



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS  
Y AMBIENTALES

MERCADO PERIFÉRICO DE SUELO URBANO:  
VALORIZACIÓN DEL SUELO Y FIJACIÓN DE PRECIOS

Tesis presentada por:  
ROBERTO GÓMEZ HERNÁNDEZ

Para optar por el grado de:  
MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS  
Promoción 2001-2003

Director de tesis:  
VALENTIN IBARRA

Lector:  
MARTHA SCHTEINGART

México, D. F., febrero de 2012



## MIS MÁS SINCEROS AGRADECIMIENTOS A:

El Colegio de México, por brindarme la oportunidad de cursar el programa de la Maestría en Estudios Urbanos que se imparte en el Centro de estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA) de esta prestigiada institución. Asimismo, por la beca que me otorgó durante los dos años que duró la maestría.

A los profesores-investigadores del CEDUA, por sus enseñanzas y experiencias transmitidas durante los cursos de la maestría, pues sus conocimientos y espíritu crítico enriquecieron mi aprendizaje.

De igual modo, deseo expresar mi agradecimiento al Dr. Valentín Ibarra por dirigir esta tesis, así como por sus recomendaciones y el valioso apoyo que en todo momento me brindó para su elaboración. Debo un especial reconocimiento a la Dra. Martha Schteingart por su invaluable aporte intelectual, y de quien recibí importantes sugerencias y comentarios sobre la organización y el contenido de este trabajo.

De manera muy especial a mis padres, Ana María y Laurencio, a quienes debo el privilegio de vivir y son el pilar fundamental de mi educación.

A mis hermanos, Araceli, Ofelia, Saúl, Rodolfo y Alejandro, quienes en todo momento, con su ejemplo y cariño, han alentado mi formación profesional.

He llegado a la culminación de este trabajo gracias al apoyo que me otorgan y al cariño que me brindan mi esposa, Gaby, y mis hijas, Ana Sofía y Laura Elena, que son el motor de mi vida.

## RESUMEN

La existencia de un mercado irregular e ilegal de suelo urbano en las periferias de las ciudades mexicanas, es resultado de la incapacidad económica de grandes sectores de la población urbana de acceder a una vivienda dentro del mercado formal, caracterizado por una limitada oferta de suelo y con precios que no alcanzan a cubrir un sector importante de la población urbana.

La respuesta institucional ante tal problemática, desde hace ya varias décadas, consiste en la falta de aplicación de la normatividad urbana y en la implementación de estrategias que buscan dar salida a los problemas acumulados por la ocupación irregular, más que atender y resolver los problemas estructurales que dan origen a la expansión irregular.

Si bien es cierto que este tipo de ocupación no se lleva a cabo por medios violentos, es de destacar el quebrantamiento de la ley por parte de quien detenta los derechos de usufructo del suelo, al incumplir los mecanismos normativos para incorporar suelo al desarrollo urbano y vender lotes sin que el fraccionamiento haya sido autorizado, y sin haber realizado las obras de urbanización correspondientes.

El análisis que se llevó a cabo en el Oriente de la ZMCM y, en específico, en el asentamiento irregular ubicado en el Ejido de San Sebastián Chimalpa, Chimalhuacán, Estado de México, permite tener un mayor acercamiento a los factores que determinan el funcionamiento del mercado irregular de suelo y la forma en cómo se lleva a cabo la fijación de precios.

La incorporación del suelo de origen social al desarrollo urbano es favorecida por la ubicación del terreno y la fijación de su precio, presupone la incorporación de todos aquellos factores de localización y materiales que inciden en la mejora del bien, por ejemplo, la introducción de infraestructura básica, servicios y equipamientos urbanos.

También es posible encontrar variaciones en los precios del suelo, dependiendo de los agentes sociales involucrados en la compra-venta de suelo irregular. Las estrategias implementadas por compradores y vendedores son variadas y reflejan las aspiraciones y capacidad de negociación de quienes intervienen en la transacción.

Finalmente, la regularización de la tenencia de la tierra por parte del Estado, constituye otro factor que influye en la valorización del suelo.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1. ASPECTOS TEÓRICOS.....</b>	<b>12</b>
1.1 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO DE SUELO URBANO.....	12
1.3 EL MERCADO IRREGULAR DE SUELO URBANO.....	18
1.4 LA OCUPACIÓN IRREGULAR EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO20	
<b>CAPÍTULO 2. EL SUELO PERIFÉRICO EN MÉXICO .....</b>	<b>26</b>
2.1 LA PLANEACIÓN URBANA Y EL MERCADO DE SUELO DE ORIGEN EJIDAL.....	26
2.2 LA REGULARIZACIÓN DEL SUELO SOCIAL.....	29
2.3 LA EXPANSIÓN URBANA EN LA PERIFERIA ORIENTE DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.....	33
<b>CAPÍTULO 3. LA VENTA DE SUELO Y LA FORMACIÓN DE PRECIOS EN EL EJIDO DE SAN SEBASTIÁN CHIMALPA.....</b>	<b>39</b>
3.1 CARACTERÍSTICAS DEL ASENTAMIENTO SELECCIONADO .....	39
3.2 EL MARCO INSTITUCIONAL Y LA VENTA ILEGAL DE SUELO .....	43
3.3 LA VENTA DE SUELO SOCIAL.....	50
3.3.1 <i>La venta de áreas de uso común</i> .....	51
3.3.2 <i>La venta irregular de parcelas</i> .....	53
3.4 LOS PRECIOS DEL SUELO IRREGULAR .....	54
<b>CAPÍTULO 4. OCUPACIÓN URBANA IRREGULAR, ACCESO AL SUELO, LA VIVIENDA Y SERVICIOS EN EL EJIDO DE SAN SEBASTIÁN CHIMALPA.....</b>	<b>64</b>
4.1 OCUPACIÓN URBANA IRREGULAR EN EL EJIDO DE SAN SEBASTIÁN CHIMALPA .....	64
4.2 ACCESO AL SUELO, LA VIVIENDA Y SERVICIOS .....	67
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>76</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>84</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>85</b>

## **Índice de cuadros.**

<i>Cuadro I.</i> Subregión IX Netzahualcóyotl: población, tasa de crecimiento, superficie y densidad media urbana: 1970, 1990, 1995, 2000 y 2005.....	<b>36</b>
<i>Cuadro II.</i> Área urbana e incrementos porcentuales por municipio de la Sub-región IX, 1960-2000 (has.).....	<b>37</b>
<i>Cuadro III.</i> Distribución de precios y condiciones del suelo en colonias de la parte oriente de la ZMCM, 201.....	<b>56</b>
<i>Cuadro IV.</i> Precio del suelo en pesos constantes del 2010 (1986-2010).....	<b>58</b>

## **Índice de planos.**

<i>Plano I.</i> Estado de México, Zona Oriente .....	<b>35</b>
<i>Plano II.</i> Zona Oriente del Estado de México, Municipios de la Zona Oriente.....	<b>35</b>
<i>Plano III.</i> Ejido de San Sebastián Chimalpa, Chicoloapan, Estado de México. Ubicación.....	<b>39</b>
<i>Plano IV.</i> Ejido de San Sebastián Chimalpa, Chicoloapan, Estado de México. Uso ejidal del suelo.....	<b>40</b>
<i>Plano V.</i> Ejido de San Sebastián Chimalpa, Chicoloapan, Estado de México. Ocupación urbana en el año 2002.....	<b>64</b>
<i>Plano VI.</i> Ejido de San Sebastián Chimalpa, Chicoloapan, Estado de México. Ocupación urbana en el año 2005 .....	<b>65</b>
<i>Plano VII.</i> Ejido de San Sebastián Chimalpa, Chicoloapan, Estado de México. Ocupación urbana en el año 2010 .....	<b>65</b>

## **Índice de gráficas.**

<i>Gráfica I.</i> Precio del suelo por m2, en pesos constantes de 2010, periodo de 1986 a 2010.....	<b>58</b>
<i>Gráfica II.</i> ¿Cómo se enteraron de la venta de lotes?.....	<b>68</b>
<i>Gráfica III.</i> ¿Por qué eligió comprar el lote? (motivo principal) .....	<b>69</b>
<i>Gráfica IV.</i> Forma de pago del lote.....	<b>70</b>
<i>Gráfica V.</i> ¿A quién le compraron el lote?.....	<b>70</b>
<i>Gráfica VI.</i> Forma de convenio.....	<b>71</b>
<i>Gráfica VII.</i> Tipo de piso de las viviendas.....	<b>72</b>
<i>Gráfica VIII.</i> Tipo de techos de las viviendas.....	<b>73</b>
<i>Gráfica IX.</i> ¿Cómo gestiona los servicios de la vivienda?.....	<b>74</b>





## INTRODUCCIÓN

El suelo es un recurso necesario y estratégico para el desarrollo y expansión de las ciudades. Su comportamiento ha sido motivo de múltiples análisis que van desde la expansión urbana, el acceso al suelo, la naturaleza de los agentes que intervienen en los procesos de incorporación, el tipo de tenencia y el cambio en los usos del suelo. Muchos de éstos han logrado hacer grandes aportes al conocimiento del suelo urbano; pese a ello, el comportamiento del mercado de suelo ha sido un tema poco abordado.

El objetivo de la investigación es analizar el mercado informal del suelo en la periferia urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), en aras de mostrar su funcionamiento y dar elementos para su mejor comprensión. En este sentido, se intenta aportar evidencia empírica del comportamiento del mercado informal, a partir de un acercamiento a un asentamiento caracterizado por la ocupación irregular.

Este trabajo tiene dos ejes analíticos del mercado de suelo: el primero analiza la lógica que subyace en el proceso de transformación de suelo rural a usos urbanos, destacando los elementos fundamentales que hacen posible su valorización en los dos ámbitos.

El segundo eje del trabajo se refiere al cambio en el régimen de propiedad, considerando todos aquellos procesos institucionales y legales necesarios para llevar a cabo la transferencia de suelo de propiedad social a propiedad privada, además de citar cuáles son las alternativas de acceso al suelo que tienen los sectores populares ante el marco regulatorio existente.

Haciendo alusión a estos dos ejes articuladores del ensayo, en la primera parte de este trabajo (capítulos uno y dos) se presenta una breve revisión analítica de la literatura existente en torno al mercado de suelo urbano; a la transformación de suelo rural a urbano, al mercado irregular de suelo en la ZMCM y a las políticas de suelo implementadas por el Estado.

Esta revisión permite la definición de los principales conceptos en los que se basa el estudio. Además, se describen los procesos y estrategias utilizadas por los ejidatarios para llevar a cabo la venta de suelo, y las empleadas por los grupos de bajos ingresos para

acceder a un lote, así como las respuestas del aparato estatal para hacer frente a la problemática de la ocupación irregular.

En el capítulo dos también se plantea la dinámica de crecimiento por la que han atravesado algunos municipios del Oriente de la ZMCM como: Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chicoloapan, Ixtapaluca y La Paz, que sirven para tener un mayor acercamiento al contexto que rodea al caso de estudio, es decir, el ejido de San Sebastián Chimalpa.

En la segunda parte (capítulos 3 y 4), se desarrolla el análisis del caso de estudio, definido como un aspecto particular del complejo entramado económico, social y territorial que explica la ocupación irregular. La elección del asentamiento irregular ubicado dentro del ejido de San Sebastián Chimalpa, municipios de La Paz y Chicoloapan, Estado de México, se basa en los siguientes criterios: que se ubicara en la periferia de la ZMCM, que las tierras fraccionadas fueran de origen social y que en el momento en que se llevara a cabo la investigación, mantuviera una dinámica de mercado.

Un elemento a destacar, que no estaba contemplado cuando se eligió el caso de estudio, es que al comenzar la investigación se tenía como referencia que el ejido pertenecía al municipio de La Paz. Sin embargo, en la medida en que ésta se fue desarrollando, se encontró la existencia de un conflicto de límites territoriales entre los municipios de La Paz y Chicoloapan, que involucran a los terrenos que pertenecen al ejido en cuestión y, particularmente, al asentamiento irregular en estudio. Esta situación es relevante en la medida en que es necesaria la intervención de la autoridad municipal en la aplicación de la regulación urbana, la regularización del asentamiento, la dotación de infraestructura y servicios urbanos, el cobro de impuestos municipales y la seguridad pública, entre otros.

El apartado *El marco institucional y la venta ilegal de suelo*, presenta una revisión de las condiciones normativas e institucionales que precedieron a la venta ilegal de suelo en el ejido estudiado; cabe aclarar que el desarrollo de esta parte es un tanto limitado debido a que en las entrevistas realizadas a funcionarios se destacaba el contexto general en el que se desarrolla la actuación de las distintas instancias gubernamentales, y el caso concreto del asentamiento de San Sebastián Chimalpa, para algunos funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y de la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra

(CORETT), era desconocido; además, las autoridades municipales prefirieron evadirlo, aludiendo a la imposibilidad de intervención en las áreas ejidales existentes en sus municipios por un conflicto de límites territoriales; por ello, se puso mayor énfasis en la documentación institucional existente.

Este trabajo también se ocupa de describir las formas en que se realiza el traslado del dominio y control del suelo efectuadas entre ejidatarios, agentes intermediarios y demandantes de suelo. En la parte *La venta de suelo social*, se señalan los mecanismos utilizados por los ejidatarios para llevar a cabo la venta de áreas de uso común y de parcelas, así como los convenios no oficiales realizados entre ellos y los compradores para controlar la transferencia del bien.

La evolución de los precios dentro del asentamiento ha sido considerada como una parte relevante del trabajo, por ello, en el apartado *Los precios del suelo irregular*, se tratan de definir los aspectos sobresalientes que intervienen en la fijación de precios. La fijación de un precio presupone la incorporación de todos aquellos factores materiales que inciden en la mejora del bien (por ejemplo, la introducción de servicios e infraestructura básica), así como aquellos elementos propios del comportamiento del mercado: oferta y demanda (disponibilidad de suelo, reducción o ampliación del suelo ofertado, especulación y competencia por el lado de la oferta y, por el lado de la demanda, tamaño, tipo de la misma, competencia y capacidad adquisitiva).

Asimismo, el Capítulo 4, *Ocupación urbana irregular, acceso al suelo, la vivienda y servicios en el ejido de San Sebastián Chimalpa*, describe la evolución que ha tenido la ocupación irregular en el ejido, así como, las preferencias y condiciones en las que se encuentra el comprador de suelo irregular. Para recabar los datos que dan sustento a esta parte de la investigación, se realizó una encuesta a una muestra a 100 viviendas del asentamiento.

Finalmente, se presenta una serie de conclusiones a las que se pudo llegar gracias al desarrollo de esta investigación, indicando los factores que inciden para la formación del mercado del suelo ilegal, las ventajas que representan para los poseedores de suelo social, para compradores y las complicaciones que estas generan en la planeación del desarrollo urbano.

## **CAPÍTULO 1. ASPECTOS TEÓRICOS**

### **1.1 Algunas consideraciones sobre el mercado de suelo urbano.**

El suelo puede ser considerado como una mercancía sui géneris diferenciable de todos los demás bienes y con mercado regido por particulares leyes de mercado. Entre las características más destacables de este bien tenemos que:

- Es un bien único e irreproducible, es decir, el suelo no es objeto de producción por lo tanto su disponibilidad es escasa.
- Es un bien inmueble, por lo tanto, cada fracción de tierra es única y su valor para usos urbanos, está determinado en buena medida por su ubicación.
- No tiene un costo de producción, al no ser un bien reproducible.
- Existe un mínimo grado de sustituibilidad entre una porción de tierra y otra. (Smolka, 1981: 72-73 y Sabatini, 1981: 92-93)

Estas características inciden en la formación de un peculiar mercado; sin embargo, el suelo pocas veces se manifiesta como mercancía a lo largo de toda su vida; el intercambio de suelo es de relativa infrecuencia, “aun cuando está constantemente en uso.” (Harvey, 1985:164)

El suelo, a diferencia del común de las mercancías, no es un bien que pueda producirse para ser vendido, por consiguiente, no tiene un costo de producción. “En un sistema capitalista, el terrateniente no obtiene una ganancia proveniente de una fuerza de trabajo y de la venta de su producto. No se beneficia, por lo tanto, directamente de la creación por el trabajo de un nuevo valor. Pero al poseer tierra necesaria para la producción, el terrateniente puede obtener fondos para el uso”. (Edel, 1985: 79)

Para Schteingart, “las rentas del suelo constituyen una transformación de ganancias localizadas, originadas por la valorización del capital”. (Schteingart, 1979:454) Al ser un bien necesario y apreciado para la producción, un suelo determinado obtendría su valor a partir de los niveles de productividad que tenga con respecto a los demás. Para fines urbanos, el valor del suelo se define a partir de los atributos naturales con que cuente (localización y condiciones físicas, principalmente) y por los factores externos generados en las intermediaciones del terreno. En concreto, “no existe una demanda por suelo urbano en sí misma, sino en la medida en que ella es soporte para la producción y el consumo del espacio construido. (Jaramillo, 2008:18)

Para que los terrenos puedan ser considerados como urbanos, requieren estar equipados con una serie de valores de uso, como son: servicios y equipamientos públicos, de vías, etc. El propietario del terreno recibe una renta derivada del derecho contractual que le confiere la relación institucional de propiedad sobre dicho terreno. Los usuarios de la tierra, aprecian el `valor` de un terreno en función de las ventajas que el terreno en cuestión le otorga, cuando es comparado con otros terrenos disponibles.

Asimismo, existe una diferenciación en valor de las distintas fracciones de suelo que componen el territorio de una ciudad; esta diferenciación está dada principalmente por la ubicación y por las condiciones físicas (nivel de poblamiento) y de equipamiento (infraestructura y servicios) que cada una presente; estos atributos constituyen el valor de localización.

Otras líneas teóricas, cercanas a la visión de la economía neoclásica, centran su interés en la escasez del suelo. Al ser considerado como un bien limitado e irreproducible, el comportamiento de la oferta de suelo es bastante rígida; se dice rígida porque el poseedor de tierras, pese al aumento de la demanda y del precio, tiene poca posibilidad de ofrecer una mayor cantidad del bien con similares características; por lo tanto, es difícil pensar en la existencia de una sola “ley de la oferta” válida para toda una ciudad, debido a que la “demanda por un tipo de suelo (en determinada localización) no puede ser atendida por terrenos con otra localización.

A lo más, habría leyes de oferta (curvas de oferta) para cada área donde los terrenos sean mínimamente sustituibles entre sí”. (Sabatini, 1981:93) En consecuencia, la fijación del precio estará en función del tamaño de la demanda para este bien único, sin que influya fuertemente la cantidad ofertada o el grado de sustituibilidad del bien. Para Sabatini “en la realidad urbana se daría una relación causal no reversible del tipo: demanda-precio-cantidad ofertada”. (Sabatini, 1981: 94)

La competencia por el lado de la oferta suele ser mínima debido, se insiste, al carácter singular de cada bien ofertado; mientras que por el lado de la demanda es posible apreciar una creciente competencia en la medida en que se expanden las ciudades.

La competencia por el lado de la demanda puede darse de dos formas: primero, por el tipo de uso que se le quiera asignar al suelo, es decir, distintas ocupaciones del suelo

competirán por apropiarse del bien y la obtendrá el que mayor renta ofrezca, siempre y cuando no se encuentre condicionado normativamente.

Y segundo, existe una competencia entre individuos o firmas que se disputan el goce del bien, lo cual sitúa en desventaja a grupos de bajos ingresos quienes tienen poca oportunidad de acceder a un lote para vivienda con condiciones adecuadas para su habitabilidad.

Existen otros factores externos a la naturaleza de cada terreno que impactan significativamente en la fijación de los precios: los cambios en el espacio construido que tienen sus límites con el terreno en cuestión (producidos por inversiones públicas o privadas), involucran externalidades significativas que provocan continuas modificaciones en los atributos del suelo. “De estas consideraciones se puede concluir: a) el precio del terreno es, en gran medida, fijado externamente a él, o sea, por actividades realizadas en otros terrenos y por las características de las actividades que compiten por su uso; b) con la utilización de un terreno, se alteran las condiciones de los demás terrenos, afectando de esta forma el propio precio del lote en cuestión”. (Smolka, 1981: 73)

## **1.2 Integración del suelo a la ciudad: *la transformación de suelo rural a suelo urbano***

La distinción entre áreas rurales y áreas urbanas se encuentra asociada a distintos factores que se contraponen y tienen que ver con el tipo de actividades productivas que predominan en cada una de ellas, la disposición de recursos naturales, con un tipo de poblamiento específico y con formas de propiedad de la tierra diferentes. Esta definición basada principalmente en la oposición de un espacio asociado al progreso y desarrollo como lo es la ciudad, en donde predominan las actividades industriales, comerciales y de servicios; en el que se logra imponer formas de producción mecanizadas y tecnificadas. Allí, los flujos de información, personas y mercancías son parte del intenso acontecer cotidiano. (Cruz 2002:23)

En contraparte, un área rural puede ser caracterizada como aquella en la cual se realizan actividades que están ligadas al sector primario, principalmente la agricultura y la ganadería. Asimismo, las áreas rurales, se consideran como proveedoras de recursos naturales, como el agua, los bosques, la biodiversidad, la estabilidad de los componentes

del suelo, etc., que se aprecian necesarios para mantener el equilibrio ecológico que permite la sobrevivencia de la ciudad. (Cruz 2002:23)

De igual modo, los poblados ubicados dentro de las áreas denominadas como rurales presentan densidades de población bajas, un modelo de distribución de espacios al interior de la vivienda asociados a formas tradicionales, en donde combinan las necesidades propias de la reproducción familiar con la presencia de pequeñas huertas y la crianza de algunos animales.

Estas definiciones, amén de ser un tanto simplistas, nos sirven para distinguir lo que comúnmente asociamos como urbano y rural. Sin embargo, la controversia más acentuada dentro de los estudios de este tipo, se refiere a la distinción de los límites de la ciudad y el inicio de lo que denominaríamos como lo rural, como si pudiese ser posible que el territorio fuese fragmentado a través de una línea divisoria.

Es ahí, en la periferia de las grandes ciudades, en donde se gestan múltiples fenómenos derivados de la intensificación de las relaciones campo y ciudad, en la que los procesos urbanos afectan, directa e inmediatamente, a las áreas rurales más cercanas, teniendo impacto, principalmente, en la integración territorial de poblados rurales a la ciudad, en la paulatina transformación de las actividades productivas de los pobladores rurales, en la definición de nuevos patrones de consumo, en la adquisición de nuevos modelos de autoridad y en el cambio del régimen de propiedad de la tierra, entre otros.

Para Soledad Cruz, en la mayor parte de los estudios orientados a la relación entre lo rural y lo urbano en las áreas periféricas de las ciudades se destacan tres dimensiones: “ 1) la que atiende la relación entre el crecimiento urbano y los recursos naturales; 2) la expansión del proceso de urbanización y la necesidad de contar con suelo urbano para los pobladores de bajos ingresos; y 3) la interiorización del proceso de urbanización en las áreas rurales. Cruz 2002:23

Estas dimensiones tienen como punto central la disposición de suelo y discuten su destino y uso potencial, así como los problemas referentes al proceso de transformación de tierra rural a urbana y las consecuencias que acarrearán a los nuevos pobladores urbanos.

