

# LA NUEVA LEGISLACIÓN AGRARIA Y EL DESARROLLO URBANO

*Eduardo Ramírez Favela*

## Antecedentes [iii](#)

En el mes de junio de 1991 se hizo del conocimiento público que se estaba analizando la reforma al artículo 27 constitucional y la expedición de una nueva ley agraria. El anuncio de las reformas, que preveían en lo fundamental la posibilidad de privatizar el ejido y la extinción de la tutela gubernamental sobre los ejidatarios para darles la libertad de disponer libremente de su propiedad, y con ello liberar, en consecuencia, a las fuerzas productivas del campo, generó un amplio debate nacional. Se produjeron diversas manifestaciones encontradas, entre ellas el rechazo de la Confederación Nacional Campesina, argumentando que se generaría el "...caos, la concentración de la tierra en unas cuantas manos y el refugio en las ciudades de grandes masas de campesinos que habrían de ser expulsados del campo", y la crítica de la oposición que sostuvo que se "...fortalecería el latifundismo, lo cual constituía una contrarreforma agraria."

En lo que se refiere al impacto urbano y ambiental de la reforma propuesta, se generaron diversas declaraciones: se auguraba la apropiación inminente del ejido por los especuladores inmobiliarios, el rebase de la capacidad gubernamental de regulación urbana y de prestación de los servicios básicos, y se preconizaba la necesidad de ampliar el debate legislativo, hasta ese momento con una tónica exclusivamente agraria. Apenas aprobadas las modificaciones al artículo 27 constitucional en enero de 1992, el debate se centró en la discusión en el Congreso de la Unión sobre la nueva Ley Agraria.

En lo que se refiere a las implicaciones urbanas y ecológicas de la nueva Ley Agraria, pronto quedó claro que, aunque era justificado considerar sus previsible efectos negativos, la solución al problema urbano ambiental no radicaba en la ley que se discutía, sino en la legislación urbana y ecológica, y tal como se hizo notar en algún momento de los debates en el Congreso: "no venía a cuento el regular la materia urbana en la Ley Agraria, sino establecer las correspondencias pertinentes".

Ello trajo como consecuencia que, en el artículo 38 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se estableciera que "el aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios". Por otro lado, en el artículo 87 de la Ley Agraria, refiriéndose a tierras ejidales que se encuentren

ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, se señala que, "en todo caso, la incorporación de las tierras ejidales deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos".

Apenas promulgados los nuevos textos legales, la prensa nacional comenzó a consignar noticias alarmantes sobre las repercusiones urbanas de las reformas a la legislación agraria, en aras de una malentendida libertad de los núcleos agrarios para disponer de su tierra.

Debe reconocerse que la reforma del régimen agrario constituye un hecho histórico, se dijo en ese entonces, "...de subversión inteligente de una estructura caduca y el inicio del fin de un enclave", y que corresponde al sector urbano gubernamental la última palabra en la adecuación y desarrollo de las instituciones responsables de la incorporación del ejido al desarrollo urbano, a lo que se abocó la Sedesol, aunque de forma limitada, con la reforma de la Ley General de Asentamientos Humanos en el año de 1993. Con base en iniciativas antiguas y en la recién reformada legislación agraria, la Sedesol puso en marcha, dentro del Programa de Ciudades Medias, un subprograma denominado Fraccionamientos Solidaridad, que pretendía ofertar lotes a precios bajos a la población con ingresos menores a 2.5 veces salario mínimo, con urbanización progresiva y a través de esquemas de asociación con los ejidatarios, en los que el apoyo federal se canalizaba a la dotación de infraestructura, así como a garantizar la solvencia financiera de las operaciones.

Como resultado de las reformas a la legislación agraria, nuevas instituciones fueron creadas al interior del sector agrario: el Registro Agrario Nacional (RAN), la Procuraduría Agraria y el Tribunal Agrario; en particular el Programa Nacional de Titulación de Tierras Ejidales (Procede) que no es una institución, sino un programa conjunto del INEGI y del Registro Agrario Nacional, es el responsable del inventario, registro y certificación de la propiedad ejidal.

Con la nueva Ley Agraria se mantiene jurídicamente abierta la vía de la expropiación concertada, pero la Secretaría de la Reforma Agraria estableció el criterio de que ningún particular puede actuar como promovente, obligándolos a solicitar la intervención del gobierno del estado que corresponda para cubrir ese papel. La Ley Agraria determina que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (Cabin) debe establecer el monto de la indemnización en función del valor comercial del terreno expropiado, sin definir criterios para interpretar este concepto, lo que da origen, en sus extremos, a que el valor comercial, entendido como el reflejo de las operaciones de compra-venta de terrenos semejantes al expropiado, resulte excedido para la factibilidad financiera del proyecto o que, a la inversa, resulte muy bajo en comparación con su potencial de desarrollo, derivado de las inversiones que se realicen y de los beneficios que genere el proyecto.

