principal de 1.5 Km, así mismo la Pavimentación de la mencionada Avenida; y la Construcción de una Delegación Municipal. Necesidades que se requieren en la Comunidad mencionada ya que se encuentra con Escuelas Primarias, Secundarias y Preparatoria las cuales algunas de ellas trabajan en sus 2 Turnos así mismo la Comunidad se ha ido poblando de una manera excesiva y es necesario darle estos servicios.

Se informa que la Comunidad está dispuesta a cooperar para la realización de dichas obras.

Por la atención que digne turnar a la presente, reiteramos las muestras de su consideración y estima.

ATENTAMENTE

<p>EL DIRECTOR DE LA ESC. SEC. OF. No. 291 PROFR. J. TRINIDAD ZEPEDA SANTANA</p>	<p>EL DIRECTOR DE LA ESC. PREP. OF. No. 77 PROFR. JUAN ESTEBAN GONZALEZ</p>
<p>C. DIRECTORA DE LA ESC. PRIM. "MIGUEL - HIDALGO Y COSTILLA" PROFRAT AURORA ALCANTARA MURGUA</p>	<p>PTE. DEL COMISARIADO EJIDAL SR. EZEQUIEL CASTRO VICTORIA</p>
<p>PTES. DE BIENESTAR COMUNALES SR. ANASTACIO CASTRO HERNANDEZ</p>	<p>PTES. DE PARTICIPACION CIUDADANA SR. FELIX CONTRERAS REMEDIOS</p>

75678-2-00-070

DELEGADO

SR. HERIBERTO HERNANDEZ FLORES

SR. VICENTE GONZALEZ TELLEZ

SR. ELIAS ANDRES SANABRIA GARCIA

SR. SILVERIO HERNANDEZ GALINDO

SRIC. GENERAL DEL COMITE MUNICIPAL CAMPESINO

SR. JUAN AVILA GALINDO

Vo. Bo.

PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE CHAPA DE
NOTA, MEX.

ERIGIDIO CRUZ MARCOS

c.c.p. C. DR. JUSTO MARTINEZ CABALLERO
DIPUTADO LOCAL POR EL XV DISTRITO, JILOTEPEC, MEX.

Anexo 5.2. Solicitud de status de gestión de la Preparatoria (1990)

San Felipe Coamango, municipio de Chapa de Mota, Méx., diciembre 3 de 1990.

10

PROFR. ENRIQUE GOMEZ BRAVO
DIRECTOR GENERAL DE OPERACION
EDUCATIVA
P R E S E N T E .

S. E. C. Y B. S.
DIREC. GEN. DE OPERACION EDUCATIVA
DEPTO. DE EDUCACION MEDIA SUPERIOR
Diciembre 11 1990
CORRESPONDENCIA
RECIBIDO POR: *P. Gomez*
FOJA

Por medio de este conducto la comunidad de San Felipe Coamango, se dirige a usted de la manera más atenta para que nos informe acerca de las prioridades que se han establecido para otorgar a esta población el servicio de una preparatoria, dado que el Departamento de Planeación Educativa hizo un estudio de factibilidad, mismo que fue mandado a la Dirección General de Desarrollo Educativo, la cual aprobó este proyecto.

Mucho le agradeceremos nos informe acerca de lo que procede en este caso.

A T E N T A M E N T E



[Signature]
C. GENARO RAMIREZ LEIVA
DELEGADO MUNICIPAL DE SAN
FELIPE COAMANGO



[Signature]
C. JUAN RIVERA FLORES
DELEGADO MUNICIPAL DE
SAN FELIPE COAMANGO



[Signature]
C. IGNACIO MONROY APARICIO
COMISARIADO EJIDAL

San Felipe Coamango
1988 - 1990

[Signature]
C. JUAN CONTRERAS REMEDIOS
PRESIDENTE DEL CONSEJO
DE COLABORACION MUNICIPAL

Prof. Raymundo Salazar Gil, Presidente Constitucional de Chapa de Mota.
C. c. p. Antrop. Laura I. Hernández de Maksabedian, Subdirectora de Etnodesarrollo.
c. c. Prof. Sergio Luis Hernández Alvirde, Jefe del Departamento de Educación Superior.
Interesados.

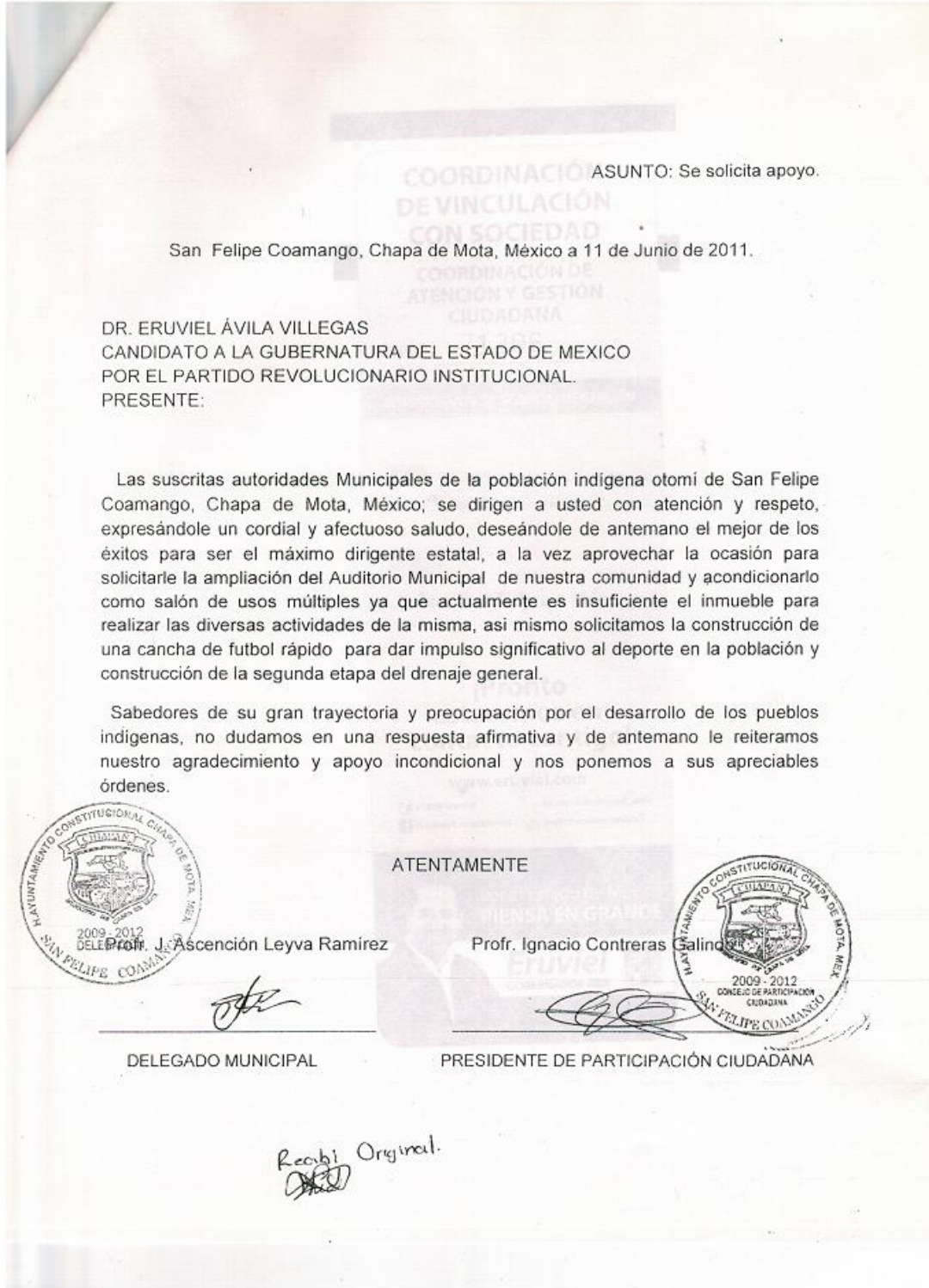
RECIBIDO
DICIEMBRE 13 1990



rec. *[Signature]* 1320
Recibido por: *[Signature]*

Anexo 6. Oficios de gestión de San Felipe Coamango después del año 2000

6.1 Solicitud de drenaje en San Felipe al gobernador (2011)



6.2 Solicitud de apoyo para festejo de la independencia de México (2012)

San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México a 21 de Agosto de 2012

ASUNTO: SE SOLICITA APOYO
PARA EL FESTEJO DEL 15 DE SEPTIEMBRE

C. JOAQUÍN CRUZ SALAZAR
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE CHAPA DE MOTA, MÉXICO

PRESENTE:

Las suscritas autoridades de la comunidad de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México que con el aprecio de siempre le mandamos un gran saludo y al mismo tiempo le solicitamos de la manera más atenta el siguiente apoyo, para *festejar un aniversario más de nuestra Independencia de México* en la plaza cívica de la comunidad, el día 15 de septiembre del año en curso a partir de las 21:00 hrs.