En lo referente a la primera dimensión, se puede decir que la “utilidad ecológica” es la que ha prevalecido en la mayor parte de programas de reordenamiento ecológico y los espacios rurales. Las áreas rurales son percibidas como grandes prestadoras de servicios

ecológicos -que por sus requerimientos y condiciones no pueden llevarse a cabo dentro de la ciudad-, se piensa que la sustentabilidad de la ciudad está de alguna manera garantizada en la medida en que se alcancen las metas de preservación y conservación de estas áreas.

Basados en la delimitación y ordenamiento de las actividades que se desarrollan en las áreas rurales se pretende mantener el equilibrio ambiental en estas zonas, persuadiendo a sus pobladores a ocuparse en actividades primarias y que sean compatibles con el entorno natural.

Por otra parte, el acercamiento del suelo rural a la ciudad es producto de la expansión urbana, por lo tanto, se presenta un proceso de continua relocalización de terrenos en la medida en que la ciudad crece. Los requerimientos de suelo se incrementan como consecuencia del crecimiento poblacional y se presiona sobre los terrenos ubicados en la inmediatez de la ciudad, sin embargo, habría que exponer que no todos los terrenos que son amenazados por el crecimiento urbano poseen las mismas cualidades.

En primer lugar, tendríamos que señalar que existe una diferenciación en el tipo de actividades que sobre ellos se realizan, éstos pueden ser utilizados para la producción: agrícola, pecuaria, forestal, para la extracción de materiales, ser parte de una reserva ecológica o simplemente no estar ligado a ningún tipo de actividad productiva.

Después, es importante señalar las condiciones físicas que presente cada unidad de tierra, aunque en un primer momento la localización sea el factor que favorece la transformación de suelo rural a suelo urbano; recordemos que la adecuación del sitio requiere de importantes inversiones de capital y en la medida en que el suelo presente condiciones agrestes su incorporación al ámbito urbano resulta más complicada.

El suelo agrícola, forestal o en breña, es un suelo sin servicios, su incorporación al ámbito urbano requiere de la adaptación por medio de la introducción de infraestructura básica y equipamiento, además de la edificación de espacios acondicionados para las actividades urbanas.

La adecuación del suelo, sea por medio de inversión pública o privada, modifica sustancialmente el paisaje; el impacto en las condiciones naturales de sitio es prácticamente irreversible, en otras palabras, una vez que el suelo ha sido urbanizado muy difícilmente éste puede ser recuperado para recuperar su estado original.



Algunos autores de orientación marxista, insisten en apuntar que la principal causa de la transformación de suelo agrícola a suelo urbano reside en la diferencia de rentabilidad entre una y otra. Se señala que el propietario agrícola sólo estará dispuesto a modificar el uso del suelo cuando los beneficios obtenidos por la ocupación urbana sean mayores a los que percibe por la actividad agrícola que realiza.

Es decir, el valor del suelo con una tendencia urbana debe ser superior a la ganancia media por cultivar. La tierra urbana en esta fase tiene dos precios: el agrícola y el urbano, con más rentabilidad del segundo sobre el primero, y es por la vía de la mejora en su localización que se incrementan las rentas, por lo tanto su precio. (Terrazas, 1996:50, 51)

Es difícil tomar esta consideración como la más válida o la única, si bien es cierto que los precios de la tierra en el ámbito urbano suelen ser más altos, estos, generalmente, van aparejados de diversos cambios paulatinos que inciden para que pueda llevarse a cabo la transformación de suelo rural a suelo urbano.

Terrazas y Cruz apuntan que los distintos procesos rurales y urbanos que subyacen a esta lógica transformadora del suelo, no deben ser analizados en contraposición; efectivamente, se señala que el tipo de utilidad al que es destinado el suelo se modifica (mientras que en el ámbito rural es utilizado en la producción agrícola, ganadera, forestal, etc.; en el ámbito urbano sirve como soporte para la edificación de una casa, industria o comercio), pero este es el resultado de los fuertes desequilibrios sociales y económicos, caracterizado por la dominación de las actividades urbanas sobre las rurales. (Terrazas 1996: 34,35 y Cruz 2002: 22, 23)

Al interior de las distintas ciudades en crecimiento quedan atrapados distintos poblados rurales y tierras agrícolas con diferente origen, extensión, fertilidad, tipo de producción y productores de distinto peso. Estas tierras son vistas más que como áreas agrícolas productivas, como reservas para la urbanización por el capital inmobiliario, por los gobiernos para la construcción de obra pública, por los fraccionadores ilegales, como fuente de beneficios económicos producto de la venta clandestina, y por los pobres urbanos, como la oportunidad de acceder a suelo urbano a bajo costo. (Pradilla, 2002: 6)

### **1.3 El mercado irregular de suelo urbano**

Por la misma naturaleza del mercado de suelo urbano y con el fin de ser específicos se pueden establecer segmentos de mercado o submercados, útiles para diferenciar y acotar lo referido cuando, por ejemplo, se menciona el mercado central y mercado periférico. El primero se refiere al suelo ofertado que se encuentra, totalmente, dentro de la estructura urbana de una ciudad. Es decir, el suelo que se ubica en zonas plenamente urbanizadas, que atravesó un proceso de valorización y que, por lo tanto, es ocupado por su uso más rentable. Esto no supone que se haya detenido su dinámica de mercado, sino que sólo podrá cambiar su destino cuando aparezca una actividad más rentable. Por otra parte, se asigna el término periférico al suelo que se encuentra en proceso de incorporación a la dinámica de la ciudad y, como su nombre lo indica, se encuentra en el área circundante a la ciudad. (Castañeda, 1988: 102)

Asimismo, dentro de este trabajo se hace la diferencia en el tipo de relación que se tiene con respecto al marco legal establecido, de tal manera que podemos distinguir entre mercado legal e ilegal. El primero hace referencia a un mercado “guiado por los procesos formales de oferta y demanda y sujeto a normas planificadoras del gobierno” (Gilbert y Ward, 1987: 68) El mercado informal se define como “aquel intercambio de suelo que tiene lugar entre agentes económicos y sociales, que se realiza preferentemente fuera de los canales formales de compra-venta. Por lo tanto, no siempre se sujeta a la reglamentación vigente de usos del suelo. Por otra parte, también tiende a estar al margen, y evitar pagos relativos al traslado de dominio y propiedad”.(Jiménez, 1995: 11)

Todas las áreas legales o ilegales poseen un valor comercial, independientemente de cuál haya sido su origen o de cómo se llevó a cabo su incorporación al desarrollo urbano. “Algunas áreas ilegales son asignadas inicialmente a través de mecanismos no mercantiles como invasiones, pero su ocupación transforma gradualmente el suelo en un bien sujeto de las leyes de mercado. Así el valor de los lotes individuales está determinado por las fuerzas de la oferta y la demanda e influido por las decisiones del abastecimiento de los servicios y las pautas de expansión urbana” (Gilbert y Ward, 1987: 70)

Las condiciones de legalidad o ilegalidad en las que se encuentran los lotes impactan significativamente su precio, el acceso inicial al suelo por vía ilegal es una

respuesta natural de los grupos de bajos ingresos a un mercado legal bastante restringido; los bajos precios derivados de la situación de ilegalidad y de la carencia de infraestructuras, equipamientos y servicios urbanos, les permiten acceder a un terreno y posteriormente a una vivienda.

El precio en un mercado de suelo urbano es “la manifestación más evidente de las transacciones a las que es sometida la tierra urbana o por urbanizarse”. (Castañeda, 1988: 98) El término “precio del terreno” es utilizado para definir la cantidad de dinero que el comprador paga por el derecho al uso de una unidad de tierra; el monto debe ser equiparable por lo menos con la renta mínima a la que puede ser sometida una fracción de terreno.

En la literatura existente sobre el comportamiento de los precios del suelo ilegal periférico, aún persiste controversia; algunos autores como Ward y Terrazas señalan que las variaciones en los precios suelen ser mínimas y sólo se presentan cambios en la medida en que se lleve a cabo el proceso productivo general del suelo y de los inmuebles.

Contrario a lo anterior, Castañeda (1988), en su investigación realizada en el municipio de Chalco, señala que los precios del suelo sufren alteraciones significativas a la alza, afirma que los incrementos son resultado del crecimiento de la demanda y de la capacidad especulativa de los fraccionadores.

Por su parte, Hiernaux (1995: 136) en su trabajo realizado en el mismo municipio, apunta, que los precios del suelo suelen presentar distintos matices. En el análisis llevado a cabo en un período de once años (1979 a 1990), se presentan alzas y bajas en los montos pagados por metro cuadrado en distintos momentos. Para este autor, las variaciones en los precios del suelo ilegal dependen en primer lugar del agente social que realizó la venta; cuando la transacción se llevó a cabo entre el ejidatario o comisariado ejidal y el beneficiario final los precios fueron más bajos y se mantuvieron más o menos constantes, en cambio, en los fraccionamientos en donde hubo la presencia de un agente intermediario entre el propietario del suelo y los compradores los precios eran más altos, elevándose progresivamente.

Lo anterior, concluye Hiernaux, se debe a que los agentes intermediarios tienen un mejor conocimiento especulativo del mercado y manejan canales bien establecidos de promoción y comercialización, acordes al tipo de clientes a los que quieren llegar. Por su

parte, los ejidatarios, generalmente, desconocen el funcionamiento del mercado del suelo y venden en el momento en que se presenta la oportunidad, sin utilizar los mecanismos del promotor clandestino por lo que se reduce su capacidad de negociación.

#### **1.4 La ocupación irregular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**

A partir de los años cuarenta del siglo XX se inicia el proceso de expansión urbana más importante por el que haya atravesado la Ciudad de México en su historia, ligado principalmente al crecimiento y concentración de la economía industrial; grandes masas de trabajadores se incorporaron al aparato productivo de la ciudad, situación que trajo consigo importantes necesidades de servicios de salud, educación, vivienda, recreación, abasto y cultura.

Durante la década de los cuarenta la expansión urbana de la Ciudad de México se dio en gran medida dentro de los límites del Distrito Federal, pero a partir de la siguiente década se desborda el crecimiento a los municipios conurbados del Estado de México iniciándose así la conformación de lo que hoy conocemos como la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

La expansión urbana se manifiesta sobre terrenos de distinta tenencia y de diferente forma; según Schteingart, durante el período comprendido de 1940 a 1970 el crecimiento se extiende en un 52.8% sobre terrenos privados, en un 26.5% sobre tierra comunal y el restante 20.7% sobre propiedad ejidal. Dichas proporciones que fueron modificándose, en la medida en que la ciudad expandía sus límites. La ocupación sobre terrenos en propiedad social para el período comprendido entre 1960 y 1970 es del 41.6% y en la siguiente década se elevó hasta el 66.6%. “La expansión urbana ocurría principalmente sobre terrenos comunales, que dominan en el sur del Distrito Federal; así, en 1976, los terrenos rurales de esa entidad correspondían a ejidos en un 17%, a propiedad comunal en un 70.9% y a propietarios privados en sólo 12.1%. (Schteingart 1989: 36)

La ocupación urbana en los municipios conurbados del Estado de México, por su parte, para 1976 cubría alrededor de 11 municipios: extendiéndose primero sobre “Tlanepantla, en los cincuenta, y después sobre Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec, en los sesenta. Ese crecimiento se dio en un 21.9% sobre tierra ejidal, en un 27.5% sobre tierra

comunal, en un 27.8% sobre tierra estatal (producto de la desecación del lago de Texcoco) y en un 22.8% sobre tierra privada”. (Schteingart 1989: 36)

La ocupación de estos terrenos se dio de manera distinta dependiendo, casi siempre, del tipo de propiedad que se incorporaba; en este caso sólo se señalará, en términos generales, lo ocurrido con la ocupación irregular para usos habitacionales.

La incorporación de suelo ejidal y comunal destinada al uso habitacional en el Distrito representaba para el período de 1941 a 1950 un 44% respecto al total urbanizado, y de este mismo total 23% era ocupado por asentamientos irregulares. Durante las siguientes dos décadas los asentamientos irregulares incrementaron su presencia en el total de suelo urbanizado pasando de un 35% durante los cincuenta a un 59% en el período de 1961 a 1970.

Hasta 1992, antes de la reforma del artículo 27 constitucional, la incorporación de tierra social al desarrollo urbano por mecanismos legales, sólo era posible a través de dos vías: la expropiación por causa de utilidad pública por medio de la intervención del Estado; y la permuta de terrenos ubicados en las inmediaciones de la ciudad por terrenos ubicados en sitios no amenazados por la ocupación urbana, solución que era acordada entre agentes privados, ejidatarios o comuneros y con la anuencia del Estado. (Schteingart 1989:48, 49)

Sin embargo, estos mecanismos nunca fueron suficientes para hacer frente a la creciente demanda, en gran medida porque la intervención estatal vía la expropiación siempre estuvo rezagada con respecto a las necesidades urbanas, además de que cuando ésta se llevó a cabo estuvo destinada a satisfacer otro tipo de intereses y no a los que remitía la legislación. (Schteingart 1989:48, 49)

Asimismo, los montos de indemnización, generalmente, resultaban poco atractivos para los poseedores de tierras ejidales y quienes sufrían la expropiación de sus tierras, tenían pocas posibilidades de seguir desarrollando sus actividades tradicionales en otro sitio y generalmente éstos se incorporaban al mercado de trabajo urbano en situaciones muy desfavorables.

En el caso de las permutas, éstas se llevaron a cabo con poca frecuencia y el destino del suelo permutado era para atender la demanda habitacional de sectores de medio y alto ingreso; en este tipo de operación participaban el capital inmobiliario, los poseedores de los

derechos ejidales o poblamiento a intercambiar, y el Estado como agente promotor y vigilante del proceso.

La escasez de tierra y los bajos ingresos que caracterizan a gran parte de la población demandante de suelo y de vivienda, generaron el campo fértil para que la ocupación ilegal se expandiera; legalmente era poca la tierra disponible y la que había era acaparada por pequeños grupos de agentes inmobiliarios; además, los programas gubernamentales destinados a generar reservas territoriales generalmente tuvieron poco éxito. (Duhau 1998: 229, 230)

Esta situación dio pie al surgimiento de formas alternativas generadas por los grupos populares para apropiarse de un lote y para posteriormente construir una vivienda, mismas que contravenían no sólo las disposiciones legalmente establecidas sino también a los factores mínimos de habitabilidad de un sitio.

En términos generales, la ocupación ilegal está ligada a dos formas de apropiación del suelo: la primera, referida a la venta de lotes fuera de los canales formales de compra y venta y la segunda, a la invasión de terrenos generalmente de propiedad estatal y privada.

En la primera, los compradores reconocen la existencia del propietario de la tierra y pactan con él o a través de un intermediario o promotor clandestino, un contrato de compraventa o cesión de derechos a un precio por debajo de los existentes en el mercado legal.

La venta de tierra ejidal permitía a los ejidatarios colocar a mejor precio el suelo para fines urbanos, comparado con los beneficios que pudiesen obtener al venderla como tierra rural. Aquí, el propietario o usufructuario que detenta el dominio legal sobre la propiedad o usufructo de la tierra que se vende, puede fungir como promotor y vendedor de terrenos, teniendo trato directo con los compradores finales, realizando él mismo la subdivisión del predio, o en su defecto puede hacerse de los servicios de promotores. Estos últimos fungen, en la mayor parte de los casos, como intermediarios entre el vendedor y el comprador; generalmente no poseen ninguna propiedad, pero participan en el proceso de valorización.

El control del suelo por parte de los agentes intermediarios, en este caso, es sólo transitorio; es decir, “durará el tiempo que ocupe su gestión como intermediario entre los

colonos y el propietario o usufructuario, durante el proceso de fraccionamiento y venta.” (Castañeda, 1988: 111)

La existencia de una transacción efectiva consume la incorporación del suelo al mercado inmobiliario urbano, con esto el nuevo colono puede hacer uso del suelo, aunque no esté legalizada la ocupación. En general, el suelo es visto por los compradores irregulares como un bien necesario para el acceso posterior a una vivienda, y por los dueños y promotores clandestinos, como una oportunidad de apropiarse de beneficios económicos provenientes de la demanda del bien, en virtud de que cuentan con la oportunidad de poseer un bien escaso y apreciado.

Sin embargo, habría que precisar que quienes incurran en violaciones a la legislación urbana vigente, en esta situación, son aquellos que realizan tanto el fraccionamiento y la posterior venta de terrenos, pero no los compradores que en la mayoría de los casos actúan de buena fe, con el riesgo, incluso, de ser defraudados o desalojados de los lotes adquiridos.

La ocupación directa de predios, por su parte, ignoraba o pretendía ignorar la existencia del dueño legítimo de las tierras; los invasores llevaban a cabo la ocupación y poblamientos de predios, incurriendo en faltas a los derechos de propiedad y a la normatividad urbana. Este tipo de ocupación la realizaban grupos demandantes de vivienda y era promovida por líderes vinculados a partidos políticos y en ocasiones por los mismos propietarios. (Duhau 1998: 129, 130)

De cualquier modo, el problema en la incorporación de suelo al desarrollo urbano de forma irregular está ligado a tres situaciones de vulnerabilidad legal a las que se enfrentan los ocupantes: la primera, hace referencia al intercambio de suelo que deja al ocupante del predio sin posibilidad de tener un reconocimiento legal que ampare y justifique la propiedad del bien.

La segunda, se refiere a las condiciones en que se da la ocupación del suelo, que casi siempre se encuentra carente de infraestructuras, servicios y equipamiento público (red vial, agua y alcantarillado, electrificación, instalaciones educativas y de salud, etc.) y los nuevos colonos deben lidiar con las autoridades correspondientes para abastecerse de ellos.

La tercera, tiene que ver con la construcción del espacio habitable, basada, comúnmente, en la autoconstrucción; en los primeros años de la ocupación ésta suele darse en forma por demás precaria; pequeños cuartos son adaptados como viviendas en condiciones de vida y salud inadecuados, elaborados con materiales perecederos –láminas de cartón, latón, asbesto, madera y tabique-; luego se presentan procesos constructivos semipermanentes que, paulatinamente, son remplazados por mecanismos de construcción que consolidan la vivienda, al incorporar materiales más duraderos y de mejor calidad. (Hiernaux 1995: 156, 157)

Por las condiciones en las que fueron vendidos u ocupados estos lotes, la intervención inmediata del Estado en términos de consolidación del asentamiento tenía pocas posibilidades. Aunque en ocasiones se recurrió al desalojo de predios, generalmente, se dejó que las nuevas colonias crecieran y se fortalecieran internamente para después intervenir por medio de la regularización de la propiedad y luego dotarlas de infraestructura básica.

Si bien este proceso ocurrió de manera desordenada y con algunos contratiempos, no fue la fórmula para todos los asentamientos, porque en algunos casos la introducción de servicios antecedió a los procesos de regularización de la tierra. Sin embargo, se puede decir que fue el hecho más recurrente y cobró mayor fuerza a partir de los años setenta con la creación de la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

En este sentido, Legorreta (1994: 61), señala que estos asentamientos permanecen ilegales hasta por veinte años, en algunos casos, y en el momento en que se lleva a cabo la regularización e introducción de servicios se tiende a expulsar población debido al alza en el valor del suelo y los altos costos de los servicios, provocando nuevas necesidades de suelo en otras periferias.

La postura de Legorreta a este respecto, genera cierta controversia, porque si bien es cierto que la regularización y la habilitación del suelo provoca desembolsos económicos por parte de los poseedores del suelo, éstos no significan un factor de expulsión de la población, por el contrario, valorizan y dignifican su propiedad, lo cual, es casi siempre bien visto por los propietarios.

Por último, habría que señalar que gran parte del crecimiento de la Ciudad de México y, posteriormente, de los municipios conurbados del Estado de México se dio de



manera ilegal; la venta de lotes sin infraestructura y servicios, y la ocupación directa constituyen hasta ahora, por lo menos, un 50% de la superficie urbanizada de la ZMCM.

## **CAPÍTULO 2. EL SUELO PERIFÉRICO EN MÉXICO**

Las políticas de suelo instrumentadas por el Estado, hasta el momento, han tenido dos orientaciones básicas: la primera corresponde a la institucionalización de la planeación urbana durante la segunda mitad de los años setenta, a través de la cual se pretendía crear anticipadamente reservas territoriales, definiendo usos, destinos y densidades de ocupación. La segunda, obedece a una estrategia combinada de dejar hacer (ocupación irregular) para luego regularizar, sin atender las causas de la irregularidad. (Iracheta, A. y M. Smolka, 2000:14).

Sin embargo, ningún conjunto de acciones ha sido suficiente para revertir la problemática de suelo urbano; en gran medida porque la creación de reservas territoriales no ha podido anticiparse a las nuevas necesidades, ni ha intervenido adecuadamente en la organización del territorio. De esta forma, la regularización se ha convertido en la política central de incorporación de suelo al desarrollo urbano, una vez que al suelo que se le ha asignado un uso, al margen de toda normatividad urbana, sin considerar la factibilidad técnica para la introducción de infraestructura y de servicios, y haciendo caso omiso al impacto ambiental que ello genera.

### **2.1 La planeación urbana y el mercado de suelo de origen ejidal**

Con la aparición de la Ley General de los Asentamientos Humanos (LGAH), a mediados de los años setenta, se formaliza la planeación urbana en México. De ella, se desprenden los lineamientos a través de los cuales la acción gubernamental intervendría para satisfacer la demanda de suelo. Incluso, la nueva Ley Agraria en 1992, adquiere un carácter supletorio, pues en su artículo segundo señala que las condiciones para que el suelo tenga un aprovechamiento urbano deberá ajustarse a lo establecido en la LGAH y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

De esta forma, la incorporación de suelo social al ámbito urbano debe sujetarse a lo previsto dentro de un plan o programa de desarrollo urbano; con ello queda claro que no todo el suelo ejidal o comunal que rodea a una ciudad es susceptible de ocupación urbana, ni que la transferencia de régimen de propiedad pueda llevarse a cabo de forma indiscriminada. Cabe agregar que corresponde a los municipios definir y autorizar a través

de un programa de desarrollo urbano las reservas necesarias para el crecimiento urbano, los procedimientos de incorporación y aprobación de proyectos inmobiliarios.

Posteriormente, a partir de las modificaciones al artículo 27 de la Constitución realizadas en 1992, se pone en marcha el proyecto de privatización de las áreas con régimen de propiedad social, bajo la lógica de intervención capitalista en el territorio. Este cambio legal impacta significativamente a los terrenos con este tipo de régimen, ubicados en la periferia de las ciudades.