En resumen, la Ley Agraria abre la posibilidad de incorporar al desarrollo urbano tierra proveniente del régimen ejidal mediante diversos mecanismos, particularmente para la creación de reservas territoriales, siendo las más importantes las siguientes:

1. La adquisición de tierras parceladas en las que se adopte el dominio pleno.
2. La aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil o civil, integrada únicamente por ejidatarios o con la participación del sector privado o público.
3. La expropiación.
4. La donación.

El procedimiento mas aceptado por los ejidatarios es el de la venta de parcelas una vez que éstas han sido pasadas al dominio pleno, procedimiento que, por una parte, permite a los ejidatarios recibir una contraprestación prácticamente inmediata por la enajenación de sus terrenos, y por la otra, al inversionista público o privado desarrollar el proyecto bajo su absoluto control. El procedimiento en forma esquemática implica lo siguiente:

1. Que los ejidatarios cuenten con sus certificados de derechos parcelarios emitidos en los términos de la nueva Ley Agraria.
2. Cuando la mayor parte de las parcelas han sido delimitadas y asignadas y cuenten con los certificados parcelarios, la asamblea del ejido, con las formalidades previstas en la Ley Agraria, podrá autorizar que los ejidatarios adopten el dominio pleno sobre sus parcelas en el momento en que cada parcelario lo estime pertinente, de lo cual se desprende que lo pueden hacer todos simultáneamente, o cada uno cuando así lo decida, sin limitaciones en el futuro.
3. Para adoptar el dominio pleno, los ejidatarios interesados deben solicitar al RAN que sus parcelas sean dadas de baja de dicho registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que a su vez debe ser inscrito en el registro público de la propiedad de la localidad que corresponda, quedando así sujetas las parcelas a las disposiciones del derecho común.
4. Para la primera enajenación de las parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, gozarán del derecho de tanto, en el orden que se señala, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población ejidal; el derecho de tanto lo deberán ejercer dentro de un término de 30 días naturales contados a partir de la notificación.
5. Si bien no con toda precisión en la Ley Agraria, pero sí en la Ley General de Asentamientos Humanos, los gobiernos del estado y del municipio que corresponda tienen el derecho de preferencia para adquirir los terrenos de un ejido que se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población.
6. La primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, será libre de impuestos o

derechos federales para el enajenante, y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Cabin o cualquier institución de crédito.

Otra de las vertientes utilizables en la incorporación a proyectos de desarrollo urbano de tierra proveniente del régimen ejidal, específicamente de las tierras de uso común, es la establecida en el artículo 75 de la Ley Agraria: en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al siguiente procedimiento:

1. La aportación de terrenos de uso común a sociedades civiles o mercantiles requiere de que el ejido cuente con los certificados de derechos sobre tierras de uso común.
2. La aportación de la tierra deberá ser resuelta por la asamblea, con las formalidades previstas de la Ley Agraria.
3. El proyecto de desarrollo –agrícola, pecuario, forestal, turístico, urbano, etc.– y de escritura social serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que habrá de analizar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, del aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y de la equidad en los términos y condiciones que se propongan. Esta opinión deberá ser emitida para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente.
4. En la asamblea que resuelva la aportación de las tierras a la sociedad se determinará si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población ejidal o a los ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas.
5. El valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras, deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Cabin o cualquier institución de crédito.
6. La asamblea del ejido, convocada y celebrada como ya se señaló en el punto I de este procedimiento, tomará la decisión de aportar las tierras de uso común considerando la opinión emitida por la Procuraduría Agraria, pero sin que ésta se constituya en una limitante. Incluso la Ley Agraria admite la posibilidad de que el ejido pueda recurrir a los servicios profesionales que considere pertinentes a fin de fundamentar su resolución.
7. Cuando participen socios ajenos al ejido, éste o los ejidatarios, en su caso, tendrán el derecho irrenunciable de designar un comisario de la sociedad mercantil o civil que se constituya para el desarrollo del proyecto, que informe directamente a la asamblea del ejido, con las funciones que sobre la vigilancia de las sociedades prevé la Ley General de Sociedades Mercantiles. Si el ejido

o los ejidatarios no designaren comisario, la Procuraduría Agraria, bajo su responsabilidad, deberá hacerlo.

