

- X Seminario de investigación urbana y regional,
ACIUR 2012

“ A dos décadas de la privatización del ejido en México. El desarrollo urbano dual del suelo y la vivienda: el caso de Cuernavaca, Morelos”

Guillermo Olivera

Bogotá, Colombia, 19, 20 y 21 de septiembre de 2012

ANTECEDENTES

- TIPOS DE PROPIEDAD DEL SUELO

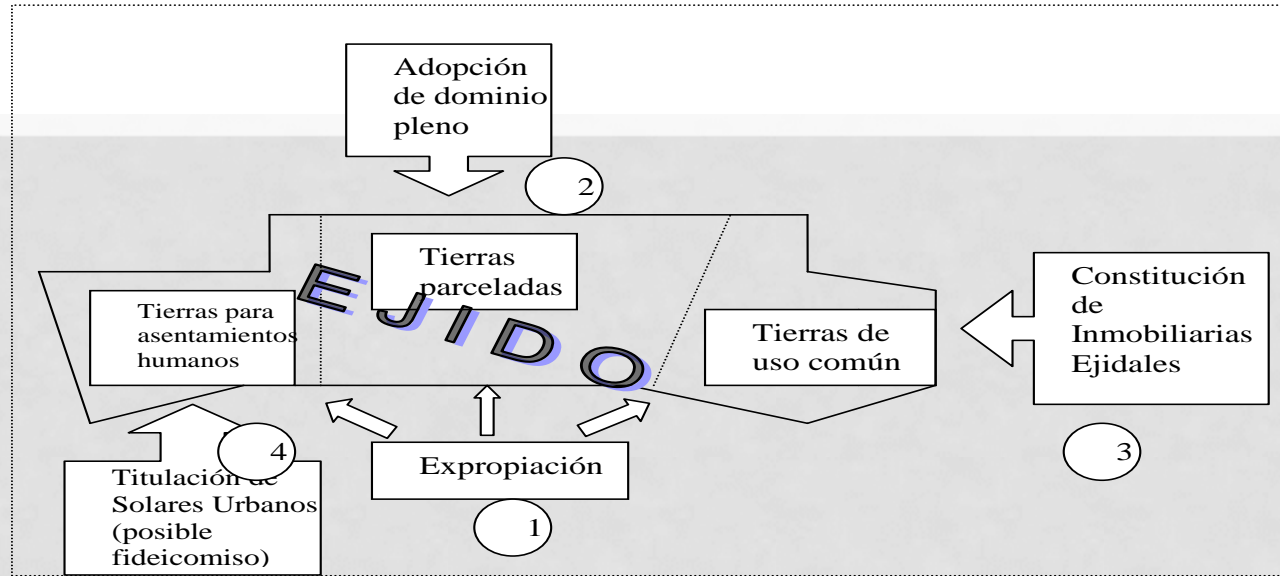
- Propiedad privada
- Propiedad “Social” 51%
- Propiedad pública

ANTECEDENTES

- Veinte años de la liberalización del mercado de “suelo social” en las periferias urbanas.
- Reformas del Estado en los años noventa S XX
 - Reforma al Art. 27 Constitucional (1992)
 - Reforma municipal de 1999 (Art. 115)
 - Cambios en los ONAVIS
 - Cambios en la Arquitectura Institucional

Mecanismos para la incorporación del suelo social al desarrollo urbano

a) Mecanismos de Incorporación del Suelo Social al Desarrollo Urbano



b) Desincorporación de suelo social según superficie dentro del ejido

TIERRAS PARA ASENTAMIENTOS HUMANOS	TIERRAS PARCELADAS	TIERRAS DE USO COMÚN
<p>E x p r o p i a c i ó n f o r z o s a</p> <p>E x p r o p i a c i ó n c o n c e r t a d a</p> <p>Propósito:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regularización de asentamientos humanos 2. Creación de reservas territoriales (Programa Suelo Libre) 		
<p>Titulación de solares urbanos</p>	<p>Adopción de dominio pleno (conclusión del Procedo)</p>	<p>Constitución de Inmobiliarias ejidales (Conclusión del Procedo)</p>