Los procedimientos que de conformidad con la legislación vigente permiten desincorporar tierras del régimen patrimonial agrario para fines de desarrollo urbano y vivienda, sin necesidad de ejercer la facultad expropiatoria del gobierno federal, son fundamentalmente dos: la adopción del dominio pleno sobre tierras ejidales parceladas y la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria. Sin menoscabo de la personalidad jurídica y la autonomía que la nueva legislación agraria reconoce a ejidos y comunidades, la instrumentación de ambos procedimientos de desincorporación implica la participación de diversas instituciones gubernamentales, entre los que destaca la Procuraduría Agraria, en su carácter de organismo de servicio social encargado de defender los derechos de los sujetos agrarios, desempeña un papel particularmente importante. (Seyde M., Federico 2000: 79)

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley Agraria de 1992, la adopción del dominio pleno presupone que la mayoría de las parcelas del ejido hayan sido delimitadas, destinadas y asignadas por la asamblea, de conformidad con el artículo 56 de este mismo ordenamiento y con su reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. Lo anterior implica que sólo en las tierras ejidales, susceptibles de parcelamientos formales, es factible adoptar este procedimiento, y no así en las comunidades agrarias. La adopción del dominio pleno por parte de la totalidad o de un grupo de ejidatarios, no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica del resto de las tierras del núcleo agrario. Es importante señalar que la Ley Agraria establece que cuando las tierras privatizadas con este mecanismo se encuentren en zonas reservadas para el crecimiento de centros de población, de conformidad con planes de desarrollo urbano vigentes, los procesos de enajenación en favor de personas ajenas al ejido deberán respetar

el derecho de preferencia que la Ley General de Asentamientos Humanos otorga a estados y municipios. (Seyde M., Federico 2000: 79, 80)

Por su parte, la aportación de tierras a una asociación civil o mercantil es un acto que se puede realizar sólo a partir del núcleo ejidal, o bien con la intervención de una empresa privada y/o del gobierno. La Ley Agraria establece que las tierras de uso común son sujetas de este procedimiento, previa autorización de la asamblea ejidal, que es órgano máximo de decisión dentro del ejido. “A partir de un instrumento de este tipo, la inmobiliaria ejidal puede aportar terrenos en breña debidamente desincorporados del régimen agrario, mientras que la inmobiliaria pública o privada puede aportar el proyecto de desarrollo, la gestoría necesaria para la obtención de permisos y licencias ante las autoridades locales, y en su oportunidad, la estrategia de comercialización”. (Seyde M., Federico 2000: 82)

En estos procesos intervienen múltiples agentes, gubernamentales, sociales y privados; además se requiere contar con un conocimiento claro de las distintas leyes y reglamentos que convergen en la transferencia de dominio. Esto suele poner en desventaja a los ejidatarios y comuneros en cuanto a la forma de mejorar las condiciones de negociación, para conseguir fondos para elaborar proyectos inmobiliarios y para la dotación de infraestructura y de servicios. En síntesis, dada la complejidad de este proceso, en la mayoría de casos intervienen empresas privadas cuyo poder de negociación es muy superior al de los ejidatarios.

Pese a la potencial apertura del mercado de tierra que se generaría con las reformas de 1992 al artículo 27, en la práctica su efecto ha sido limitado. Si bien, parecería que se ha logrado ampliar la oferta de suelo y vivienda para los sectores de la población de bajos ingresos ésta no ha sido suficiente para incorporar adecuadamente el suelo al desarrollo urbano. Algunos autores señalan que esto se debe principalmente a que la oferta de suelo por esta vía suele aún ser bastante escasa, debido a que los programas de desarrollo urbano restringen ciertas áreas para el crecimiento urbano, situación que favorece a los dueños de los predios para exigir pagos más elevados por sus terrenos; asimismo, se señala que éstos son acaparados por pequeños grupos de inmobiliarias que generalmente se anticipan a la compra de este suelo y destinan su uso a la producción habitacional media y residencial atendiendo poco el desarrollo de vivienda de interés social, o que cuando esta última se

lleva a cabo no es suficiente para cubrir la demanda de los grupos menos favorecidos económicamente. (Iracheta, A. y M. Smolka, 2000:14).

Aunado a lo anterior, existe una “ausencia de claridad en los procesos jurídicos de desincorporación de las tierras ejidales para usos urbanos”, provocando que permanezcan las viejas salidas para que los pobres puedan adquirir un predio: invasiones y ventas ilegales de tierra, que se traducen en una tenencia irregular. (Hiernaux 1995:90)

## **2.2 La regularización del suelo social**

La problemática en la tenencia de la tierra no es exclusiva del ámbito urbano; aún con la puesta en marcha del PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Parcelarios y Titulación de Solares) persiste la inseguridad jurídica en gran número de ejidos y comunidades. Esta situación cobra relevancia en la medida en que en la legislación actual, la certificación de los derechos sobre tierra ejidal y comunal es un requisito indispensable para su posterior incorporación al ámbito urbano. Sin embargo, la certificación parcelaria no es condición suficiente para la incorporación de suelo social al ámbito urbano, pues además se requiere de una serie de procedimientos complementarios como la aprobación del programa de desarrollo urbano, la adopción de dominio pleno, la aportación a sociedades civiles o mercantiles, que restringen y controlan la incorporación de suelo al desarrollo urbano.

Estas condiciones son adecuadas si consideramos que la dotación de terrenos ejidales o comunales bajo decreto presidencial, en su origen, fue destinada para la explotación agropecuaria y forestal, fundamentalmente, que no era sujeto de comercialización ni de transferencias a agentes ajenos al ejido.

Lo anterior, deja asentado que el usufructo y la ocupación del suelo social es un derecho otorgado exclusivamente a ciertos grupos y queda claro que el poseedor no tiene atribuciones para incorporar por cuenta propia sus terrenos al desarrollo urbano; que sólo podrá hacerlo sujetándose a los procedimientos normativos vigentes.

Pero al llevarse a cabo la venta de lotes sin cumplir con la reglamentación vigente se incurre en la ilegalidad, por lo que el Estado no está obligado a intervenir para otorgar el reconocimiento legal de la propiedad ni para dotar servicios, aunque los lotes hayan sido destinados a satisfacer la demanda de los grupos más pobres. No obstante, en la práctica, el

Estado regulariza los lotes mediante la expedición de títulos de propiedad a favor de los poseedores de lotes ubicados en asentamientos irregulares; al reconocer la propiedad individual de los lotes se otorga seguridad jurídica a los colonos y se diluye la amenaza de ser desalojados, lo cual propicia las condiciones para la consolidación de la colonia, pues se abre la posibilidad de que ésta sea dotada de equipamiento e infraestructura básica.

Aunque desde los años 40 hubo algunos mecanismos políticos para la regularización de suelo irregular, podríamos decir que su historia en la Ciudad de México, comienza en el sexenio 1940-1946, durante la regencia de Javier Rojo Gómez, cuando se reconoce institucionalmente la existencia de asentamientos en condiciones de ilegalidad y precariedad. El surgimiento de estos asentamientos se había dado principalmente sobre terrenos de propiedad privada, por medio de la venta de lotes carentes de toda normatividad, y ocasionalmente a través de la ocupación directa (invasión).

En esa época, la regularización de estos asentamientos la realizó el gobierno federal basándose en el principio de la expropiación de tierras por causa de utilidad pública, mediante decreto presidencial. Asimismo, los montos de indemnización eran previamente pactados entre los propietarios, los colonos y el mismo gobierno.

Durante esa década y hasta 1970, la regularización se efectuó de manera discrecional. Con la instauración del Reglamento de las Asociaciones pro Mejora de las Colonias del Distrito Federal en 1941, el Departamento del Distrito Federal (DDF) reconocía jurídicamente la existencia de asociaciones de colonos y los convertía en los sujetos a través “de los cuales se canalizaban las demandas sociales hacia el gobierno y los requisitos políticos del gobierno hacia los pobladores”. Aunque en esta etapa el gobierno no llevó a cabo programas de regularización, el reconocimiento como Asociación pro Mejoramiento legitimaba la ocupación del suelo y “contribuía a la conformación de las relaciones sociales de propiedad en las colonias populares” (Azuela 1997:224,225)

A inicios de la década de los cincuenta, la Ciudad de México comienza a extenderse sobre terrenos ejidales. Ante la ausencia de una legislación urbana que regulara los procesos de incorporación de suelo al desarrollo urbano, el crecimiento sobre suelo ejidal se dio de manera indiscriminada. Dado que la tierra ejidal estaba sujeta a diversas restricciones por su carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, se limita a su comercialización y transferencia, manteniéndose los ejidatarios como agentes no sujetos de

crédito para desarrollos urbanos. Por lo tanto, apegados a la legislación agraria, la vía alternativa que se generó para otorgar seguridad jurídica a los ocupantes de lotes en ejidos fue por medio de su reconocimiento como avecindados.

La regularización de la tenencia de la tierra se institucionaliza con la creación del Instituto Nacional de Comunidades Obreras (INDECO) en 1971, como un organismo descentralizado, facultado para “legitimar la tenencia de la tierra y establecer fundamentos legales, con previsión de espacios disponibles para el óptimo crecimiento de las poblaciones” (Seyde 2000: 73)

Paulatinamente, las funciones de INDECO se fueron transformando hasta convertirse en el agente inmobiliario del gobierno federal y “dedicarse a la integración de bolsas de tierra destinadas a satisfacer las necesidades de suelo urbano libre de asentamientos de los centros de población”. (Seyde 2000: 74)

En noviembre de 1974 se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que pronto se erigió como el organismo de mayor éxito en materia de regularización de suelo. Desde sus inicios el papel de la CORETT se mostraba bastante ambicioso; tan sólo en el año de 1975 se habían expedido 401 220 títulos de propiedad al regularizarse la tenencia de la tierra de 272 ejidos. (Azuela 1997: 227)

Los mecanismos utilizados por el INDECO y la CORETT no fueron muy distintos a los procesos utilizados con anterioridad; por ejemplo, la CORETT promueve la expropiación de los terrenos ocupados por asentamientos irregulares y fija los montos de indemnización a los sujetos agrarios; una vez ejecutada la expropiación se levanta el correspondiente censo de predios y se fijan los montos de escrituración que deben pagar los propietarios de lotes.

Además de estos dos organismos de carácter federal, otras instituciones del ámbito local promovieron la regularización. Este es el caso de la Acción Urbana de Integración Social (AURIS), quien llevó a cabo la gestión para la regularización de 9 de los 16 ejidos que habían sido expropiados a favor del gobierno del Estado de México en 1970. (Azuela 1997: 227)

Otro organismo local promotor de regularización fue el Fideicomiso de interés social para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, que dependía del Departamento

del Distrito Federal (DDF), quien sólo fungió como gestor de la regularización del ejido de Padierna que fue expropiado a favor del DDF en 1973.

Apoyado en su calidad expropiatoria, actualmente el gobierno federal lleva a cabo, vía la CORETT, la regularización en suelo ejidal con escasa o nula participación de las autoridades locales.

La regularización en los municipios metropolitanos del Estado de México se ha dado por diferentes instancias y ha estado regido por los periodos estatales de gobierno. Hasta el año 2002, los organismos que han llevado a cabo procesos de regularización en los municipios conurbados son: Corett-Edomex, con 29 años de funcionamiento y 224,777 lotes escriturados; seguido por la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (Cresem), hoy el Instituto Mexiquense de la Vivienda social, que tuvo un periodo de operaciones cercano a los 20 años y regularizó un total de 216,346 lotes. El Fideicomiso de Ciudad Nezahualcóyotl (Fineza), que dejó de operar en 1991, tras 19 años de trabajo y haber regularizado 159,000 lotes. Finalmente, el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris), que culminó sus actividades en 1993, después regularizar 60,434 lotes. (Huamán, 2010: 7,8)

Con la regularización, el suelo se incorpora al mercado legal de tierra y es posible la introducción de servicios. La regularización de la tierra sin importar que sea promovida por el Estado, los pobladores, líderes o incluso por promotores, trae consigo una elevación del precio del suelo, que incurre en gastos para pagar el monto de la expropiación y el proceso administrativo realizado por el Estado. Por ello, el beneficiario de la regularización tiene que cubrir los montos establecidos por parte de la autoridad.

Por otra parte, “la introducción de los servicios o la construcción de infraestructura básica, impulsará la consolidación de los poblamientos, situación que sin lugar a dudas, contribuye a incrementar los precios de las tierras y del espacio construido. Con ello, se obtiene la posibilidad de incorporar estos espacios a un mercado inmobiliario más desarrollado, pero que en muchas ocasiones desfavorece a sus pobladores por los elevados costos de la regularización y de la introducción de servicios, lo cual, obliga a los colonos a desplazarse hacia nuevas áreas periféricas e iniciar nuevamente el ciclo”. (Castañeda, 1998: 125)



Esta última aseveración, resulta por demás cuestionable, pues no se aporta evidencia suficiente que confirme lo dicho. Por el contrario, Schteingart, en un estudio realizado en cuatro colonias ubicada en el Distrito Federal y precedidas por una ocupación irregular, señala que la regularización de éstas se “inició 10 y hasta 15 años después de que comenzara la formación de los asentamientos”. De igual modo, sostiene que es muy difícil para una familia iniciar un proceso tan desgastante y que involucra prolongados periodos de tiempo, pues la consolidación de un asentamiento no se de forma inmediata ni en un único momento, por el contrario, la introducción de servicios se lleva a cabo de forma paulatina y requiere la activa participación de colonos, lo que genera una suerte de arraigo y pertenencia de quienes se involucran en estas tareas. (Schteingart, 1997: 782, 783)

En suma, podemos señalar que, en sí misma, la regularización es un motivo que propicia la elevación de precios en los terrenos beneficiados, pero también habría que apuntar que en muchos casos la sola expectativa de la intervención del Estado por medio de esta vía es razón suficiente para propiciar un alza en los precios de los terrenos. De hecho, se señala que la ocupación irregular es un proceso bien aprendido por las nuevas generaciones y dado su relativo éxito como política de incorporación de suelo al desarrollo urbano para las familias más pobres, este continuará hasta que las estrategias de vivienda correspondan efectivamente a las necesidades de los pobres urbanos. (Smolka, 2000: 12)

### **2.3 La expansión urbana en la periferia oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**

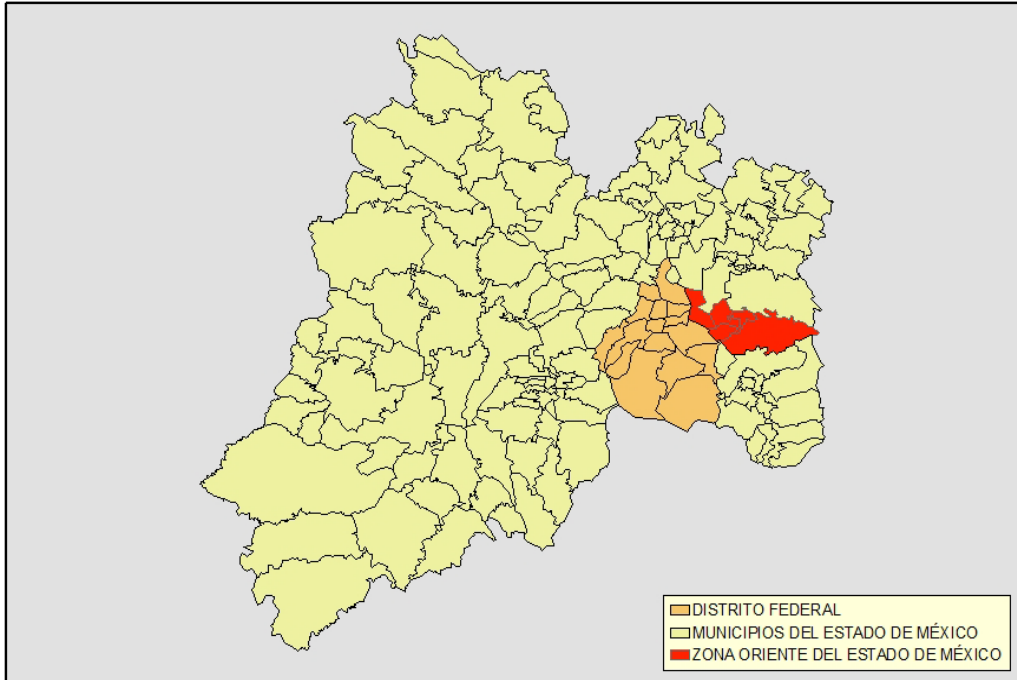
La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) es, en términos económicos y poblacionales, la más importante del país. En la actualidad, mantiene la dinámica de crecimiento que inició a partir de 1950, cuando la expansión territorial del Distrito Federal se extendió hacia un municipio del Estado de México. Está constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 40 municipios del Estado de México, más uno de Hidalgo, esto es, coexisten 57 unidades políticas administrativas, además de los gobiernos estatales respectivos y la federación, en los ámbitos de sus facultades.

De acuerdo al estudio “Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2005” del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para el año 2005 la ZMCM contaba con una población de 19 239 910 habitantes. En la segunda mitad del siglo XX, entre 1960 y 1980,

se elevó significativamente su participación en el producto interno bruto nacional (PIB) concentrando el 35% del total, y para 1970 y 1980 el 38%, cifra que declinó en forma importante en 1988, resultando la urbe más afectada por la crisis de los ochenta. A partir de la inserción de México en la economía global, repuntó ligeramente en 1998 y se redujo a 30% en el 2003.

La primacía de la ZMCM contrasta con la cantidad y magnitud de los problemas que enfrenta: la pérdida del empleo formal y bien remunerado, la caída de la inversión productiva, la escasez del suelo y de vivienda, las dificultades en la articulación del sistema vial y de transporte, la obsolescencia y acumulación de déficits en lo que a infraestructuras y servicios urbanos se refiere, la pérdida y degradación de áreas con valor ambiental y el deterioro de la imagen urbana, condiciones que, sin duda, limitan la competitividad de la metrópoli e inhiben la inversión. Muchos de estos problemas derivan del acelerado y desordenado proceso de urbanización por el que ha atravesado, y por la ausencia de un sistema de planeación urbana que diera respuesta efectiva a las crecientes necesidades de la población y delineara el futuro de la ciudad a través de la organización armónica y racional del espacio urbano, y la continua mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

En este contexto, el análisis de las cifras oficiales de población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) en los últimos años, nos permiten percatarnos que la periferia oriente del Estado de México, que incluye a los municipios de Chicoloapan, Chimalhuacán, La Paz, Ixtapaluca y Netzahualcóyotl, mantiene un ritmo de crecimiento y ocupación acelerado, áreas que hasta hace treinta años tenían usos agrícolas y, paulatinamente, se han ido ocupando por usos urbanos. Según lo establecido en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México y el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, los municipios antes mencionados, se ubican dentro de la Región del Valle Cuautitlán-Texcoco y, a su vez, conforman la Sub-región IX Netzahualcóyotl u Oriente. (*Ver plano 1 y 2*)



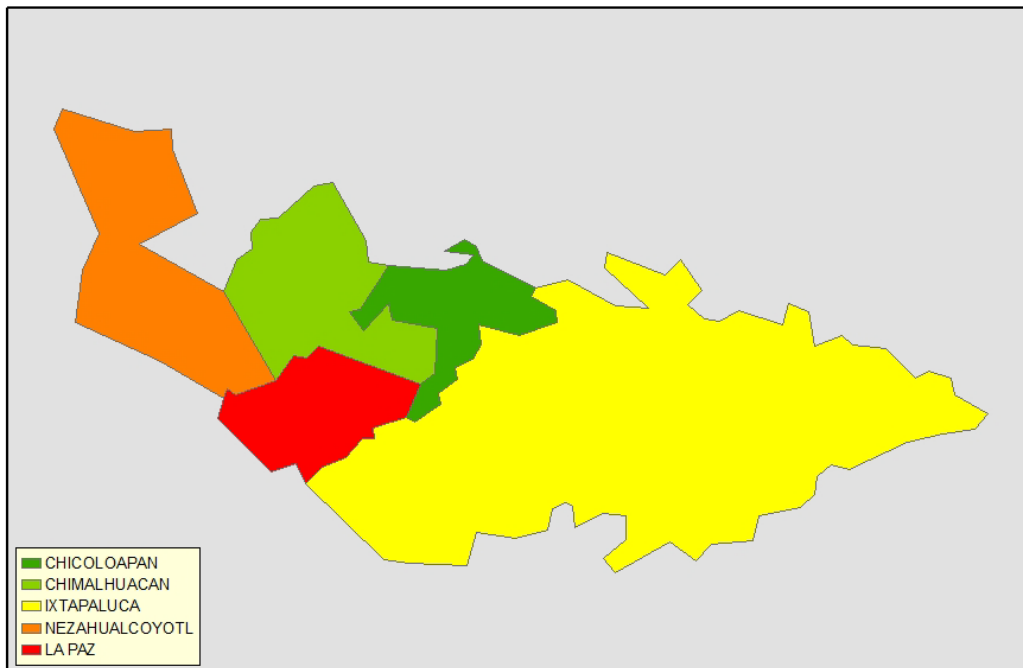
N  
PLANO 1

ESTADO DE MÉXICO

ZONA ORIENTE

0 5 10 20 30 40  
Kilometers

Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica del INEGI, 2010.



N  
PLANO 2

ZONA ORIENTE DEL ESTADO DE MÉXICO

MUNICIPIOS DE LA ZONA ORIENTE

0 5 10 20 30 40  
Kilometers

Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica del INEGI, 2010.

En la actualidad, la sub-región alberga el 13% de la población total de la ZMCM, cuando hasta hace tres décadas eran zonas casi en su totalidad deshabitadas: para el año 1970, sólo Netzahualcóyotl, Chimalhuacán y La Paz tenían conurbación física con la zona metropolitana. (Unikel, Luis 1976: 117) La expansión irregular, derivada de limitaciones económicas a las que se enfrentan grandes sectores de la población de la ZMCM, ha sido el principal factor de impulso para este crecimiento, pues en esta zona existe amplia oferta de suelo no habilitado a bajo costo, lo que les permite, inicialmente, tener acceso a un lote, para, posteriormente, hacerse de una vivienda. La transformación paulatina de tierras de cultivo en grandes fraccionamientos populares produjo el desarrollo de numerosas colonias, en la mayoría de los casos, carentes de infraestructura y servicios básicos.

En cada uno de los municipios del oriente del Estado de México se han registrado cambios demográficos y urbanos muy notorios, con altas tasas de crecimiento que han rebasado, por mucho, la capacidad de los gobiernos municipales para satisfacer las crecientes demandas de infraestructuras, equipamiento y servicio; tal es el caso de La Paz e Ixtapaluca, los que en un período de 30 años aumentaron su población en casi siete veces con respecto a la población que presentaba en 1970; el caso más dramático lo presenta Chimalhuacán que en este mismo período aumentó su población hasta en veinticinco veces. (Ver cuadro I)

**Cuadro I Subregión IX Netzahualcóyotl: población, tasa de crecimiento, superficie y densidad media urbana, 1970, 1990, 1995, 2000 y 2005.**

Municipio	Población						Tasa de crecimiento medio anual (%)				
	1970	1980	1990	1995	2000	2005	1970-1980	1980-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Chicoloapan	8 750	28 548	57 306	71 351	77 579	170 035	12,6	7,2	4,0	2,0	14,8
Chimalhuacán	19 946	6 451	242 317	412 014	490 772	525 389	12,5	14,1	9,8	4,2	1,2
Ixtapaluca	36 722	81 043	137 357	187 690	297 570	429 033	8,2	5,4	5,7	11,4	6,7
La Paz	32 258	103 765	134 782	178 538	212 694	232 546	12,4	2,5	5,1	4,2	1,6
Nezahualcóyotl	580 436	1 396 854	1 256 115	1 233 868	1 225 972	1 140 528	9,2	-1,0	-0,3	-0,2	-1,3
<b>Total</b>	<b>678 112</b>	<b>1 616 661</b>	<b>1 827 877</b>	<b>2 083 461</b>	<b>2 304 587</b>	<b>2 497 531</b>					

Fuente: Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 2008.