- Una lona de 60 m x 40 m
- Dos gruesas de cohetes
- Adorno alusivo a la fecha

Señor presidente le hacemos mención que con esto que pretendemos realizar queremos dar seguimiento a las actividades que se viene realizando año con año en nuestra comunidad, por lo que al mismo tiempo queda usted invitado para acompañarnos

Sin más por el momento y en apoyo a los Sanfelipenses en la realización de sus eventos, le damos las gracias.



DELEGADO MUNICIPAL
ASCENCIÓN LEYVA RAMÍREZ

ATENTAMENTE



PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
IGNACIO CONTRERAS GALINDO

[Handwritten signature]
C. Clemente Jesús Cruz
Subdelegado Depto



San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México a 21 de Agosto de 2012

ASUNTO: SE SOLICITA APOYO
PARA EL FESTEJO DEL 15 DE SEPTIEMBRE

C. JOAQUÍN CRUZ SALAZAR
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE CHAPA DE MOTA, MÉXICO

PRESENTE:

Las suscritas autoridades de la comunidad de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México que con el aprecio de siempre le mandamos un gran saludo y al mismo tiempo le solicitamos de la manera más atenta el siguiente apoyo, para **festejar un aniversario más de nuestra Independencia de México** en la plaza cívica de la comunidad, el día 15 de septiembre del año en curso a partir de las 21:00 hrs.

- Una lona de 60 m x 40 m
- Dos gruesas de cohetes
- Adorno alusivo a la fecha

Señor presidente le hacemos mención que con esto que pretendemos realizar queremos dar seguimiento a las actividades que se viene realizando año con año en nuestra comunidad, por lo que al mismo tiempo queda usted invitado para acompañarnos

Sin más por el momento y en apoyo a los Sanfelipenses en la realización de sus eventos, le damos las gracias.



DELEGADO MUNICIPAL
ASCENCIÓN LEYVA RAMÍREZ

ATENTAMENTE



PRESIDENTE MUNICIPAL
IGNACIO CONTRERAS GALINDO

*C. Clemente Pérez Cruz
Subdelegado Depto*



6.3 Solicitud de tambos para basura de escuela (2012)

Asunto : Se solicita tambos.

San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México; a 16 de abril de 2012.

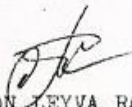
C. JOAQUIN CRUZ SALAZAR
PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL
DE CHAPA DE MOTA, MEXICO.
P R E S E N T E :

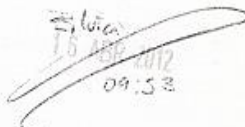
El suscrito C. J. Ascención Leyva Ramírez, Delegado Municipal - de la población antes indicada se dirige a usted de la manera más atenta expresándole un cordial saludo y al mismo tiempo aprovechar la ocasión para solicitarle dos tambos para depositar la basura que se genera a un costado de la Escuela Primaria Miguel Hidalgo y Costilla ya que se carece de dicho material y los residuos estan a la intemperie dando mal aspecto.

Por la atención a la presente y en espera de una respuesta - afirmativa le anticipo mi más sincero agradecimiento.

A T E N T A M E N T E.




C. J. ASCENCION LEYVA RAMIREZ.
DELEGADO MUNICIPAL.


16 APR 2012
09:53

Anexo 7. Solicitudes de apoyo de instancias ejidales a autoridades municipales

	GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO	SEIEM
"2012 AÑO DEL BICENTENARIO DEL ILUSTRADOR NACIONAL"		
N.F.	DEPENDENCIA: ESC. PRIM. BIL. " ADOLFO LÓPEZ MATEOS" C.C.T: 15DPB0149P	
1.-	GLORIA GONZALEZ RAMIREZ (PRESIDENTE)	ASUNTO: SE SOLICITA APOYO
2.-	AGUSTIN MONROY NARVAEZ (VICEPRESIDENTE)	EJIDO DE SAN FELIPE COAMANGO, CHAPA DE MOTA, MÉX., A 25 DE MAYO DE 2012.
3.-	ANGELINA SALDIVAR CANARENA (SECRETARIO)	
4.-	C.C. PROFR. ASUNCIÓN LEYVA RAMIREZ PROFR. IGNACIO CONTRERAS GALINDO C. CLEMENTE PÉREZ CRUZ. AUTORIDADES DE LA COMUNIDAD DE SAN FELIPE COAMANGO, CHAPA DE MOTA, MÉX. P R E S E N T E :	
5.-	JUDITH CONTRERAS ZAMORA (PRIMER VOCAL)	
<p>LOS SUSCRITOS C.C. PROFR. AURELIO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, GLORIA GONZALEZ RAMIREZ, DIRECTOR DE LA ESCUELA Y PRESIDENTE DE LA ASOC. DE PADRES DE FAMILIA DE LA ESCUELA ANTES CITADA. POR ESTE MEDIO NOS DIRIJIMOS A USTEDES PARA SALUDARLE CON EL AFECTO DE SIEMPRE. AL MISMO TIEMPO SOLICITARLE DE SU VALIOSO APOYO A FIN DE NOS PROPORCIONE UN MILLAR DE BLOCK. PARA LA CONTINUACIÓN DE LA OBRA DE LA BARDA PERIMETRAL DEL PLANTEL EDUCATIVO SE ANEXA INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA.</p>		
<p>ESPERANDO QUE NUESTRA PETICIÓN SEA FAVORABLE LE REITERAMOS NUESTRO AGRADECIMIENTO.</p>		
GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO	ATENTAMENTE	
 S.E.I.E.M. DEPTO. DE EDUC. INDÍGENA ESCUELA PRIMARIA BILINGÜE "ADOLFO LÓPEZ MATEOS" C.C.T. 15DPB0149P E. DE SAN FELIPE COAMANGO MUN. DE CHAPA DE MOTA, MÉX.	 ESC. PRIMARIA BILINGÜE "ADOLFO LÓPEZ MATEOS" C.C.T. 15DPB0149P EJIDO DE SAN FELIPE COAMANGO CHAPA DE MOTA, MÉX.	