A tres años de expedida la nueva Ley Agraria (1995), y reconociendo que el crecimiento de las ciudades se da predominantemente en terrenos ejidales por ser de esa naturaleza jurídica los terrenos que las rodean, la acción de los gobiernos Federal, estatales y municipales y la respuesta de la sociedad se caracterizó por lo siguiente en el ámbito urbano:

- El sector agrario del Gobierno Federal, en particular la Procuraduría Agraria y el RAN, desarrolló normas técnicas y procedimientos, estableció registros electrónicos, abrió oficinas en el país, realizó labores de difusión de las vías que permite la nueva Ley Agraria para incorporar terrenos ejidales a proyectos de desarrollo. La Secretaría de Desarrollo Social activó su Programa de Cien Ciudades Medias, que se materializó principalmente en la formulación o actualización de los programas de desarrollo urbano y estableció bases para el financiamiento de obras de infraestructura.
- La renovación constitucional de poderes y la rotación consecuente de servidores públicos de nivel medio y superior en los gobiernos de estados y municipios, establecieron condiciones para que los funcionarios que tenían a su cargo los programas de desarrollo urbano desconocieran las oportunidades que proporciona la Ley Agraria para incorporar tierras ejidales a dichos programas. Es por ello que la respuesta de los gobiernos estatales y municipales, en lo general, no tuvo la consistencia deseada.
- Algunos inversionistas privados, muy pocos, realizaron negociaciones con los núcleos agrarios y gestiones ante las autoridades pertinentes para adquirir parcelas con dominio pleno, y menos aún constituyeron sociedades con la aportación de terrenos ejidales de uso común; otros inversionistas, más que los anteriores, pero tampoco muchos, realizaron negociaciones con los núcleos agrarios, obtuvieron algunos documentos e hicieron pagos a los ejidatarios sin hacer ninguna gestión ante las autoridades pertinentes, colocando a esas operaciones en condiciones de riesgo de nulidad; la gran mayoría de los inversionistas privados ignoraban las oportunidades que les brinda la Ley Agraria para incorporar terrenos ejidales a proyectos.
- Los núcleos ejidales con terrenos en la periferia de las ciudades, tuvieron diferentes conductas, cuyos prototipos son los siguientes:
  - Los que ya habían empezado a vender irregularmente lotes a familias continuaron con la práctica; sin embargo, los que conservaban "reservas vírgenes" de dimensiones considerables y con topografía y ubicación adecuada, tendieron a comportarse conforme al siguiente prototipo.
  - [Los ejidos que contaban con terrenos grandes "pegados" a la mancha urbana o francamente dentro de ella, y aptos para desarrollos inmobiliarios, fueron los más asediados por los inversionistas privados en las modalidades de venta o aportación ya descritas. Algunos ejidos fueron hábiles en las negociaciones y las concretaron por la solución que les brindó la mayor y más

rápida contraprestación, sin importarles la situación jurídica en que quedó la operación; otros aceptaron sujetarse a los procedimientos para dar validez jurídica a la operación, con una marcada preferencia a la venta de parcelas ya pasadas al dominio pleno, en virtud de que el monto de la contraprestación lo recibieron en un plazo relativamente corto; hubo un rechazo general a las llamadas inmobiliarias ejidales por el tiempo requerido para que se generen utilidades retirables de las sociedades civiles o mercantiles que se constituyen con la aportación de terrenos de uso común, y por la profunda desconfianza de los ejidatarios a los empresarios y a las instituciones públicas.

· Los que no eran aptos para desarrollos inmobiliarios –por su topografía o sus condiciones de riesgo físico–, o tenían problemas jurídicos por traslapes de resoluciones, amparos interpuestos, expropiaciones en trámite, o cualquier problema de naturaleza jurídica o de armonía social, optaron por las ventas irregulares, bien sea en lotes unifamiliares o en lotes de gran dimensión.

En resumen, la experiencia de los tres primeros años de la nueva Ley Agraria se puede caracterizar por un choque de culturas:

- La campesina, que se desenvuelve en un marco de desconfianza, de difícil armonía al interior de los núcleos, proclive al cacicazgo –en aquella fecha– y a la influencia de agentes externos que pretenden dirigirlos por intereses económicos o políticos, y guiada con cierta fuerza por la actitud de ejidatarios ancianos aferrados a la parcela con una visión patrimonialista de la propiedad.
- La empresarial, en busca de beneficios en el más corto plazo posible, con un sentido "pragmático" para las negociaciones y las gestiones, por lo que sus "soluciones" no son siempre estrictamente apegadas a derecho.
- La burocrática en los tres ámbitos de gobierno, que oscila entre el extremo eficiente y eficaz al extremo más negativo, pasando por el arrastre de actitudes contrarias a los objetivos que persigue la nueva Ley Agraria por razones ideológicas.

