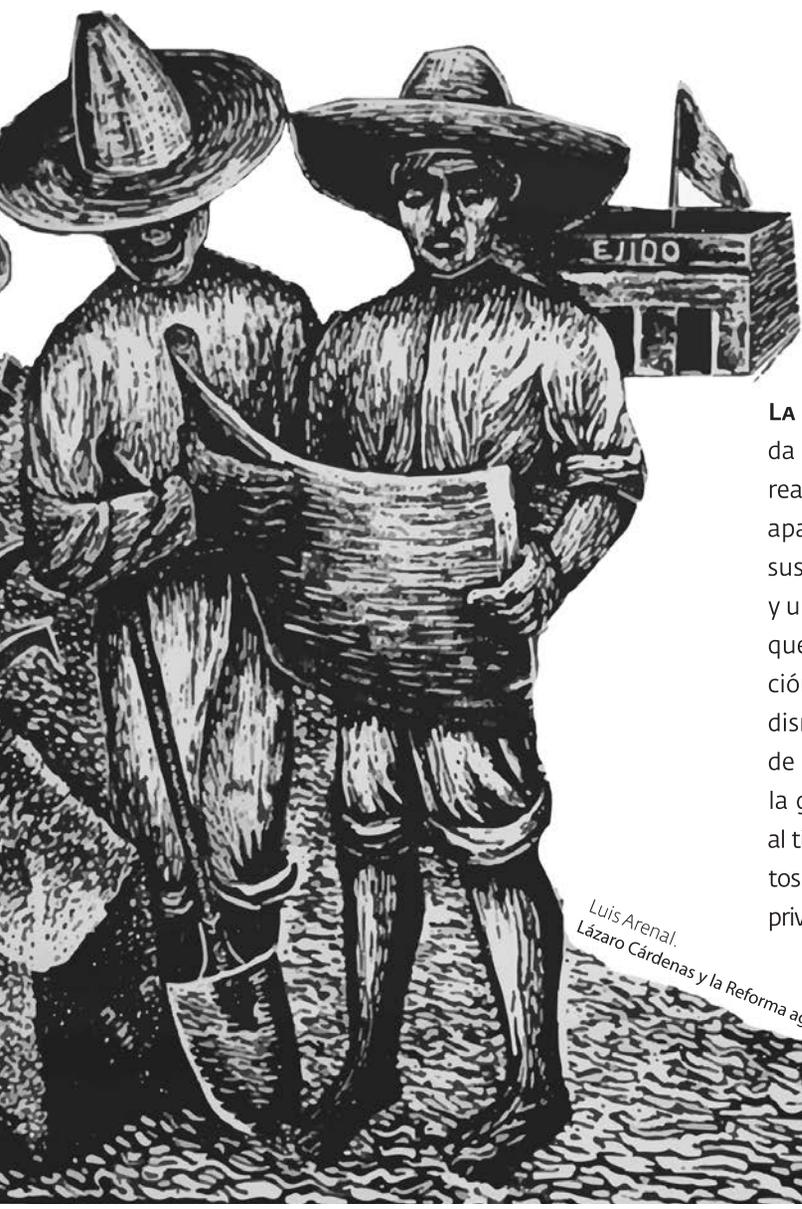


MECANISMOS DE INCORPORACIÓN

DE LA TIERRA AGRARIA AL MERCADO DEL SUELO URBANO



Herman Barrera Mejía
Posgrado CyAD

Kathy Lizeth Arce Cruz
Planeación Territorial

LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA DE la década de los ochenta se acompañó de un proceso de reacomodo de las fuerzas políticas al interior del aparato de Estado, lo cual implicó modificaciones sustanciales en el diseño de las políticas públicas y urbanas a nivel federal y local, transformaciones que se circunscriben en una tendencia de adecuación de las funciones del Estado, encaminadas a disminuir su participación activa en la conducción de la actividad económica, en la planeación y en la generación de diferentes satisfactores sociales, al tiempo que se han ido diseñado diversos instrumentos para facilitar el libre actuar de organismos y empresas privadas en el territorio para sus diversos fines.

Luis Arenal.
Lázaro Cárdenas y la Reforma agraria, 1950. Colección Blanstein



El fortalecimiento de los agentes económicos privados, como la industria de la construcción y las empresas inmobiliarias, en la organización y funcionamiento de las grandes ciudades, obedece a una tendencia asociada a una política neoliberal. Asimismo, a partir de la década de los ochenta, el recién creado e institucionalizado marco normativo a favor de la ordenación y planificación de las ciudades sufre una serie de modificaciones tendientes a disminuir la "rigidez" normativa que establecía todo un procedimiento para la elaboración, aprobación y modificación de los programas de desarrollo urbano, para con ello favorecer la **intromisión directa de agentes privados en el territorio mediante el impulso a la actividad inmobiliaria y la industria de la construcción.**

Ligado a esto, la intervención de los agentes privados ha tenido como uno de sus principales campos de acción las áreas ejidales y comunales, las cuales, de acuerdo con datos del desaparecido Registro Agrario Nacional, hasta 2010 representaban, en términos de

superficie, más del 50% del territorio nacional (aproximadamente 103 millones de hectáreas); es decir, poco más de un millón de kilómetros cuadrados. Este régimen de propiedad agrario, muy característico en las periferias urbanas, ha experimentado, a raíz de las reformas al artículo 27 constitucional, numerosas transformaciones socioambientales y jurídicas, al grado de encontrarse en proceso de desaparición; ello, en parte, debido a la necesidad de suelo susceptible de destinarse al crecimiento (que no "desarrollo") urbano, y a que a partir de esta reforma, la legislación agraria (que era muy limitativa en términos de enajenación o venta de la tierra para fines urbanos) ahora lo hace posible.