En cuanto a la ocupación urbana, estos municipios se han expandido rápidamente; la incorporación de nuevas áreas para usos urbanos entre 1960 y 1970, periodo en el que apenas despegaba el crecimiento urbano en el oriente de la ZMCM, presentó un fuerte crecimiento en La Paz, que cuadruplicó el tamaño de su superficie e Ixtapaluca que lo duplicó.

De 1960 a 1990 los municipios que mayor expansión urbana tuvieron son Chicoloapan y Chimalhuacán; también es claro que para 1990 el territorio del municipio de Netzahualcóyotl había agotado el total de su superficie urbanizable. A partir de 1990 y hasta el 2000, se puede observar un crecimiento más uniforme en todos los municipios, destacando La Paz, que en esta década incorpora 1164 has. y presenta la mayor intensidad de expansión, es decir, más de la mitad de su crecimiento total (2361 has.) entre 1960 y 2000. (Ver cuadro II)

**Cuadro II. Área urbana e incrementos porcentuales por municipio de la Sub-región IX, 1960-2000 (has.)**

<b>Municipio</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>Incremento % 1960-70</b>	<b>Incremento % 1970-90</b>	<b>Incremento % 1990- 2000</b>	<b>Incremento % 1960- 2000</b>
Chicoloapan	78	105	696	3470	34,6	562,9	398,6	4348,7
Chimalhuacán	232	345	2805	4074	48,7	713,0	45,2	1656,0
Ixtapaluca	295	669	1478	2888	126,8	120,9	95,4	879,0
La Paz	121	531	1318	2482	338,8	148,2	88,3	1951,2
Netzahualcóyotl	1110	4530	5071	5071	308,1	11,9	0	356,8

Fuente: Legorreta 2001.

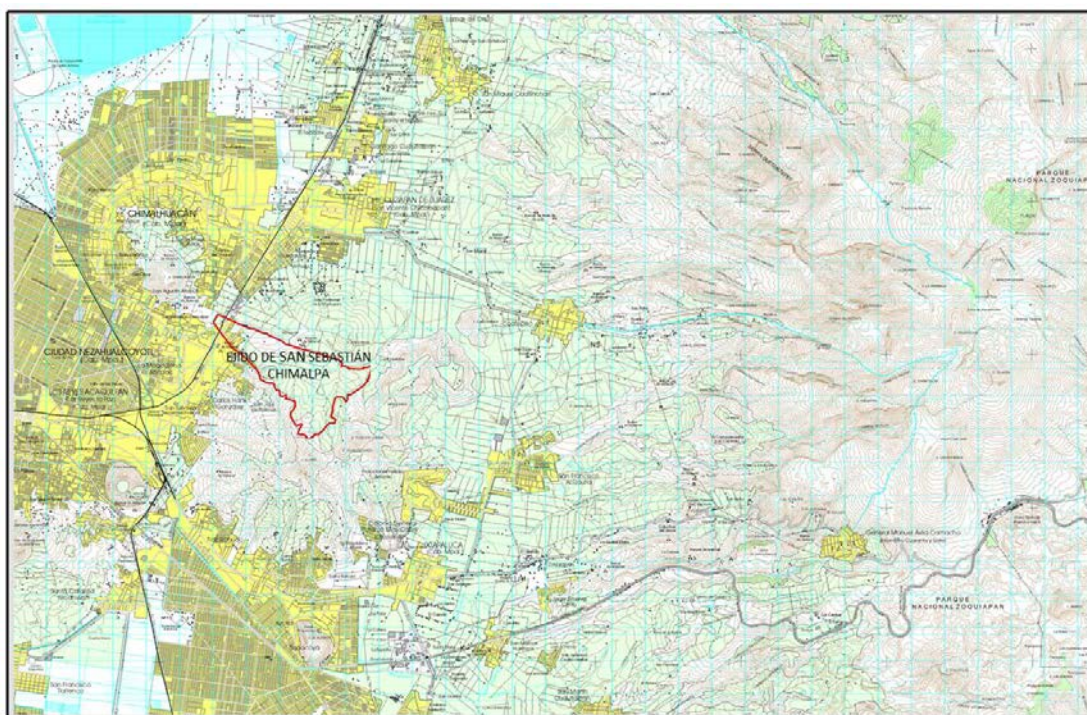
En 1990, de la superficie urbana que tenía el municipio de La Paz, el 11.6%, es decir, 153 hectáreas era de tipo irregular. Por su parte, en Chicoloapan 295 hectáreas permanecían en esta situación y el 57.04% del territorio urbano de Chimalhuacán presentaba las mismas características. (Legorreta 2001: 52) Es probable que estas cifras se hayan modificado, pero lamentablemente se carece de datos para fechas más recientes, aunque es previsible que en municipios como Ixtapaluca y La Paz las cifras se hayan abatido un tanto gracias a los programas implementados por los distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, habría también que apuntar que las necesidades de suelo para vivienda por parte de los grupos populares aún son grandes, y el suelo disponible en esta

zona sigue siendo atractivo para compradores y vendedores; si a esto le agregamos la debilidad, complicidad y falta de compromiso de los actores institucionales que caracterizan a estos municipios (como más adelante lo veremos en el caso de los municipios de La Paz y Chicoloapan), se crea el caldo de cultivo para que esta forma de ocupación se siga extendiendo.

## CAPÍTULO 3. LA VENTA DE SUELO Y LA FORMACIÓN DE PRECIOS EN EL EJIDO DE SAN SEBASTIÁN CHIMALPA

### 3.1 Características del asentamiento seleccionado

El área que identificamos como Ejido de San Sebastián Chimalpa, se localiza en la parte Nororiente del Municipio de los Reyes la Paz y Suroriente de Chicoloapan, Estado de México -sin que hasta el momento exista una resolución definitiva de los límites territoriales entre estos dos municipios y entre los ejidos y colonias que involucran. Colindando al norte con el ejido de Chicoloapan, perteneciente al municipio del mismo nombre y al sur con el pueblo de La Magdalena, al oriente con el municipio de Chalco y al poniente con la Carretera Federal México-Texcoco y la línea de Ferrocarril. (*Ver plano 3*)



N  
PLANO 3

EJIDO DE SAN SEBASTIAN CHIMALPA,  
CHICOLOAPAN, ESTADO DE MÉXICO

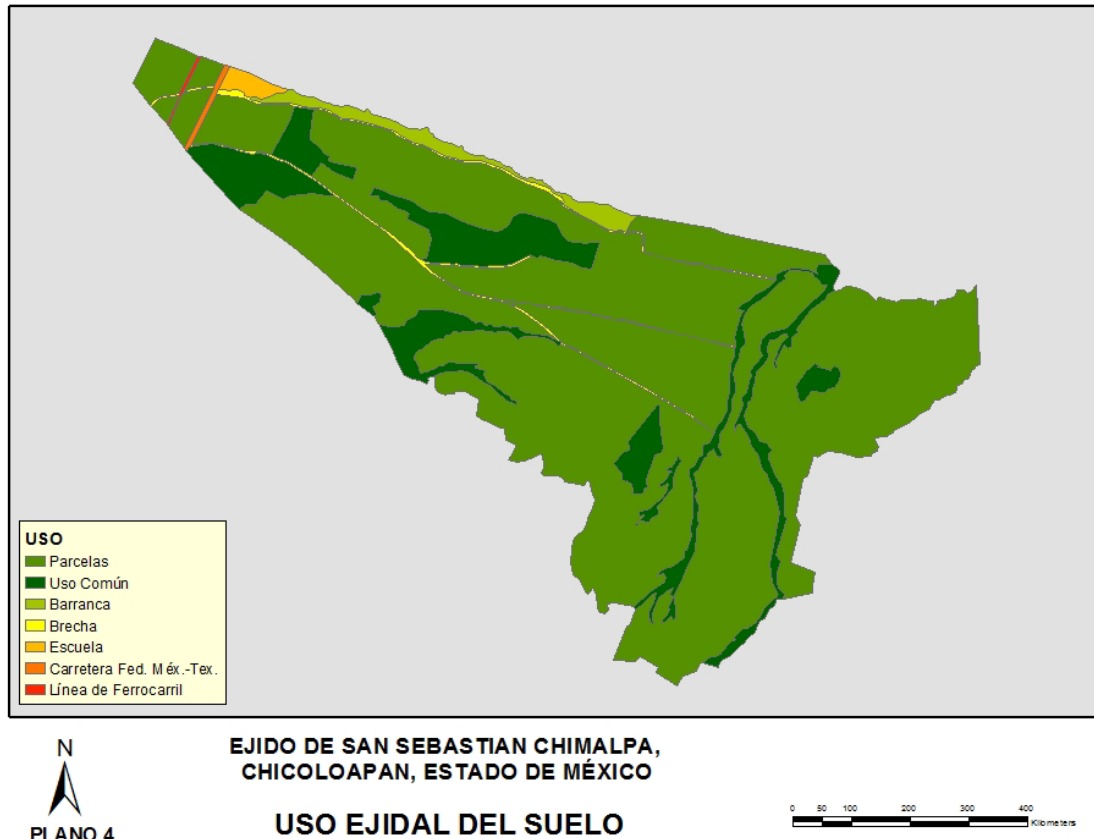
UBICACIÓN

Sin escala

Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica del INEGI, 2010.

Hacia finales de la década de los setenta, este ejido presentaba una ocupación urbana incipiente, a pesar de estar rodeado casi por completo por la mancha urbana de la ZMCM. El uso del suelo basado en las formas tradicionales de distribución ejidal, se conservaba casi por completo desde su constitución en 1924, con una dotación parcelaria

cercana a las 654.41has., que fueron catalogadas por el Registro Agrario Nacional (RAN) como tierras de temporal de segunda y tercera clase, es decir, de regular y baja productividad. Por su parte, las tierras de uso común constituían alrededor de 330.10 has., carentes de actividad productiva; en total el ejido disponía de 984.51 has., totales. (Ver plano 4)



Fuente: Elaboración propia en base a información cartográfica del Registro Agrario Nacional, 2003.

La primera intervención urbana en el ejido de San Sebastián Chimalpa fue efectuada en 1980, por medio de la expropiación de 4.013 hectáreas, en favor de la Comisión Federal de Electricidad para la instalación de torres para el cableado de alta tensión.

A mediados de la década de los ochenta, un sector de tierras de uso común ubicado en la parte poniente del ejido colindante con la carretera federal México-Texcoco es desincorporado como reserva para el crecimiento urbano y fraccionado para uso habitacional; se le otorga a cada ejidatario una parte proporcional según la cantidad de superficie laborable que cada uno poseía. Además, un porcentaje significativo fue cedido o donado a personas ajenas al ejido, quienes en las actas correspondientes a esta acción



aparecían como avecindados. Cabe señalar que gran parte de los terrenos fueron vendidos en diferentes momentos y a precios que variaban según las pretensiones de cada ejidatario.

La ocupación de estos terrenos fue paulatina durante los siguientes cinco años, que al carecer de infraestructura y servicios básicos los nuevos espacios habitacionales fueron construidos en condiciones de precariedad. Se crearon así las colonias Jiménez Cantú y Lomas de San Sebastián. No es sino hasta el año de 1994 cuando se llevan a cabo los procesos correspondientes a la regularización de la tierra, expropiándose a favor de la CORETT una superficie de 19.95 has., lo que vendría a darle al asentamiento la posibilidad de ser acondicionado en términos de servicios públicos y equipamiento. Sin embargo, el mejoramiento físico no fue inmediato y tuvieron que pasar por lo menos dos años para que se llevaran a cabo los trabajos de introducción de tuberías para la dotación de agua potable, mientras los trabajos correspondientes al drenaje tardaron alrededor de ocho años. Por su parte, las labores correspondientes a la pavimentación fueron realizadas por iniciativa de los mismos colonos, quienes se organizaron y realizaron trabajos de adoquinamiento de las calles principales.

La fortaleza interna del ejido como organización, les permitió mantener el control de sus tierras ante la presión de distintos compradores inmobiliarios, fraccionadores clandestinos, compradores irregulares, e inclusive, tuvieron que hacerle frente a dos amenazas de invasión.

Hasta el año de 1995, la dinámica de crecimiento urbano en el ejido estaba prácticamente detenida; los ejidatarios habían mantenido sus actividades productivas, combinando sus labores tradicionales con trabajos semipermanentes o complementarios, como el comercio formal e informal, la albañilería, la carpintería, la maquila, etc. Es también en este año cuando se inicia la venta de parcelas individuales y la presión generada por la expansión urbana, orilló a los poseedores de tierra en áreas cercanas a la Colonia Jiménez Cantú a fraccionar sus tierras en lotes de  $120\text{m}^2$  en promedio. La demanda era tal que en un lapso de aproximadamente un año, eran ocupadas casi en su totalidad albergando a por lo menos 200 familias; es decir, se vendieron cerca de 3 hectáreas.

Las colonias que se ubican actualmente dentro de los límites del ejido de San Sebastián son: Jiménez Cantú, Lomas San Sebastián (fundadas en los años ochenta) y Ampliación Jiménez Cantú (creada a partir de 1995), producto todas ellas de la ocupación

irregular, siendo las dos últimas las que en la actualidad presentan una mayor dinámica de crecimiento.

En 1992, la cobertura de servicios para esta área era la más baja de todo el municipio: el déficit en agua potable era de 80%, en drenaje del 95%, en electricidad de 2%, en alumbrado público de 65%, en pavimentación de 100%.

En el año 2000, las áreas consolidadas dentro del asentamiento, según datos del Censo de Población y Vivienda, contaban con una cobertura de 73% de agua potable en el predio y sólo 32% dentro de la vivienda. Cabe aclarar que el suministro de agua se otorga por tandeo de una a tres veces por semana, lo que ha obligado a gran parte de los vecinos a construir cisternas dentro de sus viviendas para garantizar el acceso a este líquido. En cuanto al drenaje, los datos oficiales señalan que sólo 40% de las viviendas habitadas en esta zona se encuentran conectadas a la red pública, mientras que el resto cuenta con letrinas para el desalojo de sus desechos.

Las nuevas áreas en proceso de ocupación carecen de todos los servicios; el abastecimiento de agua potable se lleva a cabo a través de la compra individual al servicio particular de pipas o mediante la intervención del gobierno municipal, quien envía periódicamente flotillas de pipas para atender la demanda de los colonos; la disposición de desechos se resuelve a través de la construcción de letrinas dentro de la vivienda, construida con materiales perecederos y en condiciones poco salubres. En lo que corresponde al suministro de energía eléctrica, las áreas consolidadas del asentamiento tiene una cobertura del 97%, conectadas todas ellas de manera regular; mientras que en las zonas de ocupación reciente, y aun cuando en algunos sectores se cuente con postes y cableado, las tomas domiciliarias siguen siendo clandestinas, con grandes riesgos debido al tipo de material que se utiliza y a la forma en que se llevan a cabo las conexiones.

Además, estas colonias cuentan con servicio de transporte colectivo de baja capacidad (combis) de la ruta 55; la población de la colonia Ampliación Jiménez Cantú, debe cruzar casi todo el asentamiento para poder llegar a la estación de metro más próxima, La Paz. Esta situación favorece al crecimiento del asentamiento, pues como se verá más adelante, la ubicación y la accesibilidad del lote en cuestión, juegan un papel importante para que el comprador irregular adquiera un lote en esta zona.

Asimismo, existe una extensa cantidad de negocios distribuidores de materiales para la construcción; se contabilizaron, dentro de las colonias que componen el área de estudio, al menos diez proveedoras de materiales, una fábrica de tabiques y de anillos de acero para la construcción, dos establecimientos de compra y renta de madera para cimbra, tractores para la nivelación de terrenos, así como la presencia de numerosos trabajadores de la construcción que ofrecen sus servicios de albañilería, plomería, carpintería, electricidad, etcétera.

En la actualidad continúan los procesos de venta de parcelas y áreas de uso común, con tolerancia de las autoridades municipales y estatales, en terrenos con condiciones cada vez menos adecuadas y con dificultades técnicas para ser dotados de infraestructura y servicios.

### **3.2 El marco institucional y la venta ilegal de suelo**

A partir del marco legal vigente en materia urbana se define la situación de legalidad o ilegalidad de las transacciones de suelo para el desarrollo urbano llevada a cabo entre particulares. Corresponde a las autoridades municipales, por medio de los programas de desarrollo urbano vigentes, señalar aquellas áreas susceptibles de ser incorporadas al ámbito urbano, los usos del suelo permitidos y los mecanismos jurídicos a través de los cuales es posible llevar a cabo la transmisión del bien.

Para el caso específico de nuestra área de estudio, se encontró la existencia de dos instrumentos de regulación urbana que han aplicado o aplican en la zona, en tanto no se tenga una resolución definitiva sobre los derechos de territorio que disputan el municipio de Chicoloapan y La Paz.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chicoloapan 2003, referente a los problemas limítrofes señala que en los casos en donde exista conflicto por los límites territoriales:

*El presente Plan Municipal de Desarrollo Urbano no prejuzga los límites territoriales del municipio, únicamente establece los reconocidos oficialmente por el Gobierno del Estado de México (Ley Orgánica Municipal, artículo 7).*

*En las áreas con diferendo limítrofe, sólo podrán ejercer actos administrativos para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, aquellas autoridades que se les reconoce jurisdicción político-administrativa sobre el territorio municipal, hasta en tanto, la autoridad competente emita el fallo correspondiente.*

*El presente documento, no genera derechos para el o los territorios de que se trate el diferendo limítrofe y tampoco constituye documental público para efectos jurídicos en ningún procedimiento administrativo jurisdiccional.*

En este caso, entiéndase como autoridad competente al Congreso del Estado de México quien, previa integración del dictamen por parte de la Comisión Legislativa de Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios, dictará resolución definitiva al conflicto atendiendo a lo estipulado en el capítulo Cuarto “De la Fijación de Límites Territoriales” de la Ley de Creación de Nuevos Municipios del Estado de México. Sin embargo, hasta el momento, no se ha dado conclusión al conflicto debido a que, aun cuando el presidente de la comisión, Diputado Jorge Álvarez Colín, señala que existe voluntad política por parte de los municipios involucrados en el conflicto, todavía no son emitidos los resolutiveos que darían al municipio de Chicoloapan la razón sobre los derechos de territorio de las colonias Ampliación Jiménez Cantú y Lomas de San Sebastián, al ceder el municipio de La Paz más de mil 200 hectáreas al municipio de Chicoloapan.

Dada la indeterminación jurídica de los derechos de territorio del asentamiento motivo de este estudio, tenemos que señalar que la concurrencia de dos gobiernos municipales, aunados a la intervención de los gobiernos estatal y federal en sus respectivos ámbitos y programas, además de generar diversos conflictos como la falta de servicios públicos, inseguridad, cobros indebidos por parte de algunas autoridades y enfrentamientos, los convierten en un sitio propicio para la manipulación política y electoral, dejando casi en completa indefensión a los habitantes, quienes han tenido que organizarse para exigir la resolución de los conflictos limítrofes.

En lo referente al contenido del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chicoloapan 2003, la extensión del ejido que es considerada dentro de los límites municipales de Chicoloapan corresponde a las parcelas y tierras de uso común 984.51 has.; no son considerados los terrenos correspondientes al asentamiento humano, pues estos se ubican dentro del municipio de La Paz. La clasificación que merecen las parcelas es agrícola de alta productividad (AG-AP), mientras que las áreas de uso son señaladas como área natural-pastizal no protegidos (N-PAS-N).

Por su parte, se considera a la colonia Jorge Jiménez Cantú como parte del territorio municipal urbanizado; se le clasifica como asentamiento irregular sujeto de regularización

y habilitación en términos de servicios básicos, y su uso es habitacional combinado con comercios y servicios y un lote mínimo de 200 m<sup>2</sup>. La población total del asentamiento humano, estimada al año 2000, era de 1605 habitantes, asentada en una superficie de 60.25 has., con 422 viviendas. Cabe destacar que para el momento en que se elaboró dicho plan, la conformación de las colonias Ampliación Jorge Jiménez Cantú y Lomas de San Sebastián era apenas incipiente y no existía gran número de viviendas construidas, aunque se llevaba a cabo la venta de lotes.

Se juzgó conveniente tomar como base el contenido del Plan, puesto que en él se establecen los criterios de aprovechamiento del suelo disponible dentro del municipio y la corresponsabilidad de las distintas instancias gubernamentales para garantizar la viabilidad puesta en práctica de las acciones previstas. La estrategia de ordenamiento territorial presentada en el Plan se plantea a partir de una zonificación y clasificación restrictiva en términos de usos de suelo, aprovechamiento y factibilidad de construcciones. Los criterios tomados en cuenta para la delimitación de áreas de actuación tienen que ver con su función económica, su potencial como área de reserva ecológica, su nivel de dotación de infraestructura, servicios y equipamiento, la vulnerabilidad y riesgos potenciales que presente.

Estos criterios son congruentes y útiles para la elaboración de la clasificación y delimitación de usos de suelo, pero también se debieron agregar cuestiones ligadas al funcionamiento del mercado del suelo urbano como son: el usufructo individual del suelo, la especulación, los intereses de la intervención inmobiliaria, el tipo de propiedad, las condiciones económicas, sociales, culturales de los poseedores y demandantes de suelo, porque de lo contrario, las previsiones de desarrollo y restricciones contenidas en el Plan, eran muy difíciles de llevarse a cabo y su incidencia en la realidad del Ejido de San Sebastián Chimalpa, era poco alentador.

En efecto, las disposiciones del Plan distaban mucho de ser cumplidas, a siete años de la puesta en marcha del programa; las áreas designadas para la preservación ecológica y la producción agrícola eran ocupadas por actividades urbanas, con la fuerte amenaza de que esa situación continuara. Los incentivos para que los ejidatarios siguieran ocupándose en sus actividades tradicionales parecían diluirse, y cada vez eran más los terrenos fraccionados y vendidos de forma irregular.

De igual forma persistían los rezagos en materia de equipamiento y servicios dentro de las colonias Jiménez Cantú, Ampliación Jiménez Cantú y Lomas de San Sebastián; aún con la regularización de la tenencia de la tierra de la primera, estas colonias no han podido superar los déficits en materia de suministro de agua potable, drenaje, pavimentación y equipamiento urbano.