## El Futuro

A juicio de Roberto Eibenschutz, los métodos de planeación urbana usados en nuestro país son elementales; consideran por separado secciones de territorio, sectores de la administración pública y actores del proceso. No existen precedentes de proyectos comunes en los que concurren varias instituciones, y mucho menos fuentes financieras distintas.<sup>[2]</sup>

Para Alfonso Iracheta, el desarrollo urbano, desde su diseño, debe plantearse como un compromiso con visiones integradas de una región, a fin de reconocer que los problemas y potenciales del desarrollo se ubican en los ámbitos económico, social, territorial y ambiental, por lo que ninguna acción, pública o privada relevante, puede desconocer la vinculación entre estos ámbitos y los impactos que cada uno tiene sobre el resto.<sup>[3]</sup>

Alberto Rébora considera que, para articular los intereses de los diversos agentes del desarrollo urbano, se requieren voluntad y liderazgo político, sustentados en consensos amplios que les den legitimidad social. En complemento, hacen falta instrumentos de suelo urbano que aseguren la transparencia y permanencia de las acciones, den seguridad jurídica a los agentes urbanos involucrados, garanticen la repartición equitativa de los beneficios y costos del desarrollo urbano entre las partes, y aseguren la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías.<sup>[4]</sup>

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006<sup>[5]</sup> incluye un apartado denominado *Nuevos paradigmas del desarrollo*, y en él se establecen principios, entre los que destacan los siguientes para efectos de la presente ponencia:

- Localización eficiente de largo plazo, basada en la internalización de los costos sociales y la construcción de *un buen mercado* que pueda manejar, de manera apropiada, las externalidades ambientales y estimar beneficios futuros, no sólo los presentes.
- Un desarrollo endógeno que reconozca la fortaleza del territorio y sus oportunidades.
- Un desarrollo que reconcilie (sic) los objetivos de eficiencia económica, cohesión social y equilibrio ecológico.

En el mismo apartado define al concepto de *ordenación territorial* como una política que permita maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad.

Hasta antes de la nueva Ley Agraria los organismos y los programas de ordenamiento del desarrollo urbano fracasaron en sus objetivos, con excepción de dos hitos positivos que vale la pena mencionar:

- La creación de reservas territoriales durante el sexenio 1982-1988, que permitieron crecer ordenadamente a las ciudades de Tijuana, Hermosillo y Culiacán, con los macrodesarrollos inmobiliarios de Río Tijuana, Río Sonora y Tres Ríos respectivamente, en los terrenos que constituían la zona federal de esos ríos, y a la ciudad de Aguascalientes en terrenos ejidales.
- El despegue de los destinos turísticos de playa de Cancún, Ixtapa-Zihuatanejo y Huatulco.

Las experiencias exitosas descritas con anterioridad, conjuntamente con los esquemas derivados de la nueva legislación agraria, conducen a considerar una nueva estrategia para la expansión de las ciudades, pasando del sólo diseño urbano funcional al uso de instrumentos que satisfagan las necesidades de la sociedad y de la economía con la participación de los propietarios de la tierra -en su gran mayoría ejidos-, de los financieros, inversionistas y desarrolladores inmobiliarios, así como de los tres ámbitos de gobierno.

Los instrumentos deben servir a los agentes económicos citados y a los tres ámbitos de gobierno para actuar coordinadamente y compartiendo costos y beneficios en la incorporación de tierras al desarrollo urbano; financiar y realizar las obras de cabeza; establecer y respetar la racionalidad urbana en su traza y en los usos del suelo; solicitar y expedir oportunamente licencias y permisos; financiar y construir la infraestructura básica y desarrollar los proyectos puntuales de vivienda, industria, comercio, equipamiento urbano y servicios, en busca de la creación de espacios urbanos integrales y sustentables.

La creación de espacios para el desarrollo urbano con la nueva legislación agraria ha generado problemas sociales al enfrentarse diferentes corrientes de pensamiento:<sup>[6]</sup>

- La oposición a la ocupación de espacios para proyectos de desarrollo urbano en terrenos originalmente destinados a la producción agropecuaria, generada por quienes consideran importante sostener esa actividad a costa de impedir el crecimiento de las ciudades, desconociendo las presiones demográficas – naturales y migratorias- y el *legítimo interés de los propietarios y desarrolladores inmobiliarios*, ya que la presión demográfica conduce a la razón económica que establece que es mejor negocio el destino urbano que el destino agropecuario.
- La oposición, *legítima*, de quienes luchan por evitar actos irracionales como la ocupación de espacios que deben ser protegidos para la ecología, o de espacios con riesgos de inundaciones, deslaves, etc., enfrentándose con los agentes económicos que anteponen sus apetitos de ganancia a los intereses generales de la sociedad.
- Los conflictos que resultan *del choque de tres culturas: la campesina, la empresarial y la burocrática*, con las características ya descritas en el capítulo anterior, en cualquiera de las vías que ahora permite la Ley Agraria para la incorporación de las tierras ejidales a proyectos urbanos.