OBJETIVOS

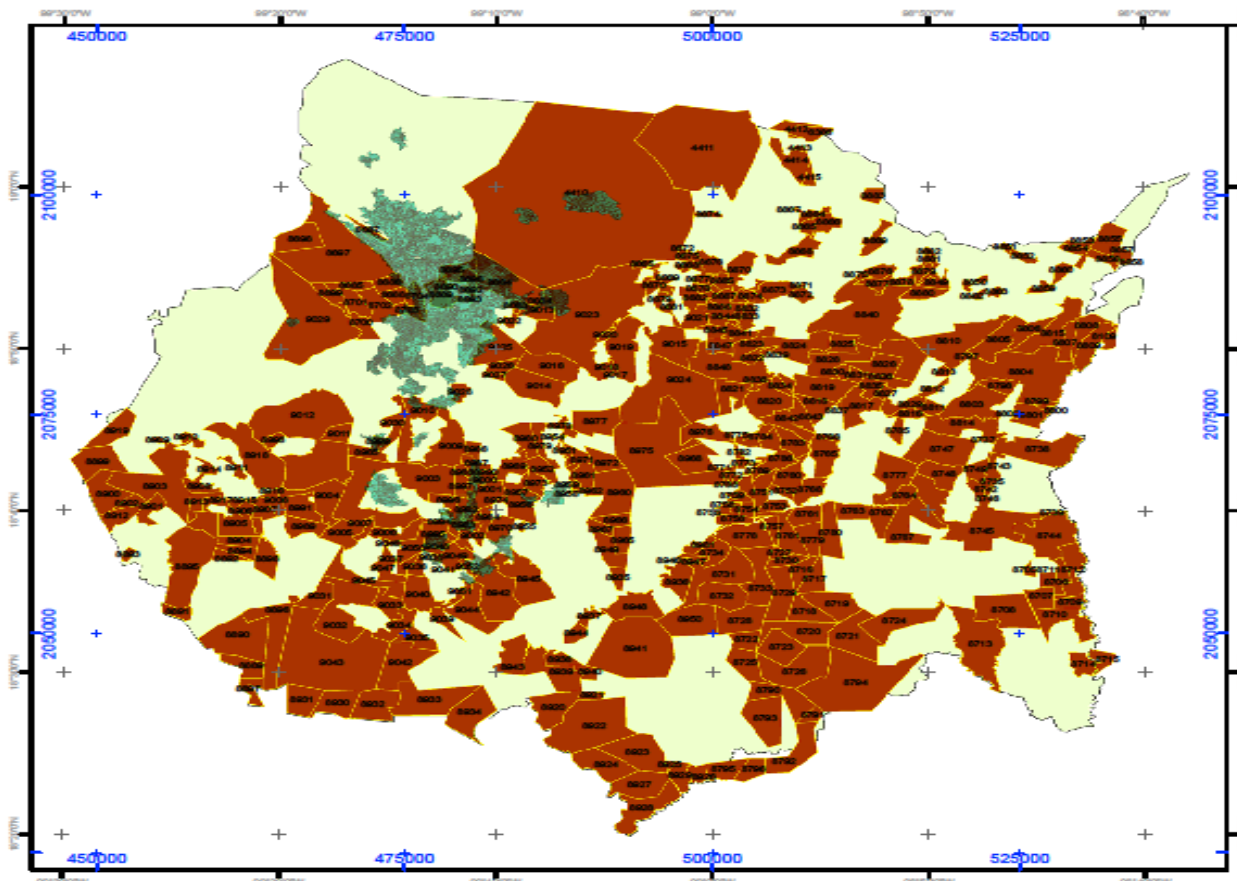
- Conocer los avances en la adopción de “Dominio Pleno” en los ejidos y comunidades de la ZMC como procedimiento para la incorporación del suelo social al desarrollo urbano regular y ordenado.
- Dimensionar el desarrollo urbano irregular
- Determinar la superficie potencialmente urbanizable en el mercado regular de suelo y la potencialmente urbanizable en el mercado irregular de suelo en la ZMC