Anexo 8. Creación de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovi)

8.1 Cocicovi módulos sanitarios

	H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHAPA DE MOTA, MÉX. 2009-2012	 Chapa de Mota <small>2009-2012 Un Gobierno de Justicia y Compromiso</small>
---	--	--

"2011. AÑO DEL CAUDILLO VICENTE GUERRERO"

SECCIÓN: CONTRALORÍA
No DE OFICIO: CHAM/CIM/149/2011
ASUNTO: El que se indica

Chapa de Mota, México; 19 de septiembre del año 2011

**C. J. ASCENCION LEYVA RAMIREZ
DELEGADO**

**SAN FELIPÉ COAMANGO
PRESENTE.**

Por este conducto muy respetuosamente me permito Invitar a Usted y así mismo haga extensiva la invitación a la gente de su comunidad para que asistan a la integración del Comité Ciudadano de Control y Vigilancia (COCICOVI), de la Obra: **CONSTRUCCION DE MODULOS SANITARIOS** en la comunidad de **San Felipe Coamango** el próximo **martes 20 de septiembre** a las **16:00 hrs** en el Campo de Futbol. centro

Sin otro particular por el momento reciba un atento y cordial saludo

ATENTAMENTE


**R. L. A. VÍCTOR HUGO VENTURA SANTIAGO
CONTRALOR INTERNO MUNICIPAL**



c.c.p Archivo
VHVS/Frg-

Palacio Municipal s/n Chapa de Mota, C.P. 54350 Tel/Fax (01 588) 99 2 02 09 / 99 2 03 22 / 99 2 03 63

8.2 Cocicovi cerco perimetral de escuela en el ejido



H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
DE CHAPA DE MOTA, MÉX.
2009-2012



"2012. AÑO DEL BICENTENARIO DE EL ILUSTRADOR NACIONAL"

SECCIÓN: CONTRALORÍA
No DE OFICIO: CHAPA/CIM/95/2012
ASUNTO: El que se indica

Chapa de Mota, México: 13 de julio del 2012

C. J. ASCENCION LEYVA RAMIREZ
DELEGADO
C. CRISPIN FUENTES PEREZ
SUBDELEGADO
C. IGNACIO CONTRERAS GALINDO
PRESIDENTE DE COPACI
SAN FELIPE COAMANGO
P R E S E N T E

Por medio de la presente reciba un cordial saludo, al mismo tiempo me dirijo a Usted de manera respetuosa haciendo una atenta INVITACION y a su vez la haga extensiva a la gente de su comunidad para que asistan a la integración de los COMITES CIUDADANOS DE CONTROL Y VIGILANCIA (COCICOVIS) de las Obras que se ejecutan con recursos del Programa (FEFOM), ejercicio fiscal 2012:

No	Fecha	Hora	No. de Obra	Obra	Ubicación
1	17/07/2012	16:00	021/2012/FEFOM/036	CONSTRUCCION DE MODULOS SANITARIOS EN DOS CAMPOS DEPORTIVOS	SAN FELIPE COAMANGO
2	17/07/2012	17:00	021/2012/FEFOM/037	CONSTRUCCION DE CERCO PERIMETRAL DE LA ESCUELA "EMILIANO ZAPATA"	SAN FELIPE COAMANGO

Sin más por el momento y en espera de una respuesta favorable, quedo de Usted.



c.c.p. Archivo
VHVS/Frg"

Palacio Municipal s/n Chapa de Mota, C.P. 54350 Tel/Fax (01 588) 99 2 02 09 / 99 2 03 22 / 99 2 03 63

Anexo 10.

El comportamiento de la superficie en las entidades federativas es variado, por ejemplo, el 78.7% (7, 380, 728) de la superficie de Oaxaca corresponde a los núcleos agrarios, el 77.9% (4, 956, 524) para Guerrero, 77.2% (2, 150, 606) para Nayarit, 73.9% (360, 547) para Morelos. En contraste con entidades con menores porcentaje de superficie de propiedad social como el Distrito Federal (22.1%), Nuevo León (29.1%), Tamaulipas (32.2%), por mencionar algunos casos.

Sin embargo, en términos absolutos habría otra interpretación, puesto que, encontramos entidades federativas como Chihuahua que cuenta con 40.5% de la superficie de núcleos agrarios, pero que en términos absolutos es la entidad que tiene el mayor número de hectáreas con 10, 021, 849. Otras entidades con mayor número de núcleos agrarios en términos absolutos son Durango, que cuenta con 8, 296, 895 hectáreas, seguido de Oaxaca con 7, 380, 728, Coahuila con 6, 283, 608, Sonora con 6, 151, 761.

Cuadro 1
Superficie de los núcleos agrarios y no agrarios por entidad federativa, en hectáreas y porcentajes, 2012.

Estado	Sup. Agraria (ha)	Sup. Agraria (%)	Sup. no agraria (ha)	Sup. no agraria (%)	Sup. total (ha)	Sup. total %
Chihuahua	10,021,849	40.5	14,724,151	59.5	24,746,000	100
Durango	8,296,895	67.3	4,034,805	32.7	12,331,700	100
Oaxaca	7,380,728	78.7	1,994,972	21.3	9,375,700	100
Coahuila	6,283,608	41.4	8,875,892	58.6	15,159,500	100
Sonora	6,151,761	34.3	11,783,739	65.7	17,935,500	100
Baja california	5,151,644	72.1	1,993,356	27.9	7,145,000	100
Guerrero	4,956,524	77.9	1,403,076	22.1	6,359,600	100
Baja california S.	4,944,990	66.9	2,445,910	33.1	7,390,900	100
Chiapas	4,358,228	59.4	2,972,872	40.6	7,331,100	100
San Luis P.	4,067,568	66.5	2,046,132	33.5	6,113,700	100
Sinaloa	3,802,200	66.3	1,934,300	33.7	5,736,500	100
Zacatecas	3,756,463	49.9	3,771,937	50.1	7,528,400	100
Jalisco	3,160,254	40.2	4,698,546	59.8	7,858,800	100
Campeche	3,013,471	52.4	2,737,229	47.6	5,750,700	100
Veracruz	2,871,658	40.0	4,310,942	60.0	7,182,600	100
Michoacán	2,837,147	48.4	3,022,753	51.6	5,859,900	100
Quintana Roo	2,775,434	62.1	1,695,066	37.9	4,470,500	100

Tamaulipas	2,583,223	32.2	5,441,677	67.8	8,024,900	100
Yucatán	2,231,529	56.5	1,720,871	43.5	3,952,400	100
Nayarit	2,150,606	77.2	635,094	22.8	2,785,700	100
Nuevo León	1,869,822	29.1	4,545,778	70.9	6,415,600	100
Puebla	1,542,004	44.9	1,888,596	55.1	3,430,600	100
Guanajuato	1,239,456	40.5	1,821,244	59.5	3,060,700	100
México	1,154,334	51.6	1,080,766	48.4	2,235,100	100
Tabasco	1,076,532	43.5	1,396,568	56.5	2,473,100	100
Hidalgo	953,252	45.8	1,128,048	54.2	2,081,300	100
Querétaro	544,502	46.5	625,398	53.5	1,169,900	100
Morelos	360,547	73.9	127,353	26.1	487,900	100
Colima	304,886	54.2	257,814	45.8	562,700	100
Aguascalientes	244,626	43.6	316,974	56.4	561,600	100
Tlaxcala	189,421	47.4	210,279	52.6	399,700	100
Distrito federal	33,077	22.1	116,423	77.9	149,500	100
Nacional	100,308,239	51.2	95,758,561	48.8	196,066,800	100

Fuente: elaboración propia con datos del Registro Agrario Nacional en el Panorama Agrario de México, 30 de julio (2012).

En contraste con entidades federativas que tienen mayores porcentajes de tierras no agrícolas. Tal es el caso del Distrito Federal donde el 77.9% de la superficie es no agraria, aunque, es la entidad con menos hectáreas, en el caso de Nuevo León, la superficie sobresale también con 70.9% (4, 545, 778), Tamaulipas con 67.8% (5, 441, 677). Sin embargo, en términos absolutos, por las dimensiones Chihuahua es la entidad federativa que sigue teniendo el mayor número de hectáreas de superficie no agraria con 14, 724, 151, seguido de Sonora con 11, 783, 739, en tercer lugar, aparece Coahuila con 8, 875, 892.

Distribución de la propiedad social en México

De la totalidad de los núcleos agrarios (31, 940), el 92.6% son ejidos y 7.4% comunidades. Hemos comentado que la proporción menor de las comunidades responde a la dificultad de los procedimientos para comprobar, por medio de documentos el despojo de las tierras o porque el despojo había sido antes de 1857 cuando prevé la Ley Agraria de 1915, como en el caso de San Felipe Coahuila que se comenta más adelante.