En el caso del municipio de La Paz, el “Plan del Centro de Población Estratégico de La Paz” data del año 1992; consideraba de forma íntegra los terrenos pertenecientes al ejido de San Sebastián Chimalpa, señalando la condición de irregularidad de colonias ubicadas dentro de éste. En él, sólo se señalan los usos, destinos y aprovechamiento del suelo, haciendo una distinción entre lo rural y lo urbano basadas en criterios técnicos principalmente, dejando de lado los factores económicos, sociales, culturales y políticos en los que se insertan todos aquellos poseedores de tierras rurales una vez que quedaban atrapados dentro de la mancha urbana de la ciudad.

Para el año 2003, se llevó a cabo la actualización de dicho Plan y en él se reconocen los conflictos limítrofes con el Municipio de Chicoloapan; es por ello que no son considerados los terrenos pertenecientes a las colonias Jiménez Cantú, Ampliación Jiménez Cantú y Lomas de San Sebastián dentro de los límites municipales.

A partir de lo anterior, habría que señalar que si bien es cierto que la existencia del Plan fue un elemento necesario para emprender acciones que contrarrestaran los problemas de acceso al suelo y a la vivienda por parte de grupos de bajos ingresos, así como para disminuir los conflictos generados por la ocupación irregular, también estas acciones debían llevarse a cabo dentro de un complejo marco de relaciones institucionales y políticas que no siempre propiciaran la colaboración conjunta y coordinada.

Los casos del municipio de Chicoloapan y de La Paz son ejemplo de esta situación; el problema de la venta de suelo en forma irregular involucra distintas instancias gubernamentales, la que en su propio ámbito de desempeño deben contribuir, regular, vigilar y promover el uso adecuado del recurso suelo, procurando su aprovechamiento a partir de su mayor potencial. En este sentido, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), los gobiernos municipales, la Compañía de Luz y Fuerza, actualmente la CFE, y la CORETT, en su actuar, han estimulado el crecimiento de la ocupación irregular, siendo, en

ocasiones, omisos en el cumplimiento de sus atribuciones y, en otras, llevando a cabo actos que han promovido el crecimiento y consolidación del asentamiento.

Los gobiernos municipales de Chicoloapan y La Paz muestran una actitud evasiva ante la problemática de la ocupación irregular, y es reconocida su poca capacidad de incidir dentro de los núcleos agrarios. Para las autoridades vinculadas al desarrollo urbano dentro del municipio de Chicoloapan, los ejidos son un terreno vedado para su actuación; las decisiones sobre el destino de las tierras ejidales son exclusivas del núcleo ejidal, que no se han podido establecer normativas para el uso adecuado del suelo ejidal ni se generan incentivos para que el aprovechamiento agrícola se mantenga.

La actividad del Ayuntamiento parece reducirse al abastecimiento de agua potable por medio de pipas, a la introducción paulatina y en algunos sectores de servicios básicos, como redes de agua potable y drenaje, y al otorgamiento del aval para la instalación de postes y cableado para la introducción de energía eléctrica, aun cuando el asentamiento se mantiene en condiciones de irregularidad. Asimismo, el Ayuntamiento, suele ser promotor de la regularización, pero una vez que ésta es alcanzada proporciona de manera paulatina la introducción de servicios, la cual puede llevarse hasta diez años, puesto que la administración municipal, generalmente, no dispone de suficientes recursos para hacer frente, de una sola vez, a toda la problemática que genera la ocupación irregular.

De igual forma, estas autoridades señalan que dentro del aparato gubernamental no cuentan con los instrumentos legales ni con el personal debidamente capacitado para hacer frente a estas situaciones, y si la actuación se efectúa en estas condiciones se podrían acarrear grandes problemas que desestabilicen al gobierno municipal.

Por otra parte, y según algunas declaraciones de promotores establecidos dentro del ejido, la actitud pasiva de las autoridades municipales responde a dos intenciones: la primera reside en evitar problemas políticos que perturben las acciones de gobierno y por ello no actúan conforme a lo establecido en las leyes y reglamentos urbanos; la corrupción y los dividendos obtenidos al permitir el desarrollo de asentamientos constituyen la segunda, pues en muchos casos el gobierno municipal ampara la labor de los fraccionadores clandestinos.

Por otra parte, hay que recordar que las normas, funciones, atribuciones y acciones de los distintos sectores operativos de la administración pública municipal son sólo uno de

los vectores de la dinámica territorial; en el municipio de Chicoloapan, por ejemplo, actúan también el gobierno estatal y federal con un cierto grado de autonomía; además existe una fuerte tendencia, desde hace algunos años, a reducir la capacidad de intervención de los gobiernos (local, estatal y federal) otorgando un mayor protagonismo a los actores privados y sociales en la incorporación de suelo al desarrollo urbano.

La Secretaría de la Reforma Agraria muestra una actitud pasiva con respecto a la venta ilegal de la tierra, cuando debe actuar como defensora y promotora de las actividades agrícolas, para lo cual cuenta con un aparato administrativo y con instrumentos legales. No obstante, participa muchas veces avalando las transacciones ilegales de los terrenos, al permitir la desincorporación de áreas de uso común para creación de reservas territoriales destinadas al crecimiento urbano del ejido y pasando por alto las disposiciones urbanas que señalan la necesidad de apegarse al Programa de Desarrollo Urbano correspondiente a la demarcación en cuestión.

Evidentemente, la actuación de la SRA, del RAN y de la Procuraduría Agraria es consecuencia de un marcado estancamiento del sector agrícola de nuestro país, y al carecer de una política general que incentive la producción agraria, se contenta con asesorar, en el mejor de los casos, y avalar las decisiones de los núcleos ejidales en torno a la venta de sus tierras.

Según consta en planos y actas expedidas en el año de 1998 y dentro del marco del PROCEDE, la SRA y el RAN autorizaron al ejido de San Sebastián Chimalpa destinar cerca de 30 has. a la ampliación del área urbana del ejido, desatendiendo lo establecido en el “Plan del Centro de Población Estratégico de La Paz, 1992”, en el que se señala que las áreas autorizadas por estas instituciones sólo deberían destinarse al aprovechamiento agropecuario, reservas naturales y bancos de material.

Esta situación pone de manifiesto la desarticulación entre las distintas instituciones encargadas de la administración del territorio, que de alguna manera desconocen las decisiones que se toman al interior de cada una de ellas. Asimismo, los criterios para definir el potencial y el destino del suelo son poco claros; de hecho, al parecer estos atienden más a los intereses de ejidatarios, en el caso de la SRA y el RAN, que a los mandamientos y normas establecidas por la legislación agraria y urbana.



Por su parte, en su momento, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC) permitió el tendido de líneas clandestinas que sobrecargan la capacidad de las líneas eléctricas de distribución y llevó a cabo acuerdos para la instalación de postes y cableado a fin de garantizar el suministro de energía eléctrica en las colonias, aun cuando éstas se encuentran en situación de irregularidad, lo cual favorece la consolidación y crecimiento del asentamiento. Esto ocurre debido a que no existen elementos legales que limiten la intervención de la CLFC en su etapa, y, ahora, de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Para las autoridades de la CFE, un principio fundamental que los rige es el otorgamiento del servicio sin considerar las situación de regularidad o irregularidad de cada usuario, ya que es un derecho de todo ciudadano reclamar el servicio eléctrico en su domicilio y lo es aún más cuando un grupo de vecinos se organizan y presionan sobre el suministro de energía. De igual modo, ante la imposibilidad de actuar efectivamente, por la vía legal, frente al robo de energía y ante la falta de intervención de las autoridades correspondientes en la proliferación de asentamientos irregulares, resulta más conveniente dotar del servicio a estas colonias.

Finalmente la CORETT, que participa en los procesos de regularización, ha funcionado como el mecanismo legitimador de la ocupación irregular; aun cuando interviene en una acción jurídica cuyo propósito es transferir la propiedad colectiva y original de la tierra, primero, a la dependencia pública encargada de la regularización y después a los ocupantes del terreno. Entonces, la regularización y la introducción de servicios por largo tiempo demandados, permiten la incorporación de suelo ilegal al mercado legal como un objeto inmobiliario más valorizado, resultado de los desembolsos de los colonos para acceder a la propiedad privada de su lote y de los gastos que necesita realizar para obtener servicios básicos.

Así, el proceso de regularización que tuvo lugar en el ejido de San Sebastián Chimalpa fue resultado de las acciones ejecutadas ante la CORETT por las autoridades municipales y los colonos del asentamiento, cubriendo estos últimos los pagos correspondientes a estos procesos de transferencia de propiedad de la tierra y la actuación del gobierno municipal consistió en la dotación de servicios.

La tierra aledaña a estas áreas regularizadas, continúa siendo fraccionada y vendida en un mercado libre y especulativo, que paulatinamente se consolida, incorporando el antecedente de la regularización para aumentar su rentabilidad.

La tolerancia de algunas autoridades, así como la intervención de otras en el otorgamiento de servicios propician la expansión de la ocupación irregular y la elevada rentabilidad producto del mercado ilegal de tierra agrícola sigue limitando los esfuerzos de planificar y regular el crecimiento urbano. Paradójicamente, aquellos criterios para delimitar y definir áreas de aprovechamiento de acuerdo a su potencialidad se diluyen con la ocupación irregular y posteriormente con la regularización; después se aplican medidas correctivas y se invierten grandes cantidades de recursos para la adecuación del sitio en términos urbanos.

La legislación actual, así como la poca coordinación entre las distintas instancias gubernamentales, no han sido capaces de suprimir la dinámica del mercado ilegal dentro del municipio y, por el contrario, parecen alentarla enviando un claro mensaje de ocupar la tierra de forma irregular porque posteriormente el gobierno va a regularizar.

### **3.3 La venta de suelo social**

La forma como los ejidatarios de San Sebastián Chimalpa han logrado mantener su iniciativa individual y colectiva de la venta ilegal de terrenos es sometiéndose a la legislación agraria e ignorando su correspondencia con la legislación en materia de preservación ecológica y de asentamientos humanos.

El ejido de San Sebastián Chimalpa ha conservado las formas de organización, cooperación y decisión a través de los órganos previstos en la legislación agraria, que define a la asamblea ejidal como órgano máximo de decisión y en la cual participan todos los ejidatarios. La asamblea ejidal, además, posee las siguientes facultades: formular y modificar el reglamento interno del ejido, aceptar o rechazar la inclusión de miembros, distribuir las ganancias producto de las actividades del ejido, señalar y delimitar las áreas necesarias para el asentamiento humano y parcelas con destino específico, llevando a cabo la localización y relocalización del área de urbanización. Asimismo, a la asamblea ejidal le corresponde la delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, la aprobación para que los ejidatarios adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de

tierras de uso común a una asociación mercantil, así como las demás previstas por la Ley Agraria. (Ley Agraria 1992: art. 21, 22, 23)

El comisariado ejidal, por su parte, es el órgano encargado de ejecutar todos los acuerdos de la asamblea y de la representación y la gestión del ejido; vigila que se respeten los derechos de los ejidatarios, da cuenta de las labores efectuadas y los movimientos de fondos e informa a la asamblea sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común. Por lo que toca al Comité de Vigilancia, sus facultades y obligaciones se reducen principalmente a verificar que los actos del comisariado ejidal se ajusten a lo dispuesto en la ley y en el reglamento interno del ejido, así como de la revisión de cuentas y operaciones realizadas por el comisariado ejidal dándolas a conocer a la Asamblea. (Ley Agraria 1992: art. 21-36)

Por medio del consenso de estas instancias y de la decisión individual de cada ejidatario se ha llevado a cabo el fraccionamiento de áreas de uso común, parcelas y solares urbanos para ser vendidos a particulares en lotes de entre 120m<sup>2</sup> y 150m<sup>2</sup>, o parcelas completas o fracciones de ellas a asociaciones vecinales.

### **3.3.1 La venta de áreas de uso común**

La venta de áreas de uso común beneficia al conjunto de ejidatarios; este suelo es desincorporado de acuerdo con lo estipulado en los artículos 21, 23, fracción VII, 31 y 32 de la Ley Agraria, sin embargo, contravienen las disposiciones urbanas.

Las tierras de uso común dentro del ejido son áreas sin capacidad productiva, con topografía accidentada, formadas por materiales rocosos, y es por ello que, durante mucho tiempo, se mantuvieron como reservas para el crecimiento y como zonas de conservación. Estas áreas comenzaron a ser fraccionadas y vendidas con la finalidad de que se constituyeran en una fuente complementaria de ingresos para los ejidatarios que aún se ocupan en labores agrícolas.

La asamblea ejidal decide el destino de estas áreas, el modo de fraccionamiento, la parte proporcional que a cada ejidatario le correspondería según la superficie de tierra laborable que posee, y las formas y facilidades de pago que otorgarían cuando se llevase a cabo la negociación con el usuario final. En el acta levantada por la asamblea ejidal quedaba asentado que las tierras eran destinadas a la conformación de reservas para el

crecimiento urbano del ejido y su uso de suelo correspondía a solares urbanos propiamente dichos.

Durante mucho tiempo este procedimiento fue el mecanismo al que recurrió el ejido cuando se requirió de nuevas áreas habitables para sus miembros y vecindados. En el momento en que el poblado de San Sebastián Chimalpa quedó atrapado por la mancha urbana de la ZMCM, este proceso siguió siendo utilizado, sólo que en esta ocasión para la venta de lotes de forma irregular a personas ajenas al ejido.

Bajo esta modalidad, en la venta de tierras de uso común los ejidatarios realizan operaciones de dos tipos: la primera se lleva a cabo con la intervención de un intermediario, a quien se le delega las tareas de fraccionamiento, promoción, negociación, venta y cobranza del enganche y de los adeudos mensuales; la segunda se efectúa a través de asociaciones de demandantes de suelo y vivienda, liberando a los ejidatarios de la intervención del promotor; las negociaciones son entre los líderes y miembros de cada una de éstas, lo que les permite disminuir el precio del lote en cuestión, al no existir la necesidad de cubrir los costos que la participación del promotor generaría.

En el año 2002 se realizó el fraccionamiento de 27.62 hectáreas de tierras de uso común del paraje “La Vaquería”, en la colonia Jiménez Cantú; se otorgó a cada ejidatario, según los acuerdos de la Asamblea General de Ejidatarios, realizada el 24 de agosto de 2001, 480m<sup>2</sup> que a su vez fueron subdivididos en cuatro lotes de 120m<sup>2</sup> para su traspaso final.

Las 27.62 hectáreas se fraccionaron en 1040 lotes de 120 m<sup>2</sup>, de los cuales 160 fueron negociados por medio de una asociación de demandantes de suelo y vivienda en agosto del 2002, a través de la cual los compradores, de manera individual, se comprometían a cubrir en un plazo de dos meses el total del enganche que fue de \$12,000 y cubrir sus posteriores mensualidades de \$1,500 hasta alcanzar la cifra de \$50,000.

La transacción de los restantes 990 lotes de 120 m<sup>2</sup> se realizó con la intervención de un promotor, sobre quien recae la responsabilidad de llevar a cabo las operaciones inmobiliarias. En este caso el enganche fue de \$15,000 y se acordó un pago mensual de \$1,500 hasta cubrir \$55,000.

En ambos casos, al cubrirse el monto del enganche se le otorgó al comprador el derecho de posesión, persuadiendo a los compradores a construir sus viviendas lo más

pronto posible, como medida de prevención para evitar el desalojo y al mismo tiempo para dar mayor fuerza a la gestión de los servicios.

### **3.3.2 La venta irregular de parcelas**

En la venta fraccionada de parcelas corresponde al ejidatario titular de ellas, la decisión sobre el destino que tendrán sus tierras en el ámbito urbano, previa aprobación de la Asamblea, que por lo general ocurre sin contratiempos.

Esta decisión no es sencilla, al encontrarse ligada únicamente al beneficio económico que pudiesen obtener al transferir sus tierras; obliga a la mayor parte de los ejidatarios a romper, casi por completo, con sus formas de vida, actividades, vínculos comunitarios, formas de organización y de administración, y los enfrenta a condiciones que, si bien es cierto no les son desconocidas, sí presentan dificultades para acoplarse a ellas.

El ejidatario puede o no prescindir del apoyo de un promotor; él mismo podría efectuar los trabajos requeridos para llevar a cabo el fraccionamiento y venta de su parcela, sin embargo, suele ocurrir que en los casos en que no intervenga un promotor las ganancias pueden reducirse sustancialmente; esto debido al escaso conocimiento del mercado del suelo por parte del ejidatario y su poca capacidad de negociación. Otro motivo por el que se hace importante la intervención del promotor se refiere a la “protocolización” del convenio y al control de los pagos; éste lleva a cabo los contratos de compra y venta y las actas de toma de posesión, realizando los cobros correspondientes al enganche del terreno y a las mensualidades acordadas.

Un caso que ejemplifica lo anterior, corresponde al fraccionamiento de la parcela No. 99 propiedad de la Señora Irma Flores González quien obtuvo los derechos de ésta mediante el contrato de Cesión de Derechos No. 1784933 efectuada por su extinto esposo, expedida por la Secretaría de la Reforma Agraria. La parcela tenía una superficie de 1.3 has. y fue fraccionada para su venta en 86 lotes de 120m<sup>2</sup> cada uno, con autorización de la Asamblea Ejidal, en 1999.

Las operaciones de transacción del bien fueron llevadas a través de un promotor, quien se encargó de reunir a los clientes, protocolizar contratos de cesión de derechos y

realizar los cobros correspondientes al precio pactado, los cuales se dieron de la siguiente forma: \$10,000 de enganche y el resto en 20 mensualidades de \$1,000.

De cualquier forma en que sea efectuada la transferencia del bien se incurre en ilegalidad; la importancia de llevar a cabo el análisis de estos procesos radica en el hecho de conocer las alternativas para garantizar la transferencia del bien, gestadas entre los distintos agentes que intervienen en el proceso de ocupación irregular.

La seguridad para el colono, no necesariamente es resultado del título de propiedad otorgado por el Estado; mientras el asentamiento mantenga su calidad de irregular los poseedores de lotes generan estrategias que contribuyen al afianzamiento de su vivienda, en forma individual, y del asentamiento, de manera colectiva.

El derecho de posesión otorgado a través de documentos no oficiales es un elemento que contribuye a reforzar la confianza entre vendedor y comprador, aun cuando carezcan de validez oficial; estos sirven, primero, para formalizar la compra-venta del lote y después para avalar la propiedad en el proceso de regularización, como ha ocurrido en ocasiones anteriores.

La ocupación física del terreno no siempre es inmediata; los gastos iniciales en los que incurre, así como los derivados de la compra de materiales y contratación de mano de obra son difíciles de solventar en un solo momento. En su gran mayoría, la instalación de los nuevos colonos es paulatina y depende de la necesidad y capacidad económica de los propietarios, aún cuando, una vez que se ha cubierto el enganche, se autoriza al colono el aprovechamiento del suelo para la construcción de su vivienda y su permanencia en el asentamiento para vigilar y atender las dificultades que se presenten.

### **3.4 Los precios del suelo irregular**

El precio del suelo como el valor monetario asignado a un terreno para hacerse de los derechos de uso y aprovechamiento urbano del mismo, constituye la manifestación más evidente de las transacciones que se llevan a cabo por este bien. Para tener un mayor acercamiento al comportamiento actual de los precios del suelo en la parte oriente de la ZMCM y en la delegación Iztapalapa, se llevó a cabo la recopilación de datos en algunas colonias cuya formación se encuentra precedida de una ocupación irregular o, en su caso, mantienen esta condición. Cabe aclarar, que el comparativo resultante debe ser visto con

reserva ya que un caso no es comparable con otro, toda vez que son bienes distintos; es decir, cada caso posee atributos singulares y condicionados por su propio contexto (uso de suelo, tamaño, forma, construcción, ubicación, nivel de urbanización, situación legal, entre otros) no obstante de estar dentro de la misma periferia. Sin embargo, estos datos nos son útiles para evidenciar las restricciones que el mercado de suelo impone a los demandantes de suelo y para exponer como los atributos de cada caso, determinan diferencias en la fijación del precio del suelo.

De los 18 casos analizados, 55% corresponde a colonias consolidadas, es decir: se encuentran urbanizadas, han sido regularizadas y se encuentran, en su mayoría, en la delegación Iztapalapa y en el municipio de Nezahualcóyotl. El otro 45%, se refiere a asentamientos que aún mantienen su condición de irregularidad, y se encuentran parcialmente ocupadas o urbanizadas.

Como es de suponerse y como se confirma en el cuadro III, hay una diferencia significativa de precios de suelo, entre las colonias consolidadas y las que mantienen su situación irregular, lo cual se explica en buena medida, por su situación jurídica, la accesibilidad, la topografía y las condiciones naturales del terreno, además de la conexión con zonas comerciales y equipamientos que en su conjunto inciden en el precio de los inmuebles. También, en cuanto a su ubicación y accesibilidad, teniendo como referencia el Zócalo de la Ciudad de México como el punto de mayor atracción, corroboramos que corresponde un mayor precio a los que se encuentran más cercanos al centro y un menor precio a aquellos más alejados, aunque existen algunas variaciones contrarias a lo esperado, por ejemplo, en los casos de las colonias Desarrollo Urbano Quetzalcóatl, Miguel de la Madrid e Ixtlahuacán, las tres ubicadas en la delegación Iztapalapa; estas variaciones se definen en razón de que la primera se encuentra en las inmediaciones de lo que antiguamente fue un banco de material, su urbanización es reciente, además de que el tamaño de lote es mayor y su forma es irregular. Las otras dos, por su parte, se encuentra en zonas con un grado de consolidación mayor, aunque su topografía es bastante accidentada, ésta ha sido adecuada para fines urbanos; su accesibilidad es más apropiada porque se comunica fácilmente con la calzada Ermita Iztapalapa, la calzada Ignacio Zaragoza, los Ejes 5 y 6, y la autopista México – Puebla. (*Ver cuadro III*)

**Cuadro III. Distribución de precios y condiciones del suelo en colonias de la parte oriente de la ZMCM, 2010.**

No.	Municipio/Delegación	Colonia	Superficie m2	Precio por m2	Costo total	Superficie construida <sup>1</sup>	Regular o irregular <sup>2</sup>	Servicios <sup>3</sup>
1	Iztapalapa	Desarrollo Urbano Quetzalcóatl	685	1.459,85	1.000.000,00	32 m2 en obra negra	Regular	Todos los servicios
2	Iztapalapa	Miguel de la Madrid	120	3.750,00	450.000,00	Sin construcción	Regular	Todos los servicios
3	Iztapalapa	Ixtlahuacán	160	2.625,00	420.000,00	32 m2 en obra negra	Regular	Todos los servicios
4	Nezahualcóyotl	Río de los Remedios	128	4.687,50	600.000,00	Sin construcción	Regular	Todos los servicios
5	Nezahualcóyotl	Vicente Villada	215	4.651,10	1.000.000,00	26 m2 en obra negra	Regular	Todos los servicios
6	Nezahualcóyotl	Benito Juárez	117	5.641,00	660.000,00	25 m2 en obra gris	Regular	Todos los servicios
7	La Paz	Ejidal el Pino	180	1.277,77	230.000,00	Sin construcción	Irregular	Agua y electricidad
8	La Paz	Emiliano Zapata	120	2.500,00	300.000,00	Sin construcción	Regular	Todos los servicios
9	La Paz	La Magdalena Aticpac	325	2.000,00	650.000,00	Sin construcción	Regular	Todos los servicios
10	Chicoloapan	Santa Rosa	240	1.583,33	380.000,00	Sin construcción	Regular	Todos los servicios
11	Chicoloapan	Lomas de Santa Cruz	120	791,66	95.000,00	Sin construcción	Irregular	Sin servicios
12	Chicoloapan	La Libertad	156	737,17	115.000,00	Sin construcción	Irregular	Todos los servicios
13	Chimalhuacán	Barrio San Pedro	154	1.818,18	280.000,00	Cuenta con cimentación	Irregular	Agua, drenaje y electricidad
14	Chimalhuacán	San Lorenzo Chimalco	100	1.500,00	150.000,00	Sin construcción	Irregular	Todos los servicios
15	Chimalhuacán	Santa María Chimalhuacán	120	1.250,00	150.000,00	Sin construcción	Irregular	sin servicios
16	Ixtapaluca	Rincón del Bosque	204	1.225,50	250.000,00	Sin construcción	Irregular	Todos los servicios
17	Ixtapaluca	El Capulín	200	1.250,00	250.000,00	Sin construcción	Irregular	Todos los servicios
18	Ixtapaluca	San Jerónimo Cuatro Vientos	120	1.250,00	150.000,00	Sin construcción	Regular	Todos los servicios
1 En colonias consolidadas y regularizadas la oferta de suelo sin algún tipo de construcción es casi inexistente; sin embargo, las condiciones de la construcción son muy precarias y los propios vendedores asumen que sólo solicitan el costo del terreno.								
2 Se refiere a si la zona ha sido regularizada la tenencia de la tierra y ya cuenta con escrituras, pues constituyen el principal elemento de seguridad y, por lo tanto, su posesión impacta en el precio.								
3 Como se ha visto, la regularización de la tenencia de la tierra no es condición necesaria para llevar a cabo la introducción de infraestructuras y servicios públicos. En este caso, se toma como referente la existencia de infraestructura y la prestación de los servicios de agua, drenaje, electricidad, alumbrado público, telefonía, guarnición y banquetas, y pavimentación.								
Fuente: Anuncios clasificados Segunda Mano, Metros Cúbicos M3, corroborados vía telefónica y en campo.								