PLANTEAMIENTO

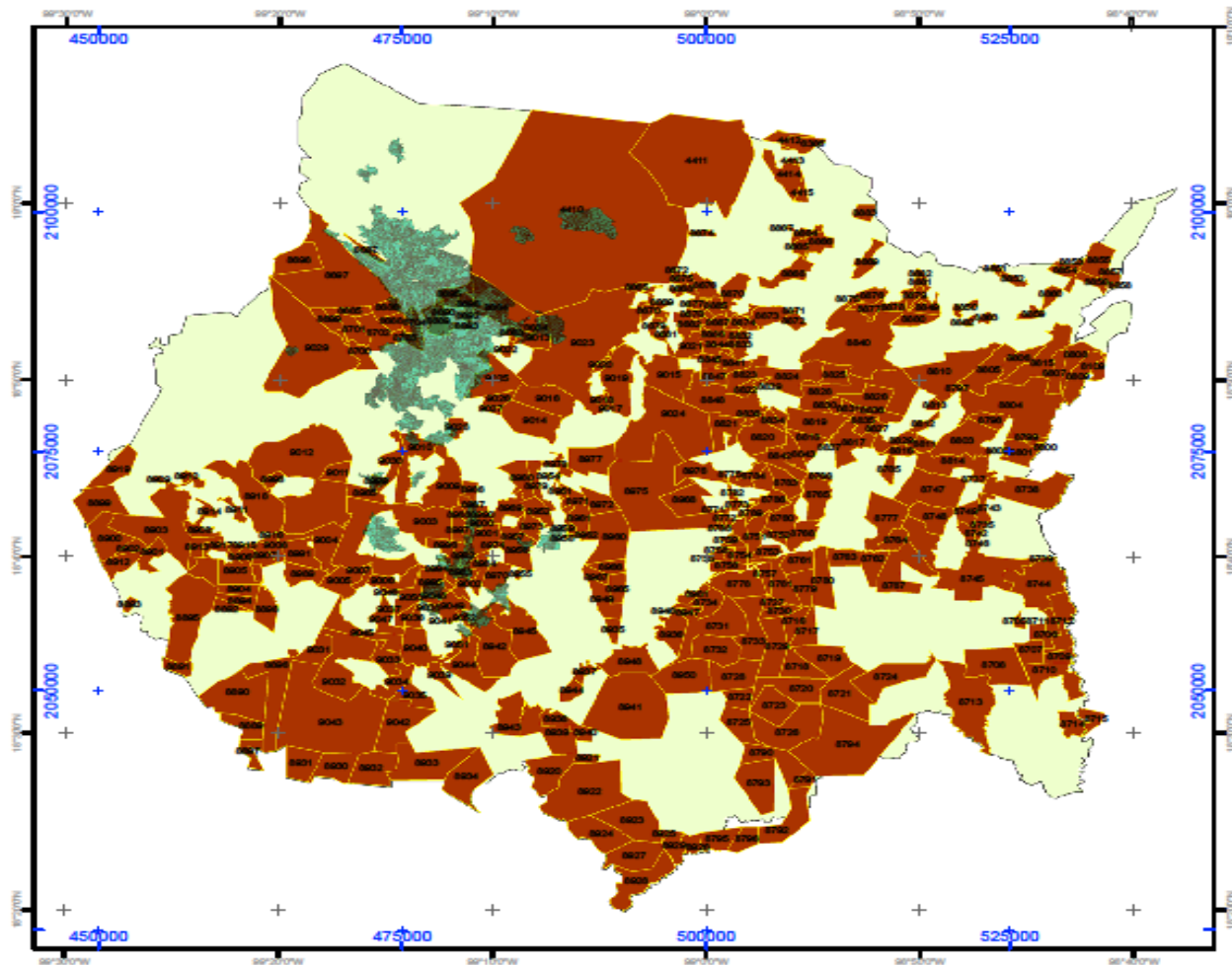
- Se ha acentuado un crecimiento urbano dual de las ciudades mexicanas en lo que respecta a tipo de propiedad regular e irregular del suelo y la vivienda
- La política federal de vivienda no ha resuelto el déficit de vivienda de la población de menores ingresos, ni la política de suelo ha erradicado el crecimiento irregular