Cuadro 2.
Ejidos y comunidades a nivel nacional, por entidad federativa, en número y porcentaje, 2014

Entidad federativa	Ejido		Comunidad		Total general	
	Número	%	Número	%	Número	%
Veracruz	3,639	12.3	83	3.5	3,722	11.7
Chiapas	3,092	10.5	91	3.9	3,183	10.0
Michoacán	1,760	6.0	117	5.0	1,877	5.9
Guanajuato	1,562	5.3	7	0.3	1,569	4.9
Jalisco	1,393	4.7	56	2.4	1,449	4.5
Tamaulipas	1,391	4.7	4	0.2	1,395	4.4
San Luis P.	1,279	4.3	164	6.9	1,443	4.5
Sinaloa	1,210	4.1	98	4.1	1,308	4.1
Puebla	1,070	3.6	124	5.2	1,194	3.7
México	1,062	3.6	174	7.4	1,236	3.9
Guerrero	1,054	3.6	195	8.3	1,249	3.9
Hidalgo	1,024	3.5	145	6.1	1,169	3.7
Durango	987	3.3	129	5.5	1,116	3.5
Sonora	953	3.2	49	2.1	1,002	3.1
Chihuahua	907	3.1	72	3.0	979	3.1
Coahuila	888	3.0	2	0.1	890	2.8
Oaxaca	850	2.9	725	30.7	1575	4.9
Tabasco	805	2.7	2	0.1	807	2.5
Zacatecas	755	2.6	15	0.6	770	2.4
Yucatán	737	2.5	1	0.0	738	2.3
Nuevo León	594	2.0	14	0.6	608	1.9
Campeche	385	1.3		0.0	385	1.2
Nayarit	366	1.2	37	1.6	403	1.3
Querétaro	365	1.2	15	0.6	380	1.2
Quintana roo	279	0.9		0.0	279	0.9
Tlaxcala	242	0.8	2	0.1	244	0.8
Baja california	235	0.8	3	0.1	238	0.7
Morelos	205	0.7	26	1.1	231	0.7
Aguascalientes	184	0.6	3	0.1	187	0.6
Colima	164	0.6	2	0.1	166	0.5
Baja california S.	99	0.3		0.0	99	0.3
Distrito Federal	41	0.1	8	0.3	49	0.2
Total	29577	100.0	2363	100.0	31940	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (2014)

Las 5 entidades con más núcleos agrarios (ejidos y comunidades) son Veracruz con 3, 722, Chiapas con 3, 183, Michoacán con 1, 877, Guanajuato con 1, 569 y Jalisco con 1, 449. En contraparte, el Distrito Federal con 49 núcleos agrarios, Baja California Sur con 99, Colima con 166, Aguascalientes con 187 Morelos con 231. La preponderancia de los ejidos sobre las comunidades, responde a la dificultad de los pueblos para tramitar la restitución de tierras, dado que les era complicado identificarlos físicamente, porque no contaran con los títulos o porque legalmente los habían enajenado.

Estas problemáticas permitieron que se dotaran de ejidos a todos los pueblos que los necesitaran. Por estas circunstancias en ninguna de las entidades federativas las comunidades son mayores a la de los ejidos, incluso encontramos la ausencia de comunidades en Campeche, Baja California Sur y Quintana Roo. Oaxaca es quién más comunidades tiene con 725, en términos relativos eso significa el 46%, respecto del total de sus núcleos agrarios. Salvo el caso de Oaxaca la representación de las comunidades es menor al 16% con respecto a los ejidos en el resto de las entidades federativas. El 50% de las entidades federativas no supera el 3% de representación de comunidades agrarias, respecto del total de núcleos agrarios.

Sujetos Agrarios

Cuadro 3
Ejidatarios, poseesionarios y avecindados de los núcleos agrarios a nivel nacional por entidad federativa, en número y porcentaje, 2014.

Estado	Ejidatarios/comuneros		Poseesionarios		Avecindados		Total Sujetos Agrarios	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Veracruz	291,992	8.4	78,720	11.1	154,254	12.9	524,966	9.7
Oaxaca	273,114	7.8	12,078	1.7	42,307	3.5	327,499	6.1
Chiapas	270,924	7.8	52,571	7.4	53,719	4.5	377,214	7.0
Guerrero	237,245	6.8	37,426	5.3	25,327	2.1	299,998	5.6
México	211,760	6.1	133,237	18.8	31,537	2.6	376,534	7.0
Sinaloa	191,037	5.5	3,138	0.4	9,309	0.8	203,484	3.8
Puebla	186,489	5.3	39,148	5.5	55,923	4.7	281,560	5.2
Michoacán	154,910	4.4	44,217	6.2	65,103	5.4	264,230	4.9
Hidalgo	151,470	4.3	25,280	3.6	54,328	4.5	231,078	4.3
San Luis P.	139,795	4.0	27,308	3.9	45,785	3.8	212,888	3.9
Durango	136,385	3.9	11,214	1.6	47,092	3.9	194,691	3.6

Jalisco	121,352	3.5	30,463	4.3	101,490	8.5	253,305	4.7
Guanajuato	113,715	3.3	34,458	4.9	100,744	8.4	248,917	4.6
Chihuahua	111,028	3.2	7,776	1.1	28,303	2.4	147,107	2.7
Zacatecas	107,338	3.1	16,779	2.4	47,181	3.9	171,298	3.2
Yucatán	94,961	2.7	13,322	1.9	20,548	1.7	128,831	2.4
Sonora	90,144	2.6	5,369	0.8	25,806	2.1	121,319	2.2
Tamaulipas	89,053	2.6	9,735	1.4	32,016	2.7	130,804	2.4
Coahuila	66,345	1.9	8,752	1.2	35,873	3.0	110,970	2.1
Nayarit	65,486	1.9	10,485	1.5	33,692	2.8	109,663	2.0
Tabasco	61,713	1.8	52,296	7.4	42,856	3.6	156,865	2.9
Tlaxcala	50,203	1.4	6,425	0.9	13,137	1.1	69,765	1.3
Morelos	47,554	1.4	8,664	1.2	8,032	0.7	64,250	1.2
Campeche	42,806	1.2	5,684	0.8	11,667	1.0	60,157	1.1
Nuevo León	40,159	1.2	6,400	0.9	12,763	1.1	59,322	1.1
Quintana R.	38,117	1.1	2,363	0.3	21,339	1.8	61,819	1.1
Querétaro	37,182	1.1	14,398	2.0	30,522	2.5	82,102	1.5
Baja C.	21,311	0.6	1,655	0.2	9,961	0.8	32,927	0.6
Aguascalientes	19,579	0.6	4,366	0.6	21,777	1.8	45,722	0.8
Colima	17,773	0.5	2,268	0.3	11,998	1.0	32,039	0.6
Baja C. S.	7,353	0.2	1,553	0.2	5,876	0.5	14,782	0.3
Distrito Federal	2,680	0.1	570	0.1	38	0.0	3,288	0.1
Total general	3,490,973	100	708,118	100	1,200,303	100	5,399,394	100

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (2014)

Cuadro 4.
Ejidatarios o comunero, poseionarios y avecindados a nivel nacional por tipo de núcleos agrarios, en número y porcentaje, 2014

Tipo de núcleos Agrarios	Ejidatarios o comuneros		Poseionarios		Avecindados		Total Sujetos Agrarios	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Comunidad	574,584	10.6	2,126	0.0	33,353	0.6	610,063	11.3
Ejido	2,916,389	54.0	705,992	13.1	1,166,950	21.6	4,789,331	88.7
Total general	3,490,973	64.7	708,118	13.1	1,200,303	22.2	5,399,394	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA)

En la distribución de los ejidatarios/comuneros encontramos que Veracruz reúne el 8.4%, Oaxaca y Chiapas el 7.8%, Guerrero 6.8% y el Estado de México 6.1. Las entidades federativas que aglutina menos son el Distrito Federal con el 0.1%, Baja California Sur con 0.2%, Colima con 0.5%, Aguascalientes y Baja California con 0.6% cada una.