El proceso de incorporación de suelo al desarrollo urbano, en los términos de la nueva Ley Agraria, requiere de tiempo y dinero e implica riesgos. En tanto el proceso avanza se incrementa la inversión, pero sólo hasta el final el particular o cualquiera de los tres ámbitos de gobierno que actúa como promotor o inversionista tendrá la plena seguridad de que los terrenos quedarán incorporados, una vez que se han agotado las negociaciones con los propietarios de la tierra y establecidos los mecanismos legales, administrativos y financieros que garanticen el interés, tanto de los propietarios de la tierra como del inversionista, y siempre y cuando en paralelo el promotor o inversionista haya obtenido de los gobiernos estatal y municipal la autorización de los usos del suelo y la garantía para la factibilidad de la infraestructura urbana básica.<sup>[7]</sup>

La inversión requerida por el proceso de incorporación de terrenos ejidales a la creación de un espacio para el desarrollo urbano -*sin* incluir el pago a los ejidatarios o pequeños propietarios por su tierra- es pequeña en comparación

con el valor de aportación del suelo a los proyectos puntuales –menos del 2%-. El tiempo necesario oscila entre 8 meses y dos años, inversión y tiempo que varían según la situación jurídica y social del ejido(s) o de las pequeñas propiedades, especialmente si ya cuentan con los certificados de derechos en los terrenos ejidales, emitidos después de la expedición de la nueva Ley Agraria.

La suma de riesgos que se presentan en el proceso que involucra a terrenos ejidales y pequeñas propiedades puede conducir a que se fracase en la incorporación, y entonces la inversión en el proceso, que era pequeña en comparación con el valor de aportación de las tierras a los proyectos puntuales, ya no lo es tanto cuando se aporta a fondo perdido. Algunos de los riesgos más frecuentes en los terrenos ejidales y de propiedad particular son los siguientes:

- Que existan problemas litigiosos en torno a la propiedad y que los conflictos legales no se resuelvan favorablemente para la incorporación.
- Que se rompa la armonía al interior del o de los ejidos y se cancele la operación.
- Que el propietario haya muerto intestado y el juicio correspondiente esté en proceso.
- Que el terreno esté en copropiedad y los copropietarios no se pongan de acuerdo.
- Que aparezca otro promotor o inversionista que, ya para concluir el proceso y sin haber invertido en él ni tiempo ni dinero, ofrezca un mejor precio a los propietarios.
- Que alguno o algunos derechosos ejerzan su *derecho de tanto* en una o varias parcelas o que uno o varios ejidatarios decidan no vender y con ello se rompa la unidad territorial requerida por el proyecto.
- Que un asesor aconseje no aceptar la incorporación en espera de mejores ofertas.
- Que existan problemas registrales, lo que es frecuente por las graves deficiencias de los registros públicos de la propiedad en todo el país.
- Que el gobierno estatal o el gobierno municipal ejerza su *derecho legal de preferencia* concluido el proceso de cambio de régimen.

## Los precios

Los terrenos ejidales no pueden enajenarse en dominio pleno en tanto permanecen dentro de ese régimen; sin embargo, si pueden venderse los derechos ejidales de las parcelas, de suerte que un ejidatario puede ser dueño de varias parcelas –con un límite establecido por la Ley Agraria–, o un particular puede adquirir con la parcela la condición de ejidatario. Se forma así

un mercado de terrenos ejidales legalmente válido, principalmente en el medio rural, equiparable al mercado de terrenos rurales de la pequeña propiedad. De acuerdo con la experiencia del ponente, los precios que alcanzan los terrenos rurales de propiedad ejidal y de la pequeña propiedad tienden a ser iguales, oscilando entre los tres centavos de dólar por metro cuadrado para terrenos de bajo índice de agostadero, hasta los cincuenta centavos de dólar por metro cuadrado para terrenos de riego rodado o de humedad.

Cuando la expansión urbana se acerca a los terrenos rurales y adquieren con ello vocación urbana, alcanzan condiciones para su incorporación a proyectos urbanos –previo paso a dominio pleno–, y con ello, independientemente de su calidad agropecuaria, los precios de los terrenos con superficies entre 20 y 50 hectáreas llegan a venderse por los propietarios ejidales o pequeños propietarios a precios entre 6 y 10 dólares el metro cuadrado.

El rango de precio entre 6 y 10 dólares por metro cuadrado es casi una constante en las ciudades grandes y medianas del país, y resulta del precio que puede pagar el desarrollador o inversionista de un proyecto puntual aislado de vivienda de interés social por un terreno de 20 a 50 hectáreas para obtener una ganancia aceptable. Las negociaciones se inician con expectativas mayores de los propietarios originales de la tierra –generalmente parcelarios de un sólo ejido–, que sólo aceptan el precio una vez que se convencen que no encontrarán un comprador que pague un mayor precio, dadas las limitaciones de precio del mercado del producto final que, en la gran mayoría de los casos, es la vivienda de interés social.