Para entender tal situación, hemos de dar cuenta de las instituciones, los programas y los procedimientos, que han sido diseñados para que las tierras de tenencia social puedan incorporarse, legalmente, como reservas territoriales al mercado privado del suelo. Al respecto, destaca el Programa de Certificación de



Derechos Ejidales (PROCEDE), creado por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), el cual tuvo vigencia de 1993 a 2006, y cuyo objetivo fue dar certeza y seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra a los integrantes de los núcleos agrarios, mediante la entrega de certificados parcelarios y/o de derechos sobre tierras de uso común. Si bien su fin último fue otorgar títulos de propiedad, para que bajo diversos mecanismos (empobrecimiento, chantajes, despojos, presiones) sus pobladores vendieran “legalmente” su tierra (García, 2006).

Ligado al PROCEDE, en 1996 se diseñó el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISSO), mediante el cual, y una vez teniendo la certificación, el campesino (vía una asamblea ejidal) hacía los trámites para incorporar, legalmente, ciertos terrenos al crecimiento urbano. El PISSO, por tanto, permitió la transferencia del control institucional del proceso ejidal-urbano desde el sector agrario (a cargo de la SRA), al sector urbano, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y los gobiernos municipales (Olivera, 2005).

Para lograr esto, se diseñaron dos procedimientos jurídicos: la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria (SMI), y la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas. Solo como una tercera posibilidad quedó el recurso de expropiación por parte del Estado, por causa de utilidad pública, mecanismo que, antes de las reformas de 1992, era uno de los principales instrumentos para integrar suelo agrario a la frontera urbana (Maya, 2004).

El primer caso consiste en un proceso en el que el núcleo agrario (y su asamblea) mantienen una asociación social-privada de intercambio y venta de tierras con privados, bajo la figura de una SMI, previa desincorporación de las tierras al régimen agrario. El segundo caso ocurre cuando legalmente los ejidatarios se convierten ya en propietarios privados de su parcela, lo cual les permite su comercialización individual (Procuraduría Agraria, 2000).

Aunado a estos dos programas, también se constituyó el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe), el cual ha servido para financiar con capital de riesgo, infraestructura y servicios, así como urbanización secundaria en proyectos de incorporación de suelo social al desarrollo urbano (Procuraduría Agraria, 2000).

Después de 14 años del PROCEDE, 92% de los núcleos agrarios del país se inscribieron, por lo cual se consideró conveniente declarar su fin. No obstante, el 8% restante, 2400 núcleos agrarios que lograron resistir a presiones del gobierno, a partir del año 2007 enfrentaron el surgimiento de un nuevo programa: el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), con él que la SRA, desaparecida en 2013, y ahora la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), buscaron dar continuidad a los trabajos de certificación y titulación.

Luego entonces, entre los actores principales del proceso de incorporación de tierras ejidales al crecimiento urbano están los sectores pobres, los fraccionadores y vendedores del suelo (ejidatarios, comuneros, privados), pero asimismo el propio Estado y sus instituciones, encargadas, a toda costa de diseñar estrategias e instrumentos de planeación dirigidas al despojo de tierras agrarias para incorporarlas al mercado privado del suelo urbano.

Por otro lado, la regularización de la tierra ha sido un instrumento de política urbana que ha posibilitado la corrección y legalización de muchos asentamientos irregulares, resultado de procesos de adquisición poco claros, cuestión que ha requerido incluso la creación de organismos como la CORETT (1973). Sin embargo, **el acceso a la regularización, a pesar de haberse institucionalizado, no ha podido dejar de ser un instrumento político desde su adopción.**

Podemos señalar, además, que las políticas territoriales, agrarias y urbanas de incorporación de suelo ejidal y comunal al crecimiento urbano han girado en torno a distintos mecanismos. Uno de ellos ha sido la acción correctiva, consistente en la regularización de asentamientos ilegales; en tanto que la acción preventiva considera la constitución de reservas territoriales como oferta legal de tierra para el "desarrollo" urbano. Una más viene a ser una acción tangencial que se basa en la desincorporación del suelo agrario, y que por medio de los instrumentos antes referidos permite libremente la

incursión (o el destierro) de empresas privadas (ante todo las respaldadas por el Estado), siempre en detrimento del régimen de tenencia ejidal y comunal, y propiciando su inminente desaparición. Por si fuera poco, la Reforma Energética (2014) suma la figura de "ocupación temporal" sobre suelo agrario, para favorecer la búsqueda de energéticos (petróleo, gas natural), por lo que constituye un mecanismo más, no solo de incursión sobre este régimen de propiedad, sino un instrumento que implicará inevitablemente modificación y deterioro ambiental, a costa de obtener ingresos económicos a los cuales solo grupos privilegiados tendrán acceso. ❖

Referencias

- García, Miguel Ángel (2006). *13 años después, el PROCEDA...¿procede?*, México: Maderas del Pueblo del Sureste, AC/ Foro para el Desarrollo Sustentable AC.
- Maya González, Nelly (2004). "El PROCEDA y el PISO en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios conurbados de la ZMCM", *Estudios Demográficos y Urbanos* (El Colegio de México), núm. 56, mayo-agosto.
- Olivera, Guillermo (2005). *La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México*, Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM.
- Procuraduría Agraria (2000). *Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda*, México: Secretaría de la Reforma Agraria.



Fotografía: Archivo de la La Jornada de Oriente