Respecto de su participación en la Asamblea, ellos no tienen derecho a voz ni a voto, pero son reconocidos por ésta, aunque están totalmente excluidos de las decisiones que se tomen en ella (PA, 2009a, pág. 43). Estos sujetos tienen menos tipos de derechos ya que pueden tener acceso, retiro y gestión de la propiedad, pero no necesariamente pueden excluir y alienar la propiedad. Las entidades con mayor concentración son Veracruz con 12.9%, Jalisco con 8.5%, Guanajuato con 8.4%, Michoacán con 5.4% y Puebla con 4.7%. Por otro lado, quienes tienen menos porcentajes son el Distrito Federal con 0.0% (38), Baja California Sur con 0.5%, Morelos con 0.7%, Baja California y Sinaloa con 0.8%.

Anexo 11. Reglamento Interno del Ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México, 2007.

	07
IN Y	ANTECEDENTES DEL EJIDO
DEL	Este ejido, San Felipe Coamango , del municipio de Chapa de
RE DEL	Mota, estado de México, fue creado por resolución presidencial de
DURIA	fecha 17 de Diciembre de 1930, realizando al interior la delimitación, destino y asignación de derechos en fecha 20 de febrero de 1995.
	Por otra parte, este mismo ejido, en asamblea celebrada en terminos de los artículos 10, 23 fracción I, 24 al 27, 30 y 31 de la ley agraria, con fecha 29 de Julio del 2007 tiene a bien actualizar y expedir el presente:
1A	REGLAMENTO INTERNO
	I N T R O D U C I O N
	El reglamento interno es un instrumento jurídico formal que tiene por objeto regular la organización socioeconómica y el funcionamiento del ejido, establecer los derechos y las obligaciones de sus integrantes, normar sus actividades productivas conforme al régimen de explotación adoptado, para garantizar el aprovechamiento integral de sus ejidatarios y la violación de sus preceptos será sancionada conforme a lo que establece el propio reglamento en concordancia con la ley agraria y demás disposiciones que resulten aplicables.
	Por otra parte, este reglamento fue elaborado y aprobado por la asamblea general de ejidatarios, respetando las costumbres y tradiciones del ejido y con fundamento en los artículos 27 fracción VII, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la constitución general de la república y 10 y 23 fracción I de la ley agraria.
	Título primero
	Disposiciones Generales
	Artículo 1°.- El presente reglamento regula las actividades socioeconómicas al interior del ejido de San Felipe Coamango, municipio de Chapa de Mota, estado de México, siendo obligatorio su cumplimiento por todos sus ejidatarios, posesionarios y avecindados.
	Artículo 2°.- El reglamento podrá revisarse y modificarse por acuerdo de asamblea. Cuando se modifiquen sus disposiciones, se procederá a inscribir el acuerdo respectivo en el registro agrario nacional.
	Artículo 3°.- El ejido tiene personalidad jurídica y patrimonio propios y es propietario de las tierras que haya adquirido y adquiera legalmente.
	Artículo 4°.- Para la aplicación y cumplimiento de este reglamento, la asamblea faculta al comisariado ejidal y consejo de vigilancia, para que acuda a realizar las gestiones necesarias ante las diversas dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal con el propósito de recibir la asesoría, créditos, autorizaciones y demás servicios que requiera.
	Título segundo
	De los ejidatarios, avecindados y posesionarios.
	Capítulo primero
	De los ejidatarios
	Artículo 5°.- Para poder ser ejidatario de este núcleo se requiere: I. Ser mexicano, mayor de edad o de cualquier edad si se tiene familia a su cargo o se trate de heredero. II Ser avecindado reconocido por la asamblea del ejido, excepto si se trata de un heredero. V

DECI
DE I
SEGI

OSTE
PRIM

BAJO
NAN
POSE
6. AN

TIENTE
LA P/
SEIS
5. SIG

III. Ser titular de derechos ejidales, o en su caso, de derechos parcelarios o sobre tierras de uso comun, adquiridas por alguno de los medios que establece la ley agraria y cumplir los requisitos que establece el presente reglamento.

Artículo 6°.- Para los efectos de la ley agraria y este reglamento la calidad de ejidatario se acredita a través de los siguientes documentos:

- I. Certificado parcelario o de derechos sobre las tierras de uso comun;
- II. Sentencia del tribunal agrario;
- III. Constancia de derechos expedida por el registro agrario nacional que acredite dicha calidad.
- IV.- Certificado de derechos agrarios.

Capitulo segundo De los derechos y obligaciones de los ejidatarios

HECT
DERE
ÁGOS
DELIN

Artículo 7°.- Los ejidatarios en la medida que lo permitan la capacidad y el desarrollo económico productivo del ejido, tendrán además de los derechos y obligaciones establecidos en la ley agraria, los siguientes:

Derechos

EXPEI
ÓTO
RECO
ELECT

NUME
3. LA

LA PA
CERTI
POR E

TERRA
ENCUI

2. SIGI

ACQUI

ELEGE
NUME
1. ELI

I. Ejercer el uso, usufructo y disposición sobre las tierras parceladas, de uso comun, respecto de las que tengan reconocidos derechos, observando al efecto las disposiciones contenidas en la ley agraria, sus reglamentos, este reglamento y los acuerdos de la asamblea;

- II. Seguridad social para el y su familia;
- III. Obtención de créditos para la adquisición de semillas, fertilizantes e instrumentos de labranza;
- IV. Gestion de la asesoría oficial y capacitación para las actividades agropecuarias, hortícola y frutícola que realice;
- V. Disfrutar de permisos para ausentarse temporalmente del ejido;
- VI.- Recibir la indemnización que le corresponda por virtud de la expropiación de sus tierras y demás bienes conforme a la ley.
- VII.- La disposición de arboles secos, previo acuerdo con los representantes del ejido ya sea que este en su parcela o en el uso comun.

Obligaciones

RELAC
DENON

OTRA
PEREZ

VISTA
PRESEN

AGRAR
DIA 23

EN LA

I. Asistir puntualmente y participar en las asambleas legalmente convocadas, sin portar armas ni estar bajo el efecto de drogas, enervantes o bebidas alcohólicas;

II. Participar en la explotación de las tierras de uso comun y demás recursos naturales del ejido, en la forma y terminos que se establezcan y hayan sido aprobados por la asamblea;

III. Participar en las labores de conservación, fomento, protección y restauración forestal, así como en las plantaciones comerciales o de otra índole que se lleven a cabo en el ejido, de conformidad con el programa de manejo forestal autorizado;

IV. Denunciar ante autoridad competente y ante los órganos de representación y de vigilancia del ejido, a quienes realicen la venta ilegal de tierras ejidales o exploten inmoderada o clandestinamente recursos renovables y no renovables del ejido;

V. Denunciar ante asamblea todo tipo de actos que se celebren en contravención a las disposiciones establecidas en la ley agraria y otros ordenamientos aplicables y que perjudiquen al ejido, tales como ventas ilegales, abusos de los órganos de representación y de vigilancia, etc.;

VI. Desempeñar los cargos o comisiones que les confiera la asamblea.

Artículo 8°.- Los ejidatarios, posesionarios y vecindados tendrán la obligación de realizar las aportaciones económicas y contribuir con las faenas que les sean asignadas por la asamblea



mantenimiento de linderos, que les sean requeridas, siempre y cuando se justifique el fin y sean aprobadas por la asamblea, debiendo rendirle un informe a esta, los órganos de representación o personas que se hubieren responsabilizado de su manejo.

Artículo 9°.- El ejidatario tendrá la obligación de asistir a las asambleas de manera personal o a través de un mandatario, con carta poder debidamente suscrita ante dos testigos que sean ejidatarios o vecindados. Si no puede firmar bastara con que imprima su huella digital en dicho documento, solicitando a un tercero que firme la misma a su ruego y en su nombre, asentando el nombre de ambos. En caso de que el titular por edad avanzada no pueda acudir a las asambleas, la carta poder debera darce al sucesor que este designe y lo presentara a la asamblea para que se haga cargo de los derechos y obligaciones del titular. Cuando en la asamblea se traten los asuntos previstos en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la ley agraria no se aceptara la asistencia de ningún mandatario.