En la incorporación de los terrenos de un sólo ejido parcelado y/o de un conjunto de pequeños propietarios a un proyecto puntual urbano, *en que cada ejidatario y pequeño propietario es dueño de una parcela o de un lote, y con ello tiene capacidad legal de aceptar o no la negociación, el precio que se ofrece y se pacta es igual para todos los parcelarios ejidales y para todos los pequeños propietarios que integran el polígono por desarrollar*. La estrategia descrita se apoya en considerar que uno de los factores de mayor impacto en la generación de plusvalía de un polígono incorporado a la creación de espacio para el desarrollo urbano *es el uso del suelo asignado*, porque de él depende la densidad económica del proyecto puntual que se puede desarrollar en ese polígono, y por tanto el precio de aportación al proyecto puntual.

El precio parejo se fija atendiendo –no sujetando– a la rentabilidad del proyecto del desarrollo inmobiliario, independientemente de la ubicación relativa, topografía y condiciones del subsuelo de cada parcela ejidal y lote de pequeña propiedad, *y se negocia antes de que los ejidatarios y pequeños propietarios conozcan la distribución de usos del suelo*. Esta estrategia permite la distribución funcional de usos evitando que cada ejidatario y pequeño propietario quiera negociar un precio particular en función de la rentabilidad del uso del suelo asignado a su parcela o lote agrícola. El *precio parejo* para toda la tierra y la *asignación inequitativa de usos del suelo* dentro del proyecto implica el uso de subsidios cruzados, *o el traslado de plusvalías de las*

*porciones del terreno de usos de suelo de elevada densidad económica a las porciones con usos de baja o nula densidad económica.*

## Las plusvalías

La plusvalía de los terrenos rurales con vocación urbana se explica, en una primera etapa por la posibilidad de alojar un proyecto inmobiliario ante la evidencia de las necesidades de expansión urbana; al final del proceso de incorporación de los terrenos al proyecto inmobiliario, es la superación de riesgos la que genera plusvalía, porque conduce a la seguridad jurídica de la propiedad, a la seguridad de la autorización de los usos del suelo y a la seguridad de la colaboración –no necesariamente la financiación– de los tres ámbitos de gobierno para la introducción de la infraestructura urbana básica.

La plusvalía, hasta antes de las obras de infraestructura urbana básica, queda la mayor parte en poder del propietario original de la tierra, y una menor en poder del inversionista al que corresponde gestionar –en su caso– el cambio de régimen de propiedad ejidal a propiedad particular, la autorización gubernamental de usos del suelo urbanos, y la seguridad de la colaboración del gobierno para la introducción de la infraestructura urbana básica.

Persiste la idea de que existe el desarrollador inmobiliario especulador, que adquiere tierra para engorda en espera de que la sociedad, por conducto de cualquiera de los tres ámbitos de gobierno, genere plusvalías con base en el conjunto de factores ya citados, pero la realidad es que el funcionamiento de la economía y de los negocios ha cambiado, y ni los tres ámbitos de gobierno pueden financiar la infraestructura urbana básica, ni es rentable para los desarrolladores inmobiliarios *enterrar* el dinero en terrenos para engorda; sus utilidades resultan de la velocidad con que le dan vuelta al dinero.

En julio de 2002, el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad de la UNAM y el Lincoln Institute of Land Policy celebraron el Segundo Seminario Internacional sobre Reformas al Suelo Urbano, al cual invitaron al ponente como comentarista del trabajo presentado por Ma. Mercedes Maldonado Copello denominado El nuevo régimen jurídico del suelo urbano en Colombia. Ma. Mercedes inició su exposición mencionando que México y Colombia son dos países hispanoamericanos con grandes similitudes, y el ponente agrega que es cierto, pero que también tienen grandes diferencias que se han venido marcando a través de los años de vida independiente, entre otras cosas porque la vecindad de México con Estados Unidos nos ha venido acercando en la forma de desarrollar nuestras ciudades, en tanto que Colombia, por lo menos así lo pone de manifiesto el trabajo de Ma. Mercedes, se apoya más en la experiencia europea. Según se desprende del texto entregado por Ma. Mercedes, en Colombia la expropiación procede en los siguientes casos:

- Cuando habiéndose aprobado el plan de ordenamiento territorial de una ciudad, en el que se establecen las porciones de la ciudad que están sometidas a desarrollo prioritario, los terrenos que no sean desarrollados en los plazos previstos por la Ley son sometidos a venta forzosa por subasta pública, o expropiados.

- Para prevenir la elevación excesiva de precios.
- Por el carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con la ayuda de la expropiación.

Por la prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana.