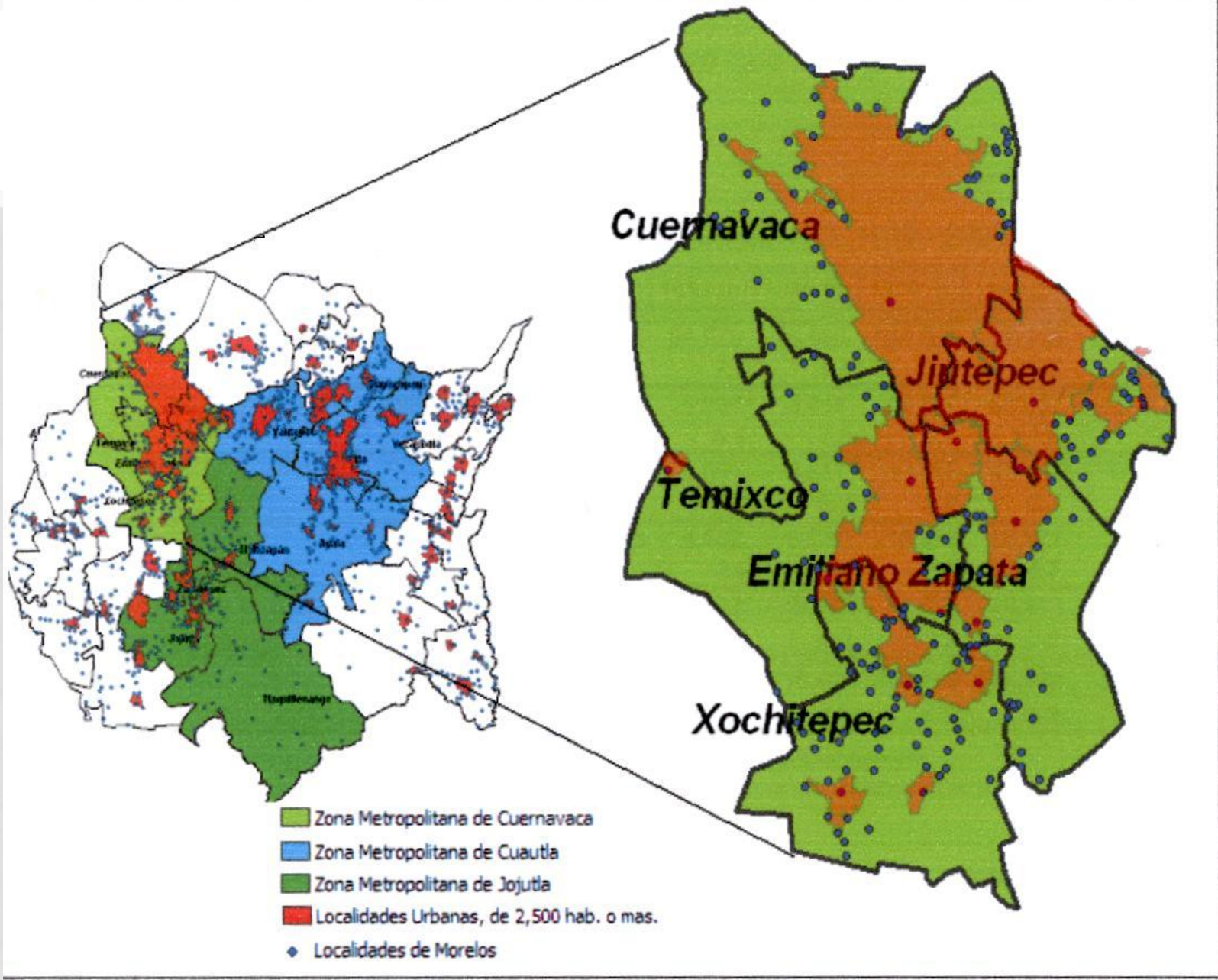
EL SUELO SOCIAL EN MORELOS

- Morelos tiene una superficie de 495, 817 has., de las cuales 355, 755 (71.75%) son propiedad social.