Otros factores que diferencian los terrenos ofertados en colonias regularizadas frente a los irregulares (y aunque no están considerados en el precio del terreno), son los gastos en los que incurrirá el comprador regular al llevar a cabo el traslado del dominio, como son: honorarios del notario, impuestos sobre la adquisición de inmuebles e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Estos costos, si bien significan una carga adicional para el adquirente, también le otorgan seguridad y dan cumplimiento a lo establecido en la ley. En contraparte, la compra irregular de suelo carece de certeza



jurídica, lo cual deja en una situación de vulnerabilidad e indefensión en caso de un fraude a quien adquiere, en estas condiciones.

Un elemento que se encuentra presente en este tipo de transacciones y que aparece normalmente cuando no hay una valuación profesional de un inmueble, es “la pretensión del propietario”; es decir, la gran mayoría de los vendedores fijan los precios de sus lotes a partir de su propio conocimiento, sus deseos por obtener una buena renta y de las referencias de ventas anteriores en la misma zona; pocas veces lo hacen a partir de la consulta a un profesional en el tema. Esta situación es bastante común, sobre todo en aquellos casos en los que hay una idea inicial de especulación sobre el suelo, como lo veremos más adelante; es por ello que también podemos encontrar grandes disparidades entre precios, sobre todo en aquellas zonas que tienen una dinámica de venta y ocupación intensa, pues éstas son muy atractivas para los especuladores que buscan beneficios a corto plazo.

Dentro de este análisis y con la finalidad de tener un panorama más cercano al funcionamiento de la dinámica de precios en el mercado de suelo irregular dentro del ejido de San Sebastián Chimalpa, se llevó a cabo la recolección de datos vía fuentes documentales y de campo, que han servido para comparar el comportamiento de los precios en un lapso de 24 años en un mismo asentamiento y señalar algunos de los factores que influyen en su fijación.

El siguiente cuadro muestra la evolución de los precios de los terrenos dentro del ejido. Es preciso señalar que, en un mismo año pueden aparecer dos precios; esta situación depende del sitio o sitios que se fraccionen en ese momento y de su ubicación, así como del agente que interviene en la venta de lotes, sea el ejidatario, el promotor o asociaciones vecinales. (*Ver Cuadro IV*)

**Cuadro IV. Precio del suelo en pesos constantes del 2010 (1986-2010)**

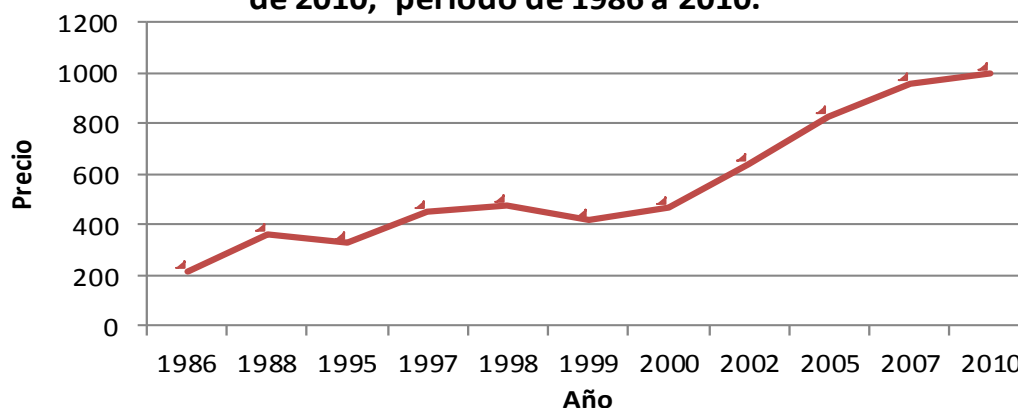
<i>Año</i>	<i>Origen del suelo</i>	<i>Tamaño promedio de lote m<sup>2</sup></i>	<i>Precio por m<sup>2</sup> de terreno en pesos<sup>1</sup></i>	<i>Agente</i>
1986	Parcelas	160	190,89	Ejidatario
	Uso común	140	214,75	Asamblea ejidal
1988	Parcelas	150	363,13	Ejidatario
1995	Parcelas	120	332,80	Ejidatario
1997	Parcelas	120	450,40	Promotor
1998	Parcelas	120	474,59	Promotor
1999	Parcelas	120	422,56	Promotor
2000	Parcelas	120	465,35	Promotor
2002	Uso común	120	585,64	Asociación
	Uso común	120	644,25	Promotor
2005	Parcelas	120	829,09	Promotor
2007	Parcelas	120	960,00	Promotor
2010	Parcelas	120	1000,00	Promotor

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta “Mercado periférico de suelo urbano, San Sebastián Chimalpa 2003”.

1. Los precios constantes fueron calculados al 2010 tomando como referencia el índice nacional de precios al consumidor (base 2010=100) proporcionados por el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

□

**Gráfica I. Precio del suelo por m<sup>2</sup>, en pesos constantes de 2010, periodo de 1986 a 2010.**



FUENTE: Elaboración propia en base a Cuadro IV.

Como se aprecia en la gráfica 1, los precios del suelo mantienen un comportamiento de incrementos constantes; desde su inicio en 1986 hasta el año 2010, el precio por metro cuadrado de suelo en los asentamientos ubicados dentro del ejido han sufrido un incremento del 423 %, presentando algunas variaciones a la alza y a la baja en las distintas etapas. (Ver cuadro IV y gráfica I)

El surgimiento de los asentamientos humanos ubicados dentro del ejido de San Sebastián Chimalpa se debe, principalmente, a la necesidad de numerosas familias que buscan acceder a un lote y posteriormente construir una vivienda; a la oferta de suelo existente dentro del ejido y a la constante presión que ejercen agentes inmobiliarios y sociales para ocupar en términos urbanos sus terrenos; a la influencia que ejerce el crecimiento urbano en los municipios ubicados en la zona oriente de la ZMCM; al desarrollo de obras de infraestructura que han contribuido a la consolidación de los asentamientos irregulares, dotándolos de servicios básicos; y a la expansión del transporte público que ha facilitado la accesibilidad hacia zonas que hasta hace tres décadas eran prácticamente inaccesibles.

En 1986, cuando el asentamiento comienza su dinámica de crecimiento con la venta de áreas de uso común, las pretensiones en cuanto al monto esperado por la venta de lotes en el ejido eran bajas, debido a que, para los poseedores es su primera intervención en un mercado que le es casi en su totalidad desconocido, además de que el tipo de transacciones al que se encuentran acostumbrados son transferencias de tipo rural, básicamente ligado a la venta de productos agrícolas. Asimismo, la venta de áreas de uso común para usos urbanos no constituye para los ejidatarios un negocio en sí mismo, sino más bien una fuente de ingresos complementaria. Por esta razón, muchos predios de los ahora existentes en el área consolidada de las colonias Jiménez Cantú y Lomas de San Sebastián fueron cedidos o donados a parientes o amigos ajenos al ejido.

En este mismo año, se efectuó por parte de algunos ejidatarios la venta de sus parcelas ubicadas al sur de la carretera Federal México-Texcoco y, en este caso, la negociación fue efectuada por los ejidatarios a precios menores de los exigidos por la asamblea ejidal en la tierras de uso común. Esta situación puede ser atribuida al mayor número de lotes disponibles por parte del ejidatario y, por lo tanto, al mayor número de negociaciones que debe realizar, lo que, de alguna manera, lo obliga a mejorar los precios a fin de que una mayor cantidad de compradores tengan acceso a ellos.

La disponibilidad de suelo por parte del ejidatario no siempre significa una ventaja; si bien es cierto que aumenta el beneficio económico, también se requiere establecer un mayor vínculo con particulares demandantes de suelo, realizando tareas de promoción, contratación y cobros relativos al traslado del dominio, los que no siempre llegan al final en

buenos términos. De esta forma el ejidatario puede reducir el precio del lote porque dispone de una mayor cantidad de suelo y porque además requiere de un mayor número de demandantes a los cuales puede atraer con menores montos, tratando de garantizar al mismo tiempo el cumplimiento de los convenios establecidos.

Las difíciles condiciones de habitabilidad en las que se encontraba el asentamiento indujeron a que no todos los terrenos fuesen ocupados inmediatamente; la ocupación de los lotes existentes en la primera zona urbanizada fue en el año de 1990, de un 65% del total de lotes que presentaban algún tipo de construcción; asimismo, en esta misma zona se realizó un gran número de traspasos en los que los ejidatarios no tenían ningún tipo de intervención.

Los traspasos son realizados entre particulares bajo dos modalidades principales: a) cuando el poseedor del lote transfiere su propiedad a otro particular demandante debido a su incapacidad económica para cubrir el monto total de deudas contraídas al adquirir su lote y al contratar servicios; y b) cuando el pequeño acaparador logra adquirir varios lotes para luego revenderlos a mayor precio. Estas situaciones son muy comunes sobre todo cuando la colonia se encuentra parcialmente poblada y se han resuelto algunas cuestiones sobre la dotación de servicios.

En el año 1995, cuando se reinicia la venta de lotes irregulares en el ejido a través de la venta de parcelas, algunos ejidatarios hicieron frente de forma individual a los aspectos de comercialización, traslado del dominio y el cobro que implica la venta de lotes. La reactivación del mercado en esta zona, significó el sacrificio de ganancias para los ejidatarios, aún cuando el antecedente inmediato de ocupación irregular en el ejido había concluido con la regularización de la tenencia de la tierra; la poca capacidad de negociación de los ejidatarios, sus limitadas expectativas en torno a los beneficios económicos que pudiesen obtener por la venta de sus tierras y la persistente incertidumbre sobre la condición jurídica de la propiedad orillaron a los ejidatarios a cobrar precios menores a los que en el 2002 prevalecieron.

En la medida, en que el establecimiento de viviendas aumentaba, las construcciones eran más permanentes y la organización de los nuevos colonos para la obtención de servicios básicos se fortalecían, los precios por lote iban en aumento. Dicho aumento también está relacionado con la aparición de agentes intermediarios, quienes se encargan de

negociar con ejidatarios y organizaciones vecinales, la compra-venta de parcelas y posteriormente de tierras de uso común fraccionadas en lotes de 120m<sup>2</sup> en promedio; esto se vuelve común después de 1998.

El fraccionamiento realizado tanto por agentes intermediarios clandestinos, como por los ejidatarios en esta etapa, responde a un modelo de urbanización física tradicional, de tipo reticular, con calles rectas, manzanas ortogonales y lotes rectangulares de dimensiones similares; sólo en las áreas más agrestes se modificaba el trazo para facilitar el acceso y procurar hacer más sencilla la posterior construcción de la vivienda.

La paulatina consolidación del asentamiento así como un mejor conocimiento del mercado de suelo permitió a los agentes intermediarios la elevación sustancial de los precios del suelo, manejando canales de promoción con mayor impacto y sistemas de pagos que resultaban más atractivos para los potenciales adquirientes. Las estrategias de acercamiento con los posibles compradores son muy variadas, pero, por lo general, resulta ser más efectivo para intermediarios generar “redes de compradores”, a través de la difusión de información entre familiares y amigos que tengan en común la necesidad de una vivienda. Asimismo, se lleva a cabo la colocación y pinta de propaganda en bardas y postes de luz en colonias populares de los municipios circunvecinos, en donde se invita a la población objetivo a conocer los terrenos y sistemas de pago para hacerse de uno de ellos.

Los agentes intermediarios tienen una visión clara de la valorización y el incremento del precio de la tierra. Entre más mejoras contengan los terrenos asignados y el poblamiento en general, el precio de los nuevos lotes será más elevado, y por lo tanto, también sus ganancias. Por eso se persuade a los colonos, mediante la fijación de plazos determinados, a construir sus viviendas lo más rápido posible. Dicha exigencia también tiene una finalidad política, pues los intermediarios requieren de una cierta cantidad de colonos que habiten el poblamiento como medidas de protección contra posibles desalojos o invasiones.

La paulatina consolidación del asentamiento genera la posibilidad de que se regularice la tenencia de la tierra; de hecho así ha ocurrido en otros sitios cercanos al ejido, incluso en este mismo. Esta situación es aprovechada por los promotores quienes señalan que si ese ha sido el trato que las autoridades le han dado a los asentamientos irregulares dentro de la zona, no ven porqué en este ejido tenga que ser diferente; incluso, se asegura,

que en la medida en que se logre tener una mayor cohesión del grupo de colonos irregulares, crezca el asentamiento y se ejerza presión ante las autoridades, la regularización de la tenencia de la tierra está prácticamente garantizada.

La intervención del agente intermediario introduce, a su vez, nuevas formas de negociación con los compradores de suelo irregular; por una parte, las actas de cesión de derechos y contratos de compra-venta notariados otorgan a los demandantes una mayor certeza sobre los convenios pactados al transferirse la propiedad del bien, sin que esta transacción tenga la suficiente validez jurídica; por otra parte, las facilidades de pagos que se brindan a los compradores para cubrir los montos establecidos por el lote y su ocupación inmediata una vez que se ha cubierto el enganche, son el atractivo más significativo para llevar a cabo la compra de un lote en condiciones de irregularidad, como se verá en el próximo apartado.

Eventualmente, cada comprador puede negociar condiciones de compra del lote con el poseedor del suelo, aún cuando se haya establecido un patrón general para la venta de una determinada porción de tierra, pues cada uno podría obtener ventajas si el pago es en una sola exhibición o en un menor lapso de tiempo, si apoya al vendedor en la búsqueda de más clientes, si contribuye a la organización y formación del asentamiento, inclusive, durante el lapso pactado para realizar los pagos, dado que algunos compradores pueden adelantarse o atrasarse en algunas mensualidades, se podrían obtener ventajas o desventajas de acuerdo al arreglo al que lleguen con su contraparte.

Estos elementos inciden en el incremento del precio del suelo. Como se ve en el *cuadro V Precios del suelo*; éstos han mantenido una tendencia al alza desde la aparición del agente intermediario o promotor, quién aprovecha todos los mecanismos disponibles para aumentar los beneficios económicos que pueda obtener al transferir el bien.

Otro agente de reciente incorporación a la dinámica del mercado irregular de suelo dentro del ejido de San Sebastián Chimalpa, está constituido por las organizaciones autónomas vecinales, las que en el año 2002 negociaron con la Asamblea Ejidal 2.3 has. del paraje “La Vaquería”, correspondientes a áreas de uso común, a un menor precio que el solicitado por la venta individual de lotes dentro del mismo paraje. El trato directo entre los demandantes y la Asamblea Ejidal, a través del comisariado ejidal, parece ser el motivo que produce esta disminución. La eliminación del promotor en la gestión de todas las

negociaciones, les permite llegar a acuerdos y concertaciones que garantizan el traslado del dominio y la ocupación del predio por una parte y, por la otra, la disminución del precio hasta en un 10%.

Los traspasos de terrenos sin construcción o con ella son constantes dentro del asentamiento; las áreas regularizadas, que cuentan con seguridad jurídica, que están dotadas de servicios y equipamiento urbanos, presentan precios más elevados hasta en un 110% con referencia al monto más alto del suelo ofertado en el segmento irregular. (*Ver cuadro IV y gráfica 1*)

Estas áreas son poco accesibles para el grueso de los demandantes del suelo, además de que su disposición es limitada y sólo tienen acceso a ellas particulares con ingresos mayores que estén dispuestos a cubrir los montos establecidos por el vendedor.

## CAPÍTULO 4. OCUPACIÓN URBANA IRREGULAR, ACCESO AL SUELO, LA VIVIENDA Y SERVICIOS EN EL EJIDO DE SAN SEBASTIÁN CHIMALPA

### 4.1 Ocupación urbana irregular en el ejido de San Sebastián Chimalpa

La evolución de la superficie ocupada por los asentamientos irregulares en el Ejido de San Sebastián Chimalpa, se expresa de la siguiente manera: para el año 2002, el área ocupada era de 184 has, es decir, 18.68% del área total del Ejido, de los cuales, 27.58 has., corresponden a la zona que se encuentra regularizada y consolidada; 134.98 has., incluyen parcelas que han sido fraccionadas y aún se mantienen como irregulares; las 21.44 has., aluden a las tierras de uso común que se encuentran en proceso de ocupación. (Ver plano 5)



EJIDO DE SAN SEBASTIAN CHIMALPA,  
CHICOLAPAN, ESTADO DE MÉXICO

OCUPACIÓN URBANA EN EL AÑO 2002

Sin es cala

FUENTE: Elaboración propia en base a imagen satelital Google Earth, 2002.

Para el año 2005, la ocupación urbana dentro del Ejido se había incrementado en un 18%, hasta alcanzar las 217.12 has., debido a que se intensificó la venta de parcelas. Durante los siguientes cinco años, se mantuvo la venta de parcelas hacia las partes más elevadas del Ejido, alcanzando en el año 2010, un 52% del área total del mismo, es decir, 511.94 has. Se estima que en los siguientes años se mantenga la ocupación irregular en el Ejido, hasta que la totalidad de su superficie sea urbanizada.





**EJIDO DE SAN SEBASTIAN CHIMALPA,  
CHICOLOAPAN, ESTADO DE MÉXICO**

**OCUPACIÓN URBANA EN EL AÑO 2005**

Sin escala

FUENTE: Elaboración propia en base a imagen satelital Google Earth, 2005.



**EJIDO DE SAN SEBASTIAN CHIMALPA,  
CHICOLOAPAN, ESTADO DE MÉXICO**

**OCUPACIÓN URBANA EN EL AÑO 2010**

Sin escala

FUENTE: Elaboración propia en base a imagen satelital Google Earth, 2010.

La continua ocupación del Ejido de San Sebastián Chimalpa, es resultado de las ventajas que tiene para un segmento importante de la población de la ZMCM encontrar una oferta amplia de suelo a precios accesibles y con facilidades de pago. Cuando surgió el primer asentamiento irregular, las condiciones para su habitabilidad fueron difíciles, pues carecían de todo tipo de servicios y los vecinos debieron adecuar los terrenos a fin de que pudieran construir su vivienda, por lo que requirieron invertir gran cantidad de trabajo y recursos materiales y económicos para lograrlo.

También, es en esta etapa cuando se presentaron mayores amenazas de fraudes, desalojos y despojos, por lo que la organización vecinal, resultó por demás necesaria. Primero, porque juntos pudieron enfrentar las distintas amenazas que se les presentaron; y, segundo, porque les permitió avanzar de manera conjunta, hacia la gestión de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos.

En la medida en que el asentamiento se iba consolidando, también se iban fraccionando otros terrenos, en los cuales los compradores se beneficiaron de los trabajos realizados en las zonas aledañas, pues los servicios públicos y equipamientos se hicieron extensivos a las nuevas viviendas. Señalamos, por ejemplo, el caso del transporte público, en donde las rutas ya establecidas ampliaron su cobertura hacia los nuevos sectores del asentamiento; lo mismo ocurrió con la distribución de agua potable, ampliándose el servicio de pipas. El aprovechamiento del tendido eléctrico, es otra cuestión importante; la existencia de postes y líneas de distribución en ciertos sectores del asentamiento, permitió a los nuevos colonos realizar instalaciones clandestinas para abastecerse de energía eléctrica.

La introducción de infraestructuras, equipamientos y servicios urbanos, es una tarea que se lleva de forma paulatina y requiere de fuertes montos de inversión pública y privada para la adecuación de asentamiento. Para ello, en el caso de los asentamientos ubicados en el Ejido de San Sebastián Chimalpa, fue necesaria la intervención organizada de los colonos, quienes mediante diversas acciones, presionaron a las distintas autoridades para que, en un primer momento, se dotara del servicio de energía eléctrica y, posteriormente, de agua potable a través de la red municipal de distribución.

Lo anterior, no quedó exento de la intervención de líderes locales y grupos políticos, quienes ofrecían la resolución de los problemas a cambio de votos, asistencia a mítines y cuotas semanales para mantener los trabajos de gestión.

Todas las mejoras dentro del asentamiento fueron aprovechadas tanto por los ejidatarios como por los promotores para aumentar el precio del lote y, por lo tanto, su beneficio económico. Así pues, mientras que los primeros pobladores encuentran lotes a precios más bajos, en comparación con los subsecuentes compradores, también se enfrentan a mayores dificultades en la ocupación del suelo, en tanto que los habitantes más recientes se establecen en mejores condiciones y con mayores garantías de consolidar la ocupación.