La expropiación en Colombia solo puede ser controvertida por el monto de la indemnización, el cual es determinado tomando en cuenta los intereses del propietario y de la comunidad, por tanto, *al valor comercial se le descuenta el monto correspondiente a la plusvalía, o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituya el motivo de utilidad pública*. La Ley en Colombia define al valor comercial de un inmueble como el precio más probable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan al bien.

En nuestro país, hasta 1992, la única forma para que tierras en los regímenes de propiedad ejidal y comunal pudieran incorporarse al mercado era la expropiación, y la abolida Ley Federal de Reforma Agraria consideraba como causas de utilidad pública, justificatorias de la expropiación, entre otras, la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y el establecimiento de empresas de indudable beneficio para la comunidad. *El monto de la indemnización debía establecerse de acuerdo al valor comercial en función del destino final, lo que implicaba el reconocimiento de la plusvalía a favor de los ejidatarios propietarios del terreno por expropiar, generada por el proyecto por desarrollar.*

En la nueva Ley Agraria se sostiene la expropiación como instrumento para incorporar tierras ejidales y comunales al mercado y, por ende, se hace posible incorporarlas al desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo. A la Cabin le corresponde determinar el monto de la indemnización en función del valor comercial de las tierras por expropiar –ya sin la coletilla *en función del destino final*–, *dejando a juicio pericial la definición del valor comercial, y por ende el reconocimiento de la plusvalía del terreno a favor de los ejidatario, generada por el destino final*. Para las nuevas vías principales –no únicas– de incorporación de tierras ejidales y comunales en dominio pleno al *mercado abierto*, la Ley Agraria indica que deberán realizarse con base en el *precio de referencia* que determine la Cabin o una institución de crédito, lo que nuevamente deja a juicio pericial la definición del precio de referencia, y por ende el reconocimiento de la plusvalía del terreno a favor de los ejidatarios.

Según lo expuesto por Ma. Mercedes, para el marco jurídico del suelo de Colombia las plusvalías tienen su origen en los siguientes factores, que pueden aparecer solos o combinados:

- Demanda de espacios urbanos por el crecimiento de la población.

- Determinación de la autoridad para crear los espacios urbanos demandados, y asignación de usos del suelo y normas para la ocupación de área, densidad de población e intensidad de construcción.
- Factibilidad o dotación de infraestructura urbana.

En México, a los factores anteriores es necesario agregar la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra, particularmente importante si se recuerda que la mayoría de los terrenos en los que pueden crearse espacios urbanos son ejidales o comunales, y porque aún los de propiedad particular presentan riesgos de conflictos. Por tanto, el origen de las plusvalías depende de acciones y hechos de diferentes actores:

- Las políticas económicas de los gobiernos –nacional para Colombia, federal para México– generan corrientes migratorias al interior y hacia el exterior del país, que sumadas a las políticas de salud pública que favorecen o limitan el crecimiento demográfico natural, determinan indirectamente las tendencias de crecimiento de las ciudades y las dimensiones en que se presenta la demanda de espacios urbanos, y con ello, *indirectamente* establecen bases para la generación de plusvalías.
- La decisión de la autoridad responsable de crear o aprobar determinados espacios urbanos en determinados terrenos –con determinados usos del suelo y normas para su aprovechamiento–, y facilitar la introducción o dotar de la infraestructura urbana básica necesaria, *directamente* genera plusvalías en esos terrenos; si la autoridad dota de la infraestructura urbana básica a los terrenos determinados, la inversión pública –de la sociedad– puede ser hecha a fondo perdido –sin recuperación posible–, o ser recuperada por el cobro de derechos a los desarrolladores inmobiliarios, pero en cualquier caso es una decisión de la autoridad, indirectamente aprobada por la sociedad, que genera plusvalías.
- *Si no hubiera terreno no podría haber plusvalía.* El propietario del terreno, independientemente de la forma en que haya llegado a ser éste de su propiedad, aporta todo o parte del patrimonio familiar o del patrimonio común – en el caso de sociedades civiles o mercantiles, ejidos y comunidades– para satisfacer una demanda de la sociedad, que va a beneficiar a familias, empresarios y a todos los ámbitos de gobierno. Es cierto que el papel del propietario del terreno es relativamente pasivo si es la autoridad la que decide crear un espacio urbano en su terreno, pero difícilmente aceptaría de buen grado perder la plusvalía para que todos los demás actores se beneficien al recibirla; y en el caso de que, por iniciativa del propietario, se genere un espacio urbano para el que la autoridad se limite a autorizarlo, con mayoría de razón el propietario del terreno pelearía por la plusvalía.
- *Si no hubiera seguridad jurídica en la propiedad del suelo no habría plusvalía.* La seguridad jurídica del suelo, gestionada por el desarrollador, le permite ofrecer la garantía al inversionista y al financista de que no van enfrentar cancelaciones, costos ni dilaciones en el desarrollo del proyecto, y por tanto que está seguro el dinero que aportan o que prestan.