Artículo 10°.- Los ejidatarios podrán votar y ser votados para ocupar los cargos de los órganos de representación y de vigilancia del ejido, siempre y cuando no concurran en su contra causas de inhabilitación, como sentencia judicial ejecutoriada que implique pena privativa de la libertad o por haber cometido actos lesivos en contra del núcleo agrario o desus integrantes. Ningún representante de titular podrá ser propuesto para ocupar cargos de eleccion ejidales.

Artículo 11°.- Se podrá exonerar de sanciones a los ejidatarios que por enfermedad o por causa de fuerza mayor, les resulte imposible asistir a la asamblea de que se trate, debiendo para tal efecto demostrar a satisfacción de la asamblea, la causa de la falta.

**Capitulo tercero
De la aceptacion de los ejidatarios**

Artículo 12°.- La asamblea además de reconocer la calidad de ejidatario a favor de quienes cumplan con los requisitos de los artículos 5 y 6 de este reglamento, tambien esta facultada para aceptar como ejidatarios a los individuos que la misma asamblea les designe y reconozca derechos cuando:

- I. Se hubiesen adquirido por enajenación o cesión de derechos parcelarios o sobre derechos a tierras de uso comun, o
- II. se trate de posesionarios de tierras formalmente parceladas o que ejerzan derechos de participación sobre tierras de uso comun sin perjuicio de derechos de ejidatarios.

Artículo 13°.- Para los efectos de preservar el patrimonio y la integración social del ejido, bajo los terminos de la justicia y equidad, queda establecido que:

- I. Los derechos ejidales a los que se renuncie quedaran automáticamente cedidos a favor del ejido, y
- II. Dentro del ejido ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios que excedan el 5 % del total de las tierras del ejido, como lo determina el artículo 27 constitucional en su fraccion vii y su correlativo 47 de la ley agraria.

**Capitulo cuarto
De la pérdida de derechos ejidales**

Artículo 14°.- Causas por las cuales se pierde la calidad de ejidatario:

- I. La renuncia de los derechos ejidales que expresamente haga el titular;
- II. La transmisión de la totalidad de los derechos parcelarios y de uso comun;
- III. Por la expropiación de las tierras que impliquen la totalidad de sus derechos ejidales;
- IV. Por resolución firme de los tribunales agrarios, o

TERCER
DESDE
Y TITUL
ANTERI
CUART.
HAN DA
QUINTA
CUMPL
SOMET
RESIDE
JURISD
FUTUR
LEIDO
CONTE
ACULC
ANO DE



V. Por prescripción negativa o por adopción del dominio pleno, siempre y cuando no se conserven derechos sobre otras tierras del ejido.

**Capitulo quinto
De los avecindados**

Articulo 15°.- Los avecindados del ejido son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o mas en el núcleo ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea o por el tribunal agrario competente.

La asamblea podrá reconocer a los avecindados y otorgarles la calidad de ejidatarios, cuando cumplan los requisitos que se señalan en este reglamento y gozaran de los derechos que la ley agraria y el presente reglamento les confieren.

Los avecindados tendrán los siguientes derechos:

- I.- Adquirir derechos parcelarios o sobre tierras de uso comun por enajenación o sección de los mismos.
- II.- Participar en la junta de pobladores del ejido.

**Capitulo sexto
De los posesionarios**

Articulo 16°.- El posesionario es aquel campesino mexicano mayor de edad o de cualquier edad si se tiene familia a su cargo, que adquiere ese caracter por virtud de:

- I.- Resolucion del tribunal que declare procedente la acción de Prescripción positiva;
- II. Por resolución de asamblea.

Articulo 17°.- Los posesionarios tendrán los siguientes derechos:

- I. Ser reconocidos por la asamblea como titulares de derechos parcelarios o sobre tierras de uso comun, los que acreditaran con los certificados correspondientes;
- II. Adquirir derechos mediante prescripción positiva como lo establece el artículo 48 de la ley agraria;
- III. Usar y disfrutar su parcela pudiendo dar en garantía su usufructo;
- IV. Enajenar los derechos parcelarios que se le haya asignado y/o reconocido por la asamblea y de recibir la indemnización en caso de expropiación.
- V. Suceder sus derechos parcelarios y de asumir el dominio pleno una vez que la asamblea hubiera autorizado su adopción.

**Titulo tercero
De los órganos del ejido**

Articulo 18°.- Son órganos del ejido:

- I. La asamblea;
- II. El comisariado ejidal; y
- III. El consejo de vigilancia.

**Capitulo primero
De la asamblea**

Articulo 19°.- El órgano máximo de decision del ejido, es la asamblea, la cual se constituye con la presencia de los ejidatarios con sus derechos legalmente reconocidos y en su caso con los representantes de los ejidatarios para los asuntos en que este permitida su participación.

Articulo 20°.- La asamblea se reunirá cada seis meses en forma ordinaria y extraordinaria cuando asi se requiera, de acuerdo con las necesidades que tenga el ejido.

Articulo 21°.- La asamblea debera celebrarse en el auditorio del poblado de San Felipe Coamango y solo por causa de fuerza mayor se podrá celebrar en lugar distinto; esto ultimo debera especificarse en la convocatoria respectiva.



UNAC
 Y CAD
 DELEG
 MUNIC
 EJIDO
 AGOS
 CITAD
 HAG
 CONTA
 TITULA
 DESINT
 QUE EL
 ESTABL
 LA PUB
 DE MEXI
 BIEN CO
 FAVOR
 PARCEL
 ESTADO
 No. 53557
 PARCELA
 CERTIFIC
 SABER Q
 79, 80, 10
 DE CONF

CEI
DE
DEI
PAF
SAT
SEG
OST
PRM

SIG
PAR
PRES
6. A
ADQI
TIEND
EJIDA
S. SI
CONS
FEDE
NUME
4. EL
LA AV
CUAL
DESIN
CONVI
DEREC
LAS O
DEMAS
DISPUE
3. SIG
NACIO
RESPEC
MEXIC
DE LOS
DE DER
Z-1 P27
2. SIGUE
POBLAD
SER EJI
EXPEDIE
1. EL C

DECLAR
SUCESSIV
EL CEDER
EL C. APC
ARTICULO
DERECHOS
CONTRAT

Capitulo segundo Del comisariado ejidal

Articulo 22°.- El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea y en quien recae la representación y gestión administrativa del ejido.

Articulo 23°.- El comisariado ejidal estará constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes.

Las funciones serán cumplidas de manera conjunta por los tres propietarios. Así mismo, podrá contar con las comisiones y los secretarios auxiliares que la asamblea estime necesarios.

Articulo 24°.- El comisariado ejidal tendrá además de las señaladas por la ley agraria y sus reglamentos, las siguientes atribuciones y obligaciones:

I. Llevar el libro de registro en el que se asentaran los datos básicos de identificación de todos los ejidatarios, poseionarios y avecindados que integren el núcleo de población, así como los datos que permitan establecer la ubicación, colindancia y número de las parcelas y las participaciones de los derechos que les corresponden sobre las tierras de uso comun y todo lo relativo a las enajenaciones y demás actos jurídicos que se realicen sobre derechos ejidales, estando dicho libro a disposición de los interesados para su consulta.

II. Llevar el libro de actas en el que se registren los acuerdos de asamblea.

III. Autorizar por escrito los permisos a todos aquellos ejidatarios que por acuerdo de asamblea se les exente del pago por ausentarse temporalmente del ejido;

IV. Revisar las cuentas de las comisiones y secretarios auxiliares que manejen fondos;

V. Otorgar poderes para actos concretos que se requieran, así como revocarlos en su oportunidad, dentro de las limitaciones que considere la asamblea;

VI. Aplicar las sanciones acordadas por la asamblea;

VII. Resguardar los certificados parcelarios correspondientes a las parcelas con destino específico;

VIII. Conocer del ofrecimiento de venta de las parcelas sobre las que se haya adoptado el dominio pleno, para que, en su caso, se ejerzan los derechos del tanto y de preferencia que procedan.