#### **4.2 Acceso al suelo, la vivienda y servicios**

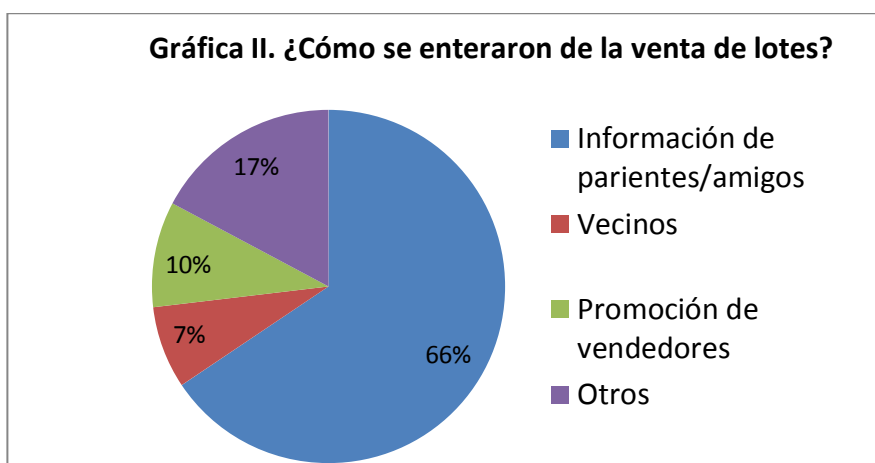
Los bajos ingresos, la necesidad de vivienda y la existencia de un mercado legal restringido, obligan a cientos de familias a comprar lotes para la edificación de su vivienda en el mercado informal.

A diferencia de muchos de los asentamientos formados en décadas anteriores, cuya característica principal es que estaban compuestos por poblaciones migrantes provenientes de distintos estados de la República, los datos arrojados por la encuesta levantada en el asentamiento estudiado, señalan que la mayoría de los colonos asentados en el Ejido de San Sebastián Chimalpa son resultado de las migraciones internas de la ZMCM; el 87% proviene de las delegaciones y municipios ubicados al oriente de la ciudad (principalmente de Iztapalapa, Nezahualcóyotl, Tláhuac y La Paz); el restante 13% manifestó provenir de lugares ubicados fuera del Área Metropolitana. Esto se debe, principalmente, a la formación de nuevas familias dentro de colonias consolidadas y con poca oferta de suelo, quienes buscan terrenos en sitios cercanos al, hasta entonces, su lugar de residencia, para tener acceso a un lote y posteriormente, a una vivienda.

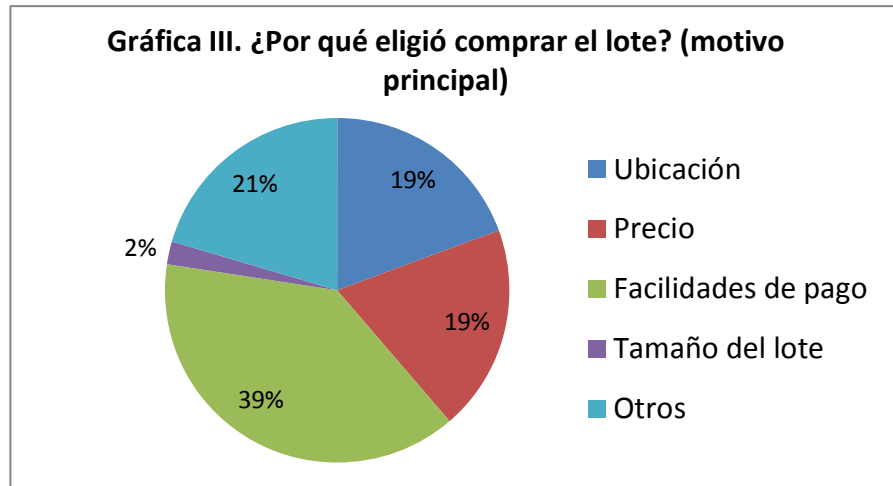
Otro dato destacable dentro de esta investigación es el referido a que la gran mayoría de los ocupantes entrevistados, 73%, habían atravesado por un proceso de ocupación irregular, manifestando además conocer el complejo tránsito a la consolidación del asentamiento. Esto no es de sorprender si tomamos en cuenta que más del 50% de la ocupación urbana en la ZMCM se ha dado de forma irregular, y que este proceso se ha

constituido en una forma arraigada en las nuevas generaciones, en lo que se refiere al acceso a una vivienda.

En lo que se refiere a la forma en cómo se enteraron de la venta de lotes en el Ejido, el 65% de los compradores manifestaron que se informaron de la venta de lotes a través de parientes y amigos que habían comprado o que tenían algún vínculo establecido con los fraccionadores; otro 8% se enteró mediante sus vecinos y sólo un 10% supo de la venta debido a la propaganda realizada por vendedores. Se estima que la razón principal para que sigan siendo los parientes, amigos y vecinos a través de quienes se enteren los compradores, es la sensación de seguridad que les brinda el que alguien cercano a ellos tenga un lote en el lugar o que lo vaya a adquirir al mismo tiempo.

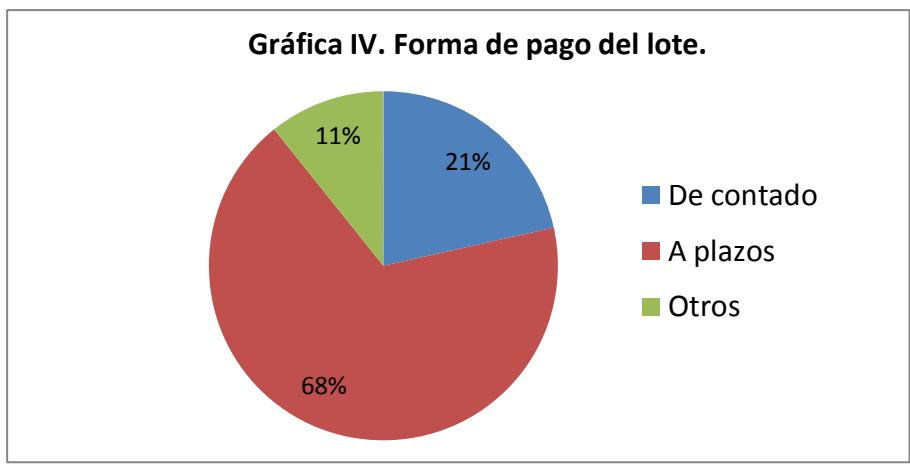


Los bajos costos del suelo irregular aparecen en la mayor parte de la literatura urbana como el motivo principal de la compra de lotes en estas condiciones; sin embargo, indagando sobre los motivos fundamentales para la compra de un predio en el sitio analizado, la mayor parte de los entrevistados (40%) señaló que la cuestión más importante para adquirir un lote fue las facilidades de pago que les ofrecieron los vendedores. Debido a su precaria situación económica, las personas sólo pueden adquirir el lote mediante convenios que les permitan ir abonando mensualmente su correspondiente pago, evitando caer en grandes endeudamientos que limiten significativamente el desarrollo de otras actividades.

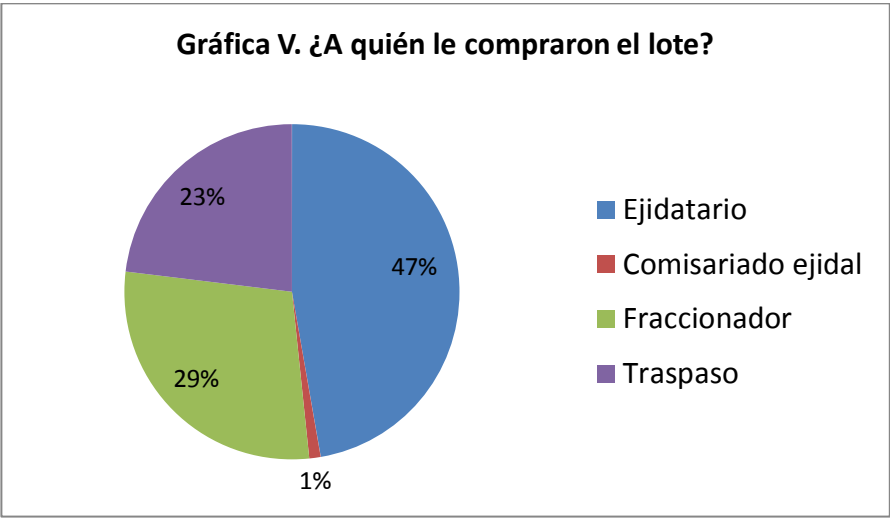


El precio y la ubicación también son factores relevantes en la decisión para adquirir un lote, debido a que la poca oferta y los altos costos del suelo en el centro de la ciudad los condicionan a buscar alternativas que, por una parte, les permitan asumir una deuda acorde con su ingreso y, por otra, que su nuevo lugar de residencia no los obligue a invertir gastos excesivos de tiempo y dinero en su traslado cotidiano, desde la vivienda hasta sus centros de trabajo, educación, abasto, salud, entre otros.

El pago a plazos significa para los compradores la oportunidad de distribuir mejor su gasto en un período promedio de entre 2 y 3 años, evitando así grandes endeudamientos por la compra del terreno de contado, o esperar períodos prolongados de tiempo hasta reunir la cantidad suficiente para cubrir el monto en una sola exposición. Lo anterior se corrobora con los siguientes datos: sólo un 21% de los entrevistados pagó su predio de contado; el 68% eligió la vía de pago en plazos, a través del pago de un enganche y abonos mensuales, a pesar de que el costo de los terrenos disminuía entre un 10 y 15% si se realizaba el pago de contado. El restante 11% obtuvo su terreno por donaciones, herencias o realizando otro tipo de arreglos con los dueños de los lotes.

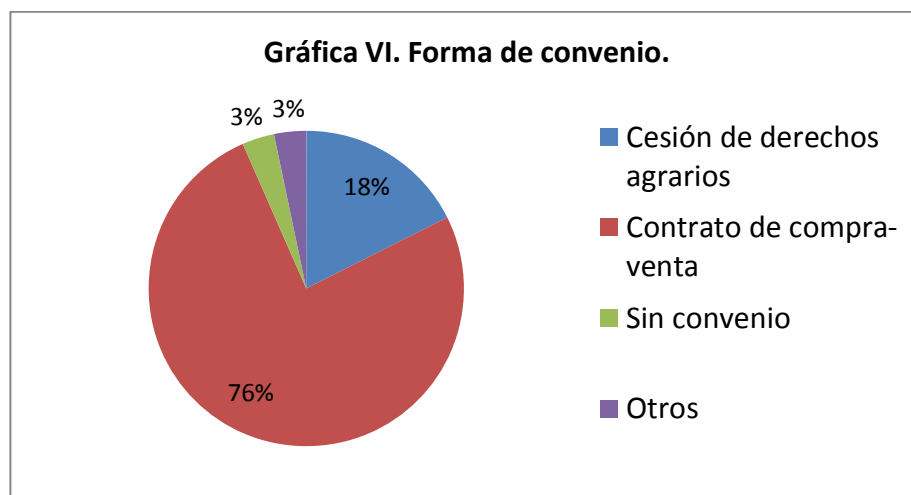


Por otra parte, respecto al cuestionamiento de a quién le adquirieron el lote, un 47% de los entrevistados señalaron que negociaron directamente con el ejidatario. La presencia de un agente intermediario en el proceso de compra y venta de lotes, constituye la segunda forma a través de la cual se llevan a cabo las transacciones. Un elemento que destaca, sobretodo en la etapa inicial del asentamiento, son los traspasos que se dan entre particulares. El 23% de los entrevistados señaló que la compra la hicieron por medio de un traspaso, ya sea cubriendo el costo total del lote o pagando el monto que hasta el momento del traspaso, había cubierto el primer comprador.



Durante la etapa inicial de formación del asentamiento, la cesión de derechos agrarios, fue la forma más recurrente para formalizar la transferencia del bien, el 18% de las ventas de lotes se realizó a través de ellos; aunque en las recientes transacciones esta se da, preferentemente, a través de contratos de compraventa protocolizados ante notario público, pues el 76% de los compradores estableció el convenio de esta forma. Cabe

destacar, que estas forman no otorgan seguridad jurídica a los compradores, pues se requiere contar con una escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad del Estado de México.



Por lo anterior, la expectativa del comprador se sitúa en condiciones de riesgo, al asumir desde un primer momento que existe la posibilidad de ser engañado o estafado y, sin embargo, compra de buena fe, amparado en contratos de compra-venta o actas de cesión de derechos que legalmente les garantizan muy poco. Según respuestas de los compradores, un 92% de los convenios pactados entre ellos son respetados. Ambas partes se apegan a lo convenido respetando tiempos y montos, así como la mutua cooperación en la obtención de servicios públicos, trabajos comunitarios, y apoyo político, inclusive.

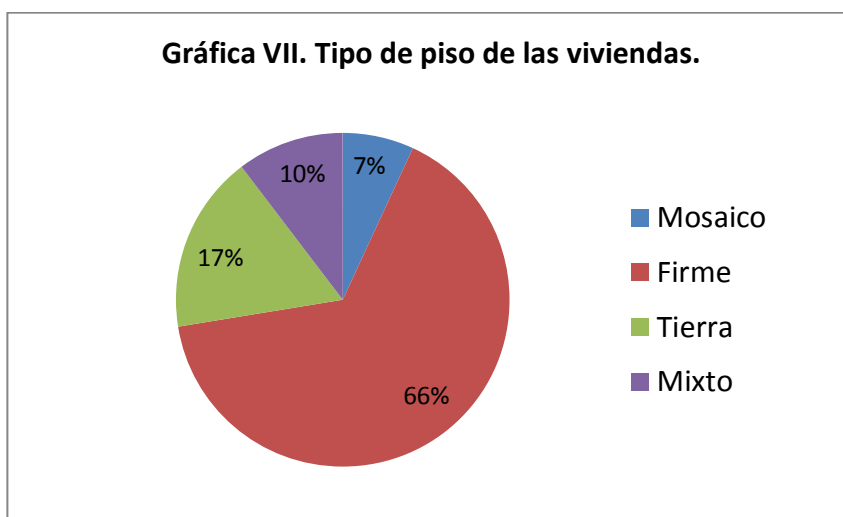
El 68% de los compradores de suelo en el Ejido San Sebastián Chimalpa no compararon los precios de terrenos en otros lugares; decidieron adquirirlo toda vez que la oportunidad se les presentó y disponían de dinero suficiente para hacer el primer depósito para el pago del lote. Al no tener un panorama de comparación lo suficientemente amplio para llevar a cabo una mejor elección, el comprador se conforma con que el terreno posea algunos de los siguientes atributos: buena ubicación, accesibilidad, facilidades de pago, desarrollo en áreas urbanas circundantes al sitio.

Por otra parte, quien adquiere un terreno irregular, por lo general, no ha sido nunca sujeto de crédito de alguna institución comercial o financiera. Otra cuestión importante radica en el hecho de que los trámites y los montos del enganche para obtener un crédito por un monto elevado son difíciles de reunir y el comprador de bajos ingresos ni siquiera suele intentarlo. Además, para los compradores irregulares, las viviendas de interés social a

las que podrían tener acceso no cumplen con las condiciones adecuadas en términos de espacio, calidad de la construcción y posibilidades de expansión física de la vivienda.

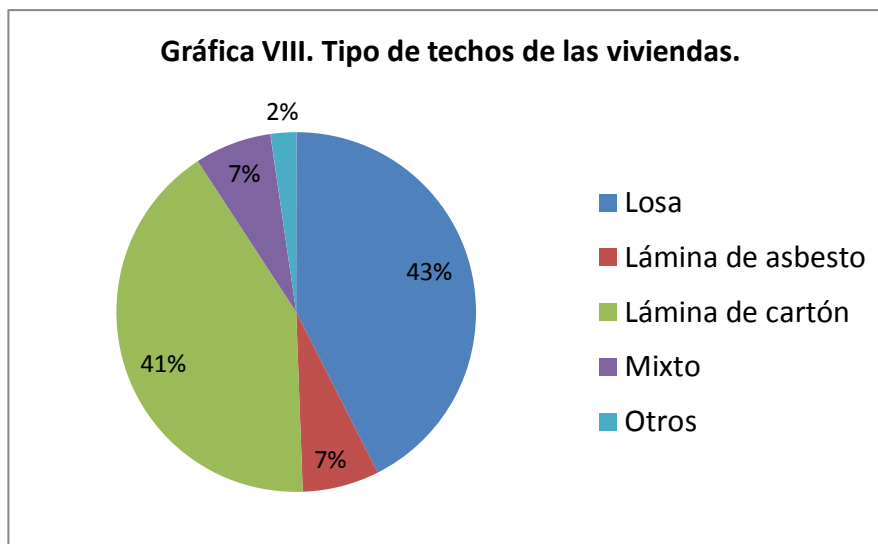
De las siete personas solicitantes de vivienda sólo al 29% se le otorgó el crédito y obtuvieron su vivienda, las cinco restantes no tuvieron acceso a él, porque no cumplieron con los requisitos solicitados, además de carecer de solvencia económica para cubrir los montos del enganche y pagos posteriores.

Dentro del asentamiento, el 98% de las viviendas se encuentra en proceso de construcción y sólo un 2%, se encuentran totalmente terminadas. Conforme las familias disponen de recursos, van invirtiendo progresivamente en la ampliación, mejoramiento y adaptación de su vivienda. Del total de las viviendas encuestadas, un 66% tiene piso de cemento firme; 7% piso de mosaico u otro material similar; 17% mantiene un piso de tierra y, el restante 10%, combina en diferentes proporciones los anteriores tipos de piso.



Por otra parte, en lo que se refiere al tipo de techos, destaca que el 43% del total de las viviendas presenta techos de losa. Podría esperarse, que los materiales utilizados fueran de menor durabilidad, sin embargo, en el asentamiento de estudio, un número importante de las familias que adquirieron lotes prefieren invertir en materiales de mayor durabilidad, aunque para ello tengan que esperar periodos prolongados para construir su vivienda y ocupar su propiedad. La lámina de cartón es otro material utilizado con frecuencia en el proceso constructivo de las viviendas, en los asentamientos irregulares, sobretudo en su etapa inicial de crecimiento.

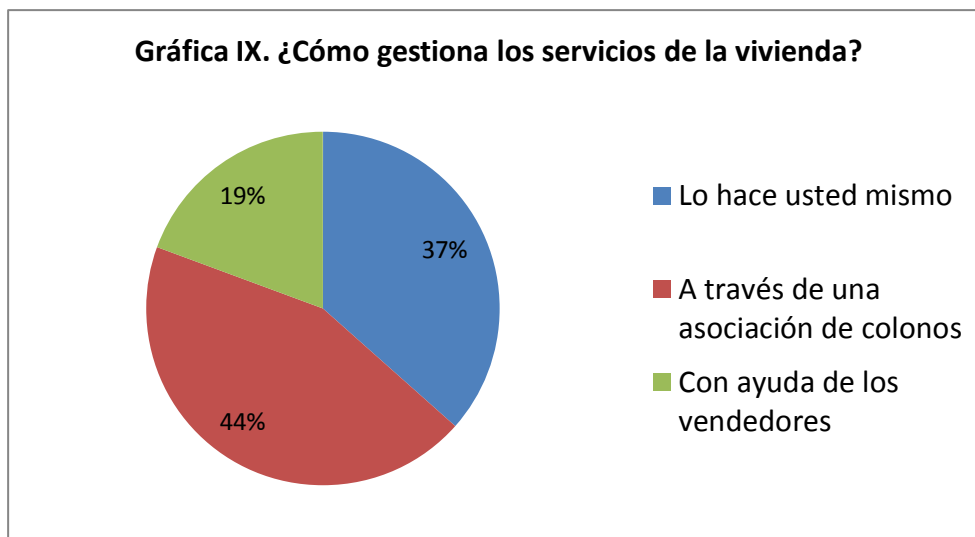




Asimismo, el 75% de las viviendas carece de acabados en muros, pisos y techos, mientras que un 20% presenta acabados en forma parcial y, sólo un 5% los presenta en toda la vivienda.

El proceso constructivo de una vivienda en un asentamiento irregular, corre por cuenta de los propietarios, sin recibir apoyo alguno de los diferentes niveles de gobierno. Para su consolidación, suelen transcurrir varios años y, en la mayoría de los casos, se carece de un plan de crecimiento y mejoramiento de la vivienda; es decir, las familias van construyendo progresivamente, conforme van teniendo recursos y de acuerdo a las necesidades de espacio determinadas por el propio crecimiento de la familia.

En cuanto a la gestión de los servicios básicos, éstos se llevan a cabo, principalmente, a través de la conformación de asociaciones de colonos. Asimismo, el apoyo de los vendedores resulta una práctica muy habitual, ya que tienen la posibilidad de organizar a un grupo de vecinos con las mismas necesidades y expectativas, para que, en forma conjunta, manifiesten sus demandas al prestador del servicio o a la autoridad correspondiente. Ambas formas de organización, constituyen el 63% de las respuestas de los encuestados.



Es común que el servicio de electricidad sea su primer logro. Para ello, suelen tender una línea clandestina de cableado desde la fuente de abastecimiento más cercana hasta el asentamiento; ahí se conectan cada una de las viviendas. En una etapa posterior en la evolución del asentamiento, el servicio es solicitado a la Comisión Federal de Electricidad que, por lo general, dota del servicio en cuanto un grupo de usuarios lo pidan y exista una línea de conexión cercana, sin importar cumplir con los lineamientos normativos en materia de desarrollo urbano.

En lo que se refiere al servicio de agua potable, éste lo gestionan ante las autoridades municipales y, en la etapa inicial del asentamiento, se les otorga a través de pipas que llenan los tambos y tinas de los colonos. Posteriormente, en la medida de que el asentamiento alcance cierto grado de consolidación, es decir, que más familias se encuentren viviendo en el lugar y exista un mayor número de construcciones, el asentamiento podrá ser dotado de líneas de distribución de agua potable por parte del municipio, sin que esto les asegure un abasto suficiente y con la calidad adecuada.

En el caso del drenaje, cuando surge el asentamiento, se construyen letrinas en cada vivienda y, al igual que el servicio del agua, el servicio les es dotado cuando el asentamiento se encuentra consolidado. En ambos casos, la aportación de trabajo y las tarifas pagadas por los vecinos son necesarias para la introducción de infraestructura y la posterior prestación del servicio.

Existen familias que de forma individual gestionan y adquieren los servicios, según la respuesta de los entrevistados; 37% lo hacen de esta manera. Para el abasto de

electricidad, tienden su propia línea clandestina desde su vivienda hasta el poste más cercano; para el abasto de agua, gestionan por su cuenta ante la autoridad municipal el servicio de pipas o la adquieren directamente a los distribuidores particulares.

Como se pudo observar a lo largo de este apartado, el comprador de suelo irregular conoce el comportamiento de este segmento de mercado y entiende los riesgos y las carencias a las que estará expuesto al adquirir un lote en estas condiciones; sin embargo, las acepta y las afronta porque constituye, en la mayoría de los casos, la única oportunidad para acceder a una vivienda propia dada su condición económica.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se han explorado las condiciones que propician el surgimiento de asentamientos irregulares. Existen numerosos estudios sobre el tema de la incorporación de suelo irregular al desarrollo urbano y es necesario señalar que la existencia de un mercado irregular e ilegal de suelo urbano en las periferias de las ciudades mexicanas, es resultado de la incapacidad económica de grandes sectores de la población urbana de acceder a una vivienda dentro del mercado formal.

Frente a tal situación y ante los limitados resultados que las políticas de vivienda han ofrecido para atender la creciente demanda de este bien, la ocupación irregular constituye una válvula de escape para evitar el desbordamiento del problema hacia otros ámbitos que hagan más evidente el descontento social y la incapacidad de las autoridades para atender estas necesidades.

Como lo ha señalado Duhau (1998), la respuesta institucional ante tal problemática, desde hace ya varias décadas, consiste en la falta de aplicación de la normatividad urbana y en la implementación de estrategias que buscan dar salida a los problemas acumulados por la ocupación irregular, más que atender y resolver los problemas estructurales que dan origen a la expansión irregular.

Este mensaje ha sido bien asimilado por los diferentes agentes que participan en el proceso de incorporación de suelo urbano irregular, pues constituye una forma tan arraigada y aprendida que parece ser entendida como la forma “natural” del crecimiento de las ciudades en México. Para Schteingart, en las ciudades Mexicanas, la ausencia de planificación urbana, es una constante; los bajos niveles de ingresos de un amplio sector de población, son elementos definitivos para que alrededor del 50% de la mancha urbana de la Ciudad de México, por ejemplo, se haya desarrollado de forma irregular y con un modelo de producción dominado por la autoconstrucción. (Schteingart, 1989: 40)

El análisis que se llevó a cabo en el Oriente de la ZMCM y, en específico, en el asentamiento irregular ubicado en el Ejido de San Sebastián, permite tener un mayor acercamiento a los factores que determinan el funcionamiento del mercado irregular de suelo y la forma en cómo se lleva a cabo la fijación de precios. Es difícil establecer cuál es el punto de partida para determinar el precio de un lote en el mercado irregular; a lo más, se

pueden señalar algunos de los elementos que determinan su carácter tan dinámico y cambiante.

En esta parte, antes de entrar en materia, vale la pena hacer una aclaración respecto a la ambivalencia para establecer los calificativos asignados a los precios, dependiendo de su situación o condición. Es decir, se dicen “precios bajos del suelo irregular” cuando se sitúan en contraposición con los ofertados en el mercado formal, considerando que este suelo no ha sido habilitado con infraestructuras y servicios urbanos. Sin embargo, se consideran “altos o elevados” dada la limitada capacidad económica y la percepción de un sector importante de la población estudiada.

En primer lugar, podemos citar la existencia de un mercado formal de suelo restringido, con una limitada oferta de suelo y a precios que no alcanzan a cubrir grandes sectores de la población urbana.

El acelerado crecimiento de la ZMCM que dio inicio a partir de los años cuarenta y se intensificó en las décadas posteriores, sin que hasta hoy haya sido revertida tal situación, generó una gran demanda de suelo que fue atendida fundamentalmente mediante el fraccionamiento ilegal de suelo, tanto de propiedad privada, en una etapa inicial, como ejidal, posteriormente. (Schteingart, 1997:30)

Tal como ha sido señalado por diversos autores (Azuela, 1989; Duahu 1991; Ward, 1986), si bien es cierto que este tipo de ocupación no se lleva a cabo por medios violentos, es de destacar el quebrantamiento de la ley por parte de quien detenta los derechos de usufructo del suelo, al incumplir los mecanismos normativos para incorporar suelo al desarrollo urbano y vender lotes sin que el fraccionamiento haya sido autorizado, y sin haber realizado las obras de urbanización correspondientes.

La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra es otro elemento que caracteriza a la ocupación irregular. Generalmente, las transacciones de suelo se llevan a cabo mediante acuerdos de montos y pagos pactados entre el vendedor y el comprador, los que se formalizan a través de contratos de compra-venta y/o títulos de cesión de derechos, cuando se trata de suelo de origen ejidal.

Aún cuando los fraudes o las dobles ventas de un mismo lote son poco frecuentes en este tipo de negociaciones, pues, por lo general, se respetan los acuerdo establecidos entre comprador y vendedor; estos convenios no son suficientes para ostentar el reconocimiento

sobre los derechos de propiedad, pues se requiere un título de propiedad inscrito en el Registro Público de la Propiedad, toda vez que se han cumplido los procedimientos establecidos en la legislación vigente.

En suma, los elementos enunciados nos acercan a la fijación de precios del suelo irregular y determinan, comparativamente con los ofrecidos en el mercado formal, sus costos más bajos, sin embargo, no son suficientes.

La especulación es un factor muy importante que permite a los propietarios, como resultado de un mayor conocimiento del funcionamiento del mercado y del control que tienen de bien, exigir mayores montos y negociarlos según va en aumento la demanda y conforme el asentamiento va consolidándose.

A su vez, está situación pone en ventaja a los propietarios de los terrenos aledaños quienes se beneficiarán de las paulatinas mejoras del asentamiento, del incremento de la demanda y de su capacidad para administrar su disposición limitada. En consecuencia, el mercado de suelo irregular, también se caracteriza por la continua relocalización de la oferta y la renovación de los actores involucrados en la venta de suelo.

En este contexto, y en concordancia con lo señalado por Hiemaux (1995: 136), encontramos variaciones en los precios de los lotes dependiendo del agente encargado de llevar a cabo la venta. La existencia de un agente intermediario entre el propietario del suelo y el comprador, según los datos obtenidos en nuestro estudio, eleva el precio del lote entre un 10 y 20%, como resultado de las actividades realizadas por parte del intermediario.

Esta figura es recurrente en el Ejido de San Sebastián Chimalpa, pues los ejidatarios pocas veces tienen un trato directo con los compradores y son los intermediarios quienes se encargan de llevar a cabo la lotificación del terreno, buscar a los posibles clientes y llevarlos a conocer el asentamiento, formalizar a nombre del propietario los convenios ante un notario público, y hacer los cobros correspondientes al enganche y mensualidades.

Por el lado de la demanda de suelo, podemos señalar que la existencia de un mercado formal restringido, obliga a la población de menores ingresos a buscar alternativas que les permita tener acceso inicial al suelo y paulatinamente ir construyendo su casa. Esta búsqueda los lleva a lugares más alejados del centro de la ciudad, en terrenos no aptos para urbanizar, en zonas de riesgo, de preservación ecológica o con potencial para la producción agrícola, pero en desuso. Es en las áreas periféricas de la ZMCM, en donde se encuentra

una mayor oferta de suelo sin urbanizar, a precios accesibles y con facilidades de pago, y es, por tanto, el punto de mayor atracción y dinamismo en cuanto a transacciones de suelo se refiere.

Las posibilidades de los compradores de suelo irregular de elegir su lugar de residencia son pocas, pues dicha elección depende de su capacidad económica, la que, por lo general, es limitada y los condiciona a adquirir suelo en condiciones inadecuadas de habitabilidad.

Para la mayoría de los compradores, los precios del suelo en el ejido de San Sebastián Chamilpa son altos, no obstante, las facilidades de pago les permiten ir abonando mes con mes hasta cubrir el monto total del costo del terreno, lo que puede llevarles hasta tres años.

En el acuerdo establecido con los vendedores, el pago del enganche les otorga el derecho a ocupar el lote; pese a ello, esto no se da de forma inmediata, pues se requiere tener recursos económicos adicionales para iniciar el proceso de construcción de su vivienda.

Así, los elevados precios del suelo originan un serio obstáculo para la construcción de las viviendas, pues inducen a un proceso de producción progresivo y lento, con técnicas de construcción atrasadas y que involucran la aportación de trabajo por parte de las familias, con el fin de reducir costos.

En coincidencia con los estudios realizados por Schteingarth, Duhau y Hiemaux, el comprador de suelo irregular, además de afrontar las vicisitudes en la construcción de su vivienda, debe organizarse y ocuparse con sus vecinos en la adecuación del asentamiento y en la introducción de infraestructuras y servicios públicos.

A partir de aquí, se inicia una difícil etapa para los colonos, pues durante varios años deben sufrir la carencia de todo tipo de servicios hasta que entran en contacto con las autoridades quienes llevan a cabo la habilitación paulatina del asentamiento, que no está exenta de corrupción y clientelismo político.

En este aspecto, el estado juega un papel supletorio ante el incumplimiento de las acciones que se supone debería haber llevado a cabo el fraccionador, pues es a éste, según los términos normativos vigentes en nuestro país, a quien corresponde llevar a cabo la

habilitación del suelo en términos urbanos, así como garantizar la seguridad jurídica en el traslado del dominio.

Las constantes mejoras al asentamiento se traducen en el incremento de los precios del suelo, mismos que son aprovechados por pequeños acaparadores de suelo quienes adquieren más lotes cuando el proceso de ocupación del asentamiento está en una etapa inicial, para revenderlos cuando estos han sufrido variaciones a la alza.

Esta práctica a pesar de ser muy común, no tiene un impacto muy significativo respecto a la superficie total del asentamiento. De lo que sí se podemos dar cuenta, es de la existencia de parcelas que no han sufrido ocupación alguna y han quedado atrapadas dentro del asentamiento. No se puede aseverar que la no venta de las parcelas ha sido una acción premeditada para especular; lo que sí es seguro, es que serán los principales beneficiarios de los continuos aumentos del precio del suelo.

La regularización de la tenencia de la tierra es otra demanda de los colonos; si bien, en el caso de los asentamientos ubicados dentro del ejido de San Sebastián Chimalpa, no les otorga beneficios en el mejoramiento del asentamiento y en la consolidación de su vivienda, si les brinda certeza jurídica sobre la posesión de su terreno. La regularización requiere el reconocimiento por parte del Estado de la venta irregular del suelo, y una vez que el asentamiento ha alcanzado cierto grado de consolidación, instrumenta acciones para desincorporar el suelo de origen social y otorgar el título de propiedad correspondiente a cada familia.

Como lo ha documentado Martha Schteingart, esta última aseveración puede variar en otros asentamientos. De acuerdo a las conclusiones del estudio *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, “la relación entre regularización y mejoramiento del asentamiento ha sido diferente en las colonias estudiadas... Podemos concluir que la consolidación de las colonias, y las condiciones que ofrecen para la vida de los pobladores, resultan de la confluencia de una serie de factores geográficos e históricos, combinados con la manera como las instancias públicas actúan, sobre todo con la regularización de la tenencia de la tierra y la introducción de los servicios, respondiendo asimismo a las presiones de las comunidades organizadas, cuyo papel fundamental en el mejoramiento de estos asentamientos ha sido puesto en evidencia...”. (Schteingart, 1997: 782, 783)



Comúnmente, se afirma que la regularización incide en la elevación de los precios del suelo, lo que puede ser correcto y, dentro del comparativo hecho dentro de la parte oriente de la ZMCM, se pudo apreciar un diferencial de precios; sin embargo, es difícil establecer hasta qué punto este acto propicia dicha alza dentro del conjunto de mejoras hechas en los asentamientos consolidados.

Otro elemento a destacar dentro de la investigación, es la presencia de los conflictos derivados de la falta de claridad en la definición de los límites territoriales entre los municipios de La Paz y Chicoloapan, lo que provoca, entre otras cuestiones, la indefinición de la autoridad competente en las acciones de gobierno, de administración, de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones normativas y en la resolución de los conflictos en dichos territorios.

Esta situación, aún cuando no es generada por los agentes vendedores y compradores de suelo irregular, sí es bien aprovechada en el momento en que se llevan a cabo las transacciones, pues las autoridades municipales se encuentran limitadas para intervenir y sancionar a quienes en esta materia infrinjan la legislación vigente, pues podrían incurrir en la invasión de facultades y del territorio de otro municipio.

Por lo general, al momento de la compra, los adquirientes desconocen el conflicto y se enteran cuando desean emprender acciones de mejoramiento en su colonia y acuden con la autoridad municipal para que les sean otorgados los servicios; es entonces cuando se detona el conflicto y los colonos deben esperar a que se dicte una resolución definitiva de pertenencia por parte del Congreso del Estado de México; mientras tanto, tienen que conciliar con ambos ayuntamientos la dotación de los servicios.

Afortunadamente, para los habitantes del asentamiento en el ejido de San Sebastián Chimalpa, existe un acuerdo para establecer los límites territoriales entre los dos municipios, lo que obliga al municipio de Chicoloapan a administrar y atender las necesidades del asentamiento.

Es necesario recalcar que, si bien es cierto que la ocupación irregular de suelo tiene como origen la incapacidad económica de un porcentaje importante de la población urbana para acceder a una vivienda, no debe dejarse de lado el hecho de que la falta de aplicación o la aplicación selectiva de la normativa urbana, constituyen elementos que favorecen el surgimiento de asentamientos en condiciones de precariedad.

Tampoco es adecuado mantener la aceptación pasiva de las autoridades ante los fraccionamientos “ilegales”, aún cuando ésta se lleve a cabo de forma pacífica y contribuya a resolver un problema tan agudo como es el acceso a la vivienda, pues en la mayoría de los casos, los colonos sufren durante varios años las carencias propias de los asentamientos irregulares y los obliga a invertir su tiempo, dinero y esfuerzo en la adecuación de su colonia, teniendo que tolerar, en múltiples ocasiones, prácticas clientelares ejecutadas por “líderes” que se aprovechan de su condición para obtener beneficios económicos, políticos y electorales.

Es claro que las políticas de suelo y vivienda deben ser repensadas, buscando soluciones que tengan como principio fundamental la atención de las demandas urbanas de los grupos económicamente vulnerables, la protección del medio ambiente y la construcción de una ciudad con menos segregación espacial y más incluyente. Una ciudad cuyo objetivo no sea la expansión urbana indiscriminada, sino el aprovechamiento integral del territorio, recuperando aquellas áreas centrales e intermedias con potencial de desarrollo para la regeneración y redensificación urbana.

También es indispensable llevar a cabo prácticas que amplíen la oferta de suelo dentro del mercado formal a través de la utilización de los mecanismos previstos en la legislación para incorporar suelo social al desarrollo urbano, tratando de que estos mecanismos funcionen de forma ágil, segura y generen beneficios adecuados para los propietarios del suelo, en este caso, los ejidatarios.

Finalmente, como se mostró en esta investigación, los precios del suelo y las facilidades de pago, son los principales atributos que hacen atractivo al mercado de suelo irregular. Por tanto, deben ser tomados en cuenta dentro del mercado formal y constituir empresas capaces de brindar estas posibilidades a sus clientes, con el atractivo adicional de ofrecer un lote o una vivienda debidamente acondicionados y que cubran las expectativas de sus usuarios.

Esta investigación aporta algunas evidencia empírica del funcionamiento del mercado de suelo urbano irregular, pero quedan interrogantes que abren futuras líneas de investigación, como son: el papel de los actores involucrados en este tipo de mercado de suelo, dada su importancia en los procesos de construcción de las ciudades; la importancia

que representa para las familias, el “patrimonio” al adquirir propiedades aunque sean irregulares; y los conflictos territoriales entre municipios y estados.

## Cuestionario aplicado en la encuesta.



## El Colegio de México, A.C.

## Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano

## Cuestionario

## 1 ¿Cómo se enteraron de la venta de lotes?

Información de parientes/amigos ( )  
Vecinos ( )  
Folletos/volantes ( )  
Vino de visita ( )  
Promoción de vendedores ( )

## 2 ¿Cuál fue su último lugar de residencia?

Dentro del municipio  
Zona Metropolitana de la Ciudad de México  
Del interior de la República

## 3 ¿A quién le compraron el lote?

Ejidatario ( )  
Comisariado Ejidal ( )  
Fraccionador ( )  
Tercera persona (traspaso) ( )

## 4 Forma de convenio

Cesión de derechos ( )  
Contrato de compra-venta ( )  
Acta notariada ( )  
Otros ( )

## 5 Forma de pago

Pago de contado ( )  
Pago a plazos ( )  
Otro ( )

## 6 ¿Cuándo compro su lote?

## 7 ¿Cuál fue el monto acordado?

Enganche	Mensualidades	Total

## 8 ¿Se ha respetado el convenio?

Sí ( )  
No ( )

## 9 ¿Comparo precios de lotes o viviendas en otros lugares?

Sí ( )  
No ( )

## 10 ¿En qué lugar?

Dentro del municipio  
Zona Metropolitana de la Ciudad de México  
Fuera de la ZMCM

## 11 ¿Por qué eligió comprar el lote?

Ubicación ( )  
Precio ( )  
Facilidades de pago ( )  
Dotación de servicios ( )  
Tamaño de lote ( )  
Otros ( )

## 12 Antes de la compra del lote ¿solicitó algún tipo de crédito?

Sí ( )  
No ( )

## 13 ¿Se lo otorgaron?

Sí ( )  
No ( )

## 14 ¿Por qué?

No cumplió con todos los requisitos ( )  
Falta de solvencia ( )  
Poca oferta de vivienda ( )

## 15 ¿Cómo gestiona los servicios?

Lo hace usted mismo ( )  
A través de una asociación ( )  
Con ayuda de los vendedores ( )

## 16 ¿Pertenece a alguna asociación de colonos?

Sí ( )  
No ( )

## 17 ¿Cuántas personas aportan al gasto familiar?

1 ( ) 2 ( )  
3 o más ( )

## 18 ¿Cuántas personas aportan al pago del lote?

1 ( ) 2 ( )  
3 o más ( )

## Características de la vivienda

## 19 Materiales

Muros	Piso	Techo
Tabique	Mosaico	Losa
Block gris	Firme	Asbesto
Provisional	Tierra	Cartón
Mixto	Mixto	Mixto
Otros	Otros	Otros

## 20 Estado actual de la vivienda

Proceso de construcción	Estado General	Acabados
Terminada	Bueno	Con acabados
En proceso	Regular	Sin acabados
	Malo	Mixto

## 21 ¿Cómo se abastece de...?

Agua Potable	Drenaje	Electricidad
Pipas	Letrinas	Línea
Red Pública	Fosa séptica	Colgado
Agua en el predio	Colector	

## 22 Observaciones

## BIBLIOGRAFÍA

1. Alonso, William (1964) *Location and Land Use*, Cambridge, Harvard University Press.
2. Azuela, Antonio y Francisco Tomas (cords.) (1997) *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Instituto de Investigaciones Sociales y Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
3. Castañeda, Víctor (1988) "Mercado Inmobiliario de las periferias urbanas en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", en R. Benítez y J. B. Morelos (comps.), *Grandes problemas de la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés-DDF.
4. Cruz Rodríguez, Ma. Soledad (2002) "Áreas rurales, recursos naturales y ordenamiento urbano", en *Ciudades: Nueva ruralidad, nueva urbanidad; No 54, Año 14*, México.
5. Delgado, Alfredo y Manuel Perló (2000) *El Estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México*. México, El Colegio Mexiquense.
6. Duhau, Emilio (1998) "*Hábitat popular y política urbana*", México, Universidad Autónoma Metropolitana.
6. Edel, Matthew (1985) "La teoría marxista de la renta: aplicaciones urbanas", en Maite Martínez Pardo (comp.), *Estudios sobre la renta del suelo*, Comunidad de Madrid, Centro de Información y Documentación.
7. Gilbert, Alan y Peter M. Ward, *Asentamientos irregulares vs poder del Estado, tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia*, Cambridge, Cambridge University Press.
8. Haig, Robert (1926) "*Toward an Understanding of the Metrópolis*", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 40.
9. Harvey, David (1985) "Valor de uso, valor de cambio y teoría de la utilización del suelo urbano" en *Urbanismo y desigualdad social, siglo XXI editores*, Madrid, España.
10. Hiernaux, Daniel y Alicia Lindón (1997) "Producción del espacio y regularización de la tenencia de la tierra en el valle de Chalco", en Antonio Azuela y Francisco Tomas (coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Instituto de Investigaciones Sociales y Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
11. Hiernaux Nicolás, Daniel (1995) *Nueva Periferia, Vieja Metrópoli: El Valle de Chalco, Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
12. Huamán, Elías (2010) "La regularización territorial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1970-2002): un instrumento desvinculado de la política de ordenamiento territorial", Documento electrónico  
<http://eventos.filo.uba.ar/index.php/geocritica/2010/paper/viewFile/675/319>
13. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2002) Pagina Web: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
14. Iracheta C., Alonso X. (1984) *El suelo recurso estratégico para el desarrollo urbano*, Toluca, Estado de México, UAEM.
15. Iracheta C., Alonso X. y M. Smolka (2000) *Los pobres de la Ciudad y la Tierra*, Toluca, Estado de México, UAEM.
16. Jaramillo, Samuel (1982) *El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes*, México, XIV Congreso Interamericano de Planificación, Sociedad Interamericana de Planificación.
17. Jiménez, Edith (1995) Mercado informal de suelo urbano para vivienda en Aguascalientes, Cuadernos de Trabajo núm. 36, Aguascalientes, México, Gobierno del Estado de Aguascalientes.
18. Legorreta, Jorge (1982) "*El acceso a la tierra urbana y el mercado inmobiliario popular*", México, XIV Congreso Interamericano de Planificación, Sociedad Interamericana de Planificación.
19. Lipietz, Alain (1985) "El tributo al suelo urbano", en Maite Martínez Pardo (comp.), *Estudios sobre la renta del suelo*, Comunidad de Madrid, Centro de Información y Documentación.

20. Marsall, A.(1961) *Principies of Economics*, Nueva York, The Macmillan Company.
21. Marx, K. (1981) *Capital*, vol. III, Nueva York, Vitage Books.
22. Pradilla Cobos, Emilio “Campo y ciudad en el capitalismo actual”, en *Ciudades: Nueva ruralidad, nueva urbanidad; No 54, Año 14*, México.
23. Ramírez V., Blanca “Hacia una nueva rusticidad”, en *Ciudades: Nueva ruralidad, nueva urbanidad; No 54, Año 14*, México.
24. Sabatini, Francisco (1981) "El alza de los precios del suelo en la América Latina y su relación con el precio de la vivienda", *Revista interamericana de Planificación*, México, vol. IV, núm 60.
25. Seyde M., Federico (2000) “La incorporación de tierras de propiedad social al desarrollo urbano en México: marco legal y estrategia política” en Iracheta C., Alonso X. y M. Smolka *Los pobres de la Ciudad y la Tierra*, Toluca, Estado de México, UAEM.
26. Schteingart, Martha (1979) "*Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo urbano: el caso de México*", Demografía y Economía, México, El Colegio de México, Vol. XIII, núm. 4.
27. Schteingart, Martha (1992) “*La renta del suelo urbano*”: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México. El Colegio de México.
27. Schteingart, Martha (1997) "*Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*", México, El Colegio de México.
28. Schteingart, Martha (1989) "*Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de Méico*", México, El Colegio de México.
29. Smolka, Martim O. (1981) "*Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema*", *Revista interamericana de Planificación*, México, vol. IV, núm 60.
30. Terrazas, Oscar (1996), *Mercancías Inmobiliarias*, colección de estudios urbanos, UAM-A, México.
31. Vega, Ana Lourdes “Urbanización explosiva en la periferia”, en *Ciudades: Nuevos pobladores urbanos; No 57, Año 14*, México.
32. Ward, PeterM. *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, México, Alianza-CONACULTA.