- *Si no hubiera desarrollador inmobiliario no podría haber plusvalía.* El papel del desarrollador inmobiliario es el de propiciar, promover y conjuntar todos los elementos necesarios –la demanda de productos inmobiliarios generada por la dinámica demográfica, las decisiones de la autoridad en materia de usos del suelo y de infraestructura y la incorporación del terreno al desarrollo inmobiliario por cualquiera de las vías que permitan las leyes con la aceptación del propietario–, mas la obtención del financiamiento. Sin la participación del desarrollador inmobiliario no habría plusvalía.

Resumiendo el conflicto de intereses generado por el reparto de las plusvalías:

- Los ejidatarios son unos *especuladores* desalmados que buscan aprovecharse del esfuerzo de la sociedad para construir un desarrollo inmobiliario que eleve el nivel de competitividad de su ciudad en el contexto de la globalidad, y genere empleos, vivienda y servicios en beneficio de familias urbanas.
- los ejidatarios son víctimas de los apetitos *especulativos* del ámbito de gobierno que interviene en el proyecto –mandatario de la sociedad– y de los inversionistas privados que quieren pagarles poco por sus terrenos –su único patrimonio– para hacer el gran negocio inmobiliario y de servicios.
- los ejidatarios, el ámbito de gobierno que interviene en el proyecto –en tanto mandatario de la sociedad- y los inversionistas deben jugar como agentes económicos bien informados de las plusvalías, y buscar la medida en que las partes pueden compartir las plusvalías, *sobre todo para mitigar las externalidades del proyecto al que se destinen los terrenos.*

## El papel de los tres ámbitos de gobierno

Aún cuando los tres ámbitos de gobierno carezcan de los recursos presupuestales para adquirir la tierra y con ello gobernar el desarrollo urbano, es indudable que tienen los instrumentos para establecer las condiciones en las que los agentes económicos participen coordinada y eficazmente en la creación de espacios para el desarrollo urbano:

- De los tres ámbitos de gobierno depende la factibilidad de la infraestructura urbana básica.
- Del Gobierno Federal depende la facilidad del cambio de régimen de propiedad ejidal y comunal a propiedad particular.
- En general, en el país el gobierno estatal tiene la facultad de congelar las operaciones de compraventa de terrenos y la autorización de proyectos puntuales, en tanto se autorizan los usos del suelo.
- De los gobiernos estatal y municipal depende:
  - La seguridad jurídica en la propiedad particular.

- La autorización de los usos del suelo y su estricta aplicación.
- La agilidad en la expedición de licencias, etapa que es de las más onerosas en tiempo y dinero para los promotores e inversionistas inmobiliarios.
- Que no ejerzan sus derechos legales de preferencia en la compra de suelo para satisfacer necesidades de equipamiento.
- Que los terrenos incorporados no sean invadidos.
- La solución a la oposición equivocada de grupos sociales al proyecto de creación de espacios para el desarrollo urbano.
- La confianza en los mecanismos por parte de los agentes económicos.

Pero lo más importante de todo es que los tres ámbitos de gobierno pueden, como lo pide Eibenschutz, trabajar coordinadamente para visualizar integralmente al territorio y estimular la participación ordenada de los actores del proceso, y con ello identificar las oportunidades de crear espacios para el desarrollo urbano sustentable; pueden también, como lo reclama Iracheta, reconocer conjuntamente que los problemas y potenciales del desarrollo dependen de los factores económico, social, territorial y ambiental; y deben tener, como lo apunta Rébora, la voluntad y el liderazgo político, sustentados en consensos amplios que les dan legitimidad social, para articular los intereses de los diversos agentes del desarrollo urbano.

En suma, los tres ámbitos de gobierno tienen la responsabilidad de gobernar.

---

<sup>[1]</sup> Covarrubias Francisco, Rébora Alberto y RAMÍREZ F. Eduardo. *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura, División de Estudios de Posgrado e Investigación, Especializaciones en vivienda y valuación inmobiliaria. 1995.

<sup>[2]</sup> Rébora Togno Alberto. ¿Hacia un paradigma de la planeación de los asentamientos humanos?. Prólogo. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad; El Colegio Mexiquense; Gobierno de la Ciudad de México. 2000.

<sup>[3]</sup> Ibidem.

<sup>[4]</sup> Ibidem.

<sup>[5]</sup> Programa Nacional de Desarrollo Urbano Y Ordenación Territorial 2001-2006. Secretaría de Desarrollo Social. 2001.

<sup>[6]</sup> En los medios de comunicación social se dio una amplia difusión a estos fenómenos.

<sup>[7]</sup> Experiencia del ponente.