Articulo 25°.- El presidente del comisariado ejidal tendrá las siguientes atribuciones:

I. Presidir las asambleas.

II. Presidir las juntas del comisariado, ejercitando su voto de calidad en los casos que así se requiera;

III. Llevar la custodia de los libros de registro del ejido y su actualización;

IV. Vigilar que las convocatorias permanezcan en los lugares que habitualmente se fijan y por el tiempo que marca la ley, previo a la celebración de las asambleas;

V. Asistir a las reuniones que le encomiende la asamblea y a las que sea convocado para tratar asuntos relacionados con el ejido;

VI. Autorizar conjuntamente con el tesorero los documentos que impliquen erogaciones con cargo a las finanzas del ejido;

VII. Intervenir oportunamente en la solución preferentemente conciliatoria y apegada a la ley, en los conflictos que afronte el ejido con terceros o los ejidatarios entre si o tambien con terceros.

Articulo 26°.- El secretario del comisariado ejidal desempeñara las siguientes actividades:

I. Atender la correspondencia y conservar ordenado el archivo del ejido;

II. Elaborar las convocatorias y citatorios para la celebración de asambleas y reuniones de los órganos de representación;

III. Levantar las actas de asamblea y de las juntas de los órganos de representación del ejido;

IV. Revisar los asientos contables del ejido cuando menos una vez

- V. Asistir a las reuniones que le encomiende la asamblea o el presidente del comisariado ejidal, en representación del ejido;
- VI. Mantener permanentemente informado al comisariado ejidal sobre su actuación;
- VII. Convalidar con su firma los escritos del presidente del comisariado ejidal.

Artículo 27°.- El tesorero del comisariado ejidal tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones;

- I. Custodiar los fondos del ejido;
- II. Cobrar las cuotas que se hayan acordado y aprobado en asambleas y expedir los recibos correspondientes.
- III. Firmar conjuntamente con el presidente del comisariado ejidal, los documentos que impliquen erogaciones a cargo de la finanzas del ejido;
- IV. Llevar libros de ingresos y egresos para el control estricto de las actividades económicas que se desarrollen en el ejido;
- V. Realizar cortes de caja cada dos meses.
- VI. Dar cuenta a la asamblea cada seis meses, sobre el estado general que guardan las finanzas del ejido.

**Capitulo tercero
Del consejo de vigilancia**

Artículo 28°.- El consejo de vigilancia es el órgano encargado de vigilar los actos del comisariado; estará constituido por un presidente y dos secretarios propietarios y sus respectivos suplentes.

Artículo 29°.- El consejo de vigilancia, además de las facultades que le otorga la ley agraria, sus reglamentos y este reglamento, tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

- I. Vigilar que los actos del comisariado ejidal se ajusten a los preceptos de la ley agraria, sus reglamentos, este reglamento y los acuerdos de la asamblea;
- II. Revisar los asuntos y operaciones efectuadas por el comisariado ejidal, a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante esta y de ser necesario ante las autoridades del fuero comun y fuero federal, las irregularidades en que hubiere incurrido el comisariado ejidal;
- III. Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado ejidal;
- IV. Apoyar en sus actividades al comisariado ejidal cuando este se lo solicite.

Capitulo cuarto

**De la eleccion de los órganos de representación
Y de vigilancia del ejido**

Artículo 30°.- Los miembros propietarios y suplentes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, comisiones especiales y secretarios auxiliares en su caso, serán electos en asamblea; el voto sera secreto y el escrutinio publico e inmediato.

Los suplentes del comisariado ejidal y consejo de vigilancia salientes, que no hayan fungido como titulares, se podrán elegir como titulares o suplentes en la eleccion siguiente inmediata a la que fueron electos originalmente.

Artículo 31°.- Para ser miembro del comisariado ejidal o del consejo de vigilancia, así como para ser integrante de alguna comision o secretario auxiliar, se requiere:

- I. Ser ejidatario;
- II. Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses anteriores a su designación.
- III. Estar en el pleno goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad, y
- IV. Trabajar en el ejido mientras dure en su encargo.

TERCER ARTICULO NOTIFICADO QUE ESTE CUARTO CONFIRMAR PARTES AGRARIAS RENDIR RAZON LEIDO SU FIRMA A LOS

Artículo 32°.- El comisariado ejidal y el consejo de vigilancia titulares desempeñaran su cargo legalmente por un periodo de tres años.

Artículo 33°.- Si al término del periodo para el que haya sido electo el comisariado ejidal no se han celebrado elecciones, sus miembros propietarios serán automáticamente sustituidos por los suplentes. Por su parte el consejo de vigilancia debiera convocar elecciones en un plazo no mayor de sesenta días, contados a partir de la fecha en que concluyan legalmente las funciones de los miembros propietarios.

Artículo 34°.- Los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia que se encuentren en funciones, estarán impedidos para adquirir derechos sobre tierras ejidales pertenecientes a ejidatarios legalmente reconocidos, a excepción de los que obtengan por herencia.

**Capitulo quinto
De la remoción de los integrantes de los órganos de representación**

Artículo 35°.- La remoción de los miembros del comisariado ejidal o del consejo de vigilancia, sera acordada por voto secreto en cualquier momento por la asamblea que al efecto sea convocada, o que sea convocada por la procuraduria agraria a partir de la solicitud de por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios del núcleo.

Artículo 36°.- La asamblea debiera, preferentemente en el mismo acto en que se determine la remoción, proponer a los ejidatarios que sustituyan a los removidos, quienes desempeñaran sus funciones únicamente por el tiempo que falte para que se cumpla el periodo legal para el que fueron electos los sancionados con la remoción

Artículo 37°.- Si las conductas u omisiones que motivaron la remoción de los órganos de representación y de vigilancia del ejido constituyeran faltas administrativas, se harán del conocimiento de las autoridades correspondientes y en caso de que configuren algún posible delito, se formulará la denuncia o querrela correspondiente, para que en su caso se ejercite la acción penal procedente.

**Titulo cuarto
De las tierras ejidales**

Artículo 38°.- Son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de la ley agraria, las dotadas o incorporadas legalmente a este núcleo, conforme a los antecedentes del ejido que forman parte de este reglamento.

Artículo 39°.- La asamblea señalo las superficies que habrán de destinarse a servidumbres, aclarando que para vesanas donde se da vuelta con la yunta, es de tres y medio metros, aportando la mitad cada colindante, quedando prohibido quererse apropiiar de terrenos que esten acupados por los rios, manantiales, bancos de arena o grava, estacionamientos y carreteras, así como el derecho de vía de dicha infraestructura.

**capitulo primero
De las tierras de uso comun**

Artículo 40°.- Las tierras de uso comun, constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de poblacion, y no se trate de tierras parceladas. La asamblea regulara el uso, aprovechamiento y conservación de las tierras de uso comun. Reconociéndole únicamente derechos a los ejidatarios legalmente reconocidos y en cuanto a los posesionarios y avecindados sera en asamblea donde se regulen sus posibles derechos

Artículo 41°.- Las tierras de uso comun, conforme a lo dispuesto por la ley agraria, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo el caso de manifiesta utilidad para el

I
II
IV
AGOSTO 1979
EJIDO
MUNICIPAL
DELEGAD
Y CADA
UNA COPI
CITADO.
HAGA A E
CONTARA
TITULAR
DESINTER
QUE EL CO
ESTABLEC
LA PUBLIC
DE MEXIC
BIEN CONC
FAVOR DE
PARCELAR
ESTADO DE
No. 53557
PARCELAN
CERTIFICAI
SABER QUE
79, 80, 107
DE CONFOR

mercantil de acuerdo con lo previsto por el artículo 75 de la ley agraria.