La propiedad social la integran 233
núcleos agrarios:
204 son ejidos
29 son comunidades agrarias





Fuente: Elaboración propia, con base en datos de IRIS ver. 3.0 . INEGI.

Universo ejidal y comunal en la ZMC

Ejidos y Comunidades Agrarias en la ZMC

MPIO.	TIPO	NUCLEO AGRARIO
	E	Acapatzingo
C	E	Salto de San Antonio
U	E	Tetela del Monte
E	E	Santa María Ahuacatlán
R	E	Chapultepec
N	E	Buenavista del Monte
A	E	Chipitlán
V	E	Tlaltenango
A	C	Ahuatepec
C	C	Ocoatepec
A	C	San Lorenzo Chamilpa
	C	Santa María Ahuacatlán
		8 Ejidos
		4 Comunidades Agrarias

T	E	Temixco
E	E	Acatlipa
M	E	Tetlama-San Agustín Tetlama
I	E	Palmira
X	E	Pueblo Viejo
C	E	Cuatepec
O	C	Cuatepec
	C	Tetlama-San Agustín Tetlama
		6 Ejidos
		2 Comunidades Agrarias

Notas: E = Ejido
C = Comunidad Agraria

MPIO.	TIPO	NUCLEO AGRARIO
J	E	Atlacomulco
I	E	Tejalpa
U	E	Jiutepec
T	E	Cliserio Alanís-San Gaspar
E	E	El Progreso
P	C	Tejalpa
E	C	Jiutepec
C		5 Ejidos
		2 Comunidades Agrarias

X	E	Atlacholoaya
O	E	El Puente
C	E	Chiconcuac
H	E	Xochitepec
I	C	Alpuyeca-Santa Ma. Alpuyeca
T		5 Ejidos
E		1 Comunidad Agraria
P		
E		
C		

E	Z	E	Tepetzingo
M	A	E	Tetecalita
I	P	E	E. Zapata-Sn. Fco. Zacualpan
L	A	E	Tezoyuca-Sta. Ana Tezoyuca
I	T	C	Emiliano Zapata
A	A	C	Tetecalita
N			4 Ejidos
O			2 Comunidades Agrarias

TOTAL 39 NÚCLEOS AGRARIOS

28 EJIDOS
11 COMUNIDADES AGRARIAS

FUENTE: Elaboración propia con base en el Catálogo de Núcleos Agrarios del Sector Agrario

Aproximación a la extensión territorial municipal y superficie social en la ZMC

Superficie total y superficie de suelo social de la ZMC

Municipio	Superficie total (Has.)		Superficie Social (Has.)		(b)/(a)
	(a) Municipal	% Sup. Estatad	(b) Otorgada	% Sup. Social Edo.	
Morelos (c)	495, 817.00	100,00	355.755,00	100,00	71.75
Cuernavaca	20, 779.90	4.19	16, 520.65	4.64	79.50
Jiutepec	7, 045.00	1.42	3, 693.26	1.04	52.42
E. Zapata	6498.30	1.31	5, 423.51	1.52	83.46
Temixco	8786.90	1.77	13, 770.24	3.87	156.71
Xochitepec	9913.00	2,00	6, 513.53	1.83	65.75
ZMC	53, 023.10	10.69	45, 925.19	12.91	86.61

Fuente: Elaboración propia con base en:

(a) INEGI. www.inegi.gob

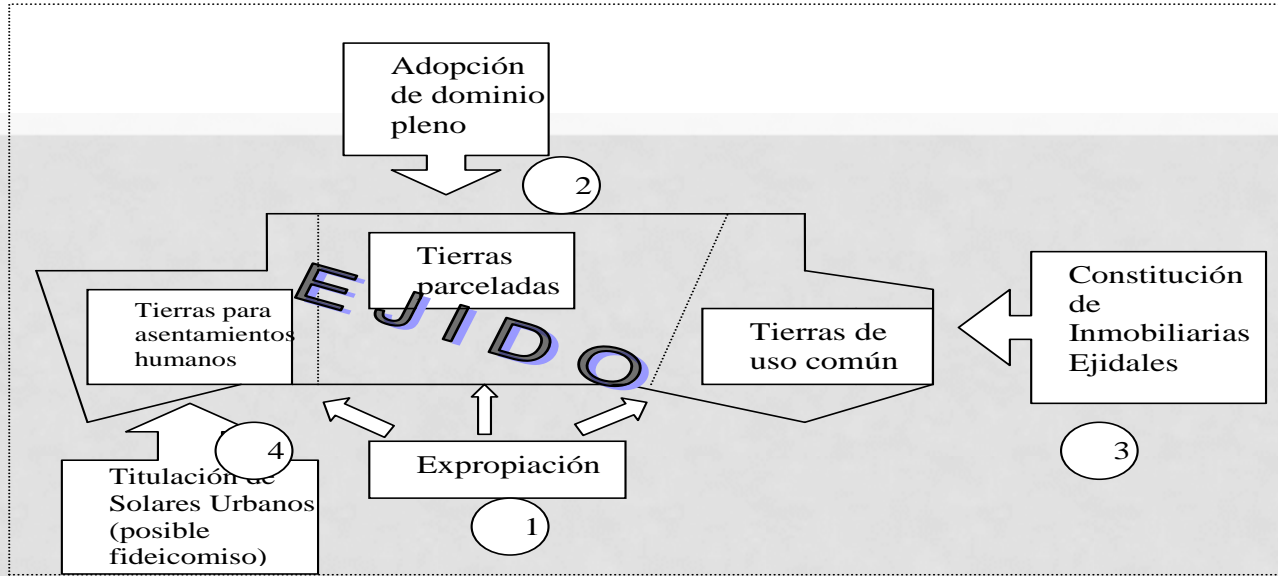
(b) Procede, PA, Superficie otorgada mediante Dotación o Restitución.

(c) Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Morelos, 6 de enero de 2006.

Cuentepec ejido, Cuentepec comunidad, el ejido Pueblo Viejo y parte de la comunidad de Tetlama, correspondientes al ejido de Temixco, se encuentran físicamente en territorio de Cuernavaca.

Mecanismos para la incorporación del suelo social al desarrollo urbano

a) Mecanismos de Incorporación del Suelo Social al Desarrollo Urbano



b) Desincorporación de suelo social según superficie dentro del ejido

TIERRAS PARA ASENTAMIENTOS HUMANOS	TIERRAS PARCELADAS	TIERRAS DE USO COMÚN
<p>E x p r o p i a c i ó n f o r z o s a</p> <p>E x p r o p i a c i ó n c o n c e r t a d a</p> <p>Propósito:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regularización de asentamientos humanos 2. Creación de reservas territoriales (Programa Suelo Libre) 		
Titulación de solares urbanos	Adopción de dominio pleno (conclusión del Procedo)	Constitución de Inmobiliarias ejidales (Conclusión del Procedo)

AVANCES A NIVEL NACIONAL

- El mecanismo de adopción de **Dominio Pleno** no es considerado exitoso ya que ha habido poco interés de ejidatarios y comuneros para llevar a cabo el procedimiento y urbanizar sus parcelas (Duhau y Cruz, 2006).
- Según datos del RAN, a mediados de 2003 el porcentaje de tierras ejidales con dominio pleno a nivel nacional era de 1 por ciento.

CONSTITUCIÓN DE INMOBILIARIAS EJIDALES

- De los poco más de mil cien ejidos que existen alrededor de las grandes ciudades en el país, sólo en 18 se habían constituido inmobiliarias ejidales en el 2000 y únicamente en 13 entidades, dando un total de 25 sociedades mercantiles inmobiliarias que beneficiaron a 3, 302 ejidatarios e implicaron la urbanización de 12, 809 has.
- Para el 2003 sólo se incorporaron 3, 190 hectáreas adicionales que, sumadas a las anteriores, equivalen a 3.9% de la tierra de uso común certificada hasta ese momento.

EL PROCEDE COMO CONDICIÓN PARA LA ADOPCIÓN DE DOMINIO PLENO

- Morelos fue considerado estado piloto para el inicio del PROCEDE en 1992.
- El programa concluyó en el estado el 25 de enero de 2006, sin haberse incorporado el 100% de los núcleos agrarios.

El PROCEDURE en los Municipios de la