**Capitulo segundo
De las tierras parceladas**

Artículo 42°.- Corresponde a los ejidatarios y poseionarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas, una vez que se haya delimitado y asignado individualmente, conforme a la ley agraria y su reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos. Tratándose de las tierras parceladas, cada ejidatario y poseionario conservara la superficie y ubicación que de hecho o conforme a derecho la asamblea le asigne. En caso de que existan parcelas vacantes, la asignacion de los mismos se hará en los terminos previstos por el artículo 58 de la ley agraria y lo dispuesto por este reglamento.

Artículo 43°. El ejidatario y poseionario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediaría, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asi mismo, podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades, tanto mercantiles como civiles, sin que en los anteriores y este último caso pudieran traer como consecuencia la enajenación o embargo de la tierra.

Artículo 44°.- En ningún caso la asamblea ni el comisariado ejidal podrán disponer, usar o determinar la explotación colectiva de las tierras parceladas del ejido, sin el previo consentimiento por escrito de sus titulares.

Artículo 45°.- Para que una cesión o enajenación de derechos parcelarios se tenga como valida debera ajustarse a los siguientes requisitos:

- I. Otorgarse ante dos testigos; que deberan ser integrantes del comisariado o consejo de vigilancia en funciones.
- II. Que conste la notificación del derecho del tanto que les asiste al cónyuge e hijos del cedente;
- III. Que no se realice en perjuicio de terceros.
- IV. Que se realice a favor de ejidatarios o avecindados pertenecientes al ejido. La cesión que se realice sobre derechos a tierras de uso comun debera inscribirse en el registro agrario nacional para los efectos legales a que haya lugar.
- V.- Tanto el vendedor como comprador deberan otorgar al ejido una contraprestación de cincuenta salarios minimos vigentes, los cuales se aplicarán a la obra que el ejido y/o el comisariado este llevando a cabo. De la misma forma, están obligados a esta contraprestación, los vecinos del poblado que requieran que la asamblea les reconozca esta calidad agraria, para regularizar enagenaciones realizadas con ejidatarios o poseionarios.

Artículo 46°.- La enajenación, cesión o prescripción de derechos parcelarios no implica para el adquiriente, obtener la calidad de ejidatario, reservándose la asamblea la facultad de reconocerle esta calidad.

**Capitulo cuarto
De las tierras con destino especifico**

Artículo 47°.- la asamblea determinara el deslinde de la superficie que se considere necesaria para el establecimiento de parcelas con destino especifico, lo que se hara en los trabajos de delimitación, destino y asignación que lleve la asamblea de conformidad a lo establecido en el artículo 56 de la Ley Agraria y su reglamento.

Artículo 48°.- La explotación y administración de la parcela escolar estará a cargo del comité de administración integrado por tres miembros: el presidente de la sociedad de padres de familia de la escuela a la que este asignada la parcela, el director de la escuela y por los órganos de representación ejidal. El referido comité llevara un control estricto sobre su aprovechamiento y adecuada utilización en beneficio directo de

TERCERA
ARTICULO
NOTIFICAR
QUE ESTE
CUARTA.
CONFLICTO
PARTES;
AGRARIO
RENUNCIA
RAZON D
LEIDO O
SU CONT
FIRMAN
A LOS O

los alumnos del plantel educativo respectivo y de los miembros del ejido.

Titulo quinto
Del uso y aprovechamiento de las aguas del ejido
Capitulo unico

Articulo 49°.- Corresponde al propio ejido y a los ejidatarios el aprovechamiento de las aguas que se localicen dentro de sus terrenos, teniendo en consideracion lo previsto por la ley de aguas nacionales.

Articulo 50°.- Los aguajes comprendidos dentro de las tierras ejidales que no hayan sido asignados individualmente, serán de uso comun y su aprovechamiento y conservación se hará conforme a lo que determine la asamblea, siempre y cuando no se contravenga con lo establecido en la ley agraria o en la normatividad de la materia.

Titulo sexto
Fondos comunes
Capitulo unico

Articulo 51°.- Se entiende como fondo comun y su aplicación de los recursos económicos que se obtengan de:

I. La explotación y comercialización de los pastos y recursos renovables y no renovables, realizadas por terceros con autorización del ejido.

II. Adquisición de maquinaria, implementos de labranza, animales de trabajo o de cría, instrumentos, semillas y fertilizantes;

III. Pago de cuotas de cooperación que se establezcan para el mantenimiento y ampliación de los servicios oficiales de asistencia técnica y seguridad publica;

IV. Cooperación para obras y servicios de asistencia social o desarrollo comunitario;

V. Pagos de contribución;

VI. Gastos de oficina de los órganos de representación y vigilancia.

VII. La aportación por concepto de contratos de compra venta entre ejidatarios, posesionarios y vecindados.

Titulo séptimo
Capitulo unico
Sanciones

Articulo 52°.- La asamblea impondrá a los ejidatarios y en su caso posesionarios y vecindados, sanciones económicas, las cuales serán de uno a cinco salarios mínimos vigentes, por las causas siguientes:

I. No cumplir con los trabajos comunitarios o de faena acordados por la asamblea;

II. No cubrir las cuotas obligatorias.

III. Negarse a cumplir sin causa justificada las resoluciones de la asamblea o de los acuerdos de los órganos de representación y de vigilancia ejidal.

IV. Asistir a las asambleas portando armas o bajo el efecto de drogas, enervantes o bebidas alcohólicas;

V. Dar un mal uso a los recursos económicos y bienes propiedad del ejido que se le hayan conferido para su guarda o administración con algún propósito específico.

VI. Pastar a los animales en las besanas sin consentimiento del dueño.

VII.- pastar a los animales al interior de las parcelas sin consentimiento de su dueño.

VIII.- El ejidatario que acumule 2 faltas consecutivas e injustificadas sera separado como ejidatario por el tiempo que determine la asamblea hasta que pague la sanción que se le imponga, esta separacion implica la perdida en la participación de las asambleas al no tener voz ni voto en la misma.

IX- Los ejidatarios que no asistan a las asambleas o no cumplan con la sanción impuesta, no serán apoyados por los órganos de representación ejidal en los trámites ante procampo y c.n.a. o

A LEY
RE LA
LA NO.
N UNA
TINEZ
S DEL
CO, LO
VEINTE
RO DEL

LEY
DE
JULIO
DE 1970
N.º 1970
N.º 1970
N.º 1970
N.º 1970
N.º 1970

XIII.- La contribución ejidal se pagara en el mes de enero, a quien no lo haga se le sanciona con el doble de la contribución a partir del mes de febrero.

Artículo 53°.- Quien destruya o bloquee algún camino, pagara la sanción de mil pesos y tendrá la obligación de repararlo.

Transitorios

Artículo primero.- El presente reglamento interno fue aprobado por la asamblea de ejidatarios legalmente convocada y constituida que se celebro el día **299 de Julio del 2007** en el ejido de San Felipe Coamango, municipio de Chapa de Mota, estado de Mexico. Al registro agrario nacional se le solicita que inscriba y registre el presente reglamento interno, que podrá ser modificado en cualquier momento según lo requieran las necesidades del ejido, por acuerdo de la asamblea que al efecto se convoque y celebre conforme a la ley.

Artículo segundo.- Lo no previsto en este reglamento interno sera resuelto por la asamblea de ejidatarios, observando en todo momento las disposiciones de la ley agraria y otros ordenamientos legales, reglamentarios y administrativos que resulten aplicables.

Artículo tercero.- Inscribase este reglamento en el registro agrario nacional, con el propósito de que surta plenos efectos entre los miembros de este ejido y tambien respecto de terceros.

Artículo cuarto.- El presente reglamento interno entrara en vigor una vez aprobado por la asamblea e inscrito en el registro agrario nacional

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA
ESTADO DE CHAPA DE MOTA

ATENTAMENTE

POR EL COMISARIADO EJIDAL



Sergio Martínez Noguez
Presidente

Cirilo Robres Cleofas
Secretario

Elias Andrés Sanabria García
tesorero

EL CONSEJO DE VIGILANCIA



Dionisio Cruz Bustamante
Presidente

Gabino Valdez Huitron
Secretario

Hilario V. Martínez Guadarrama
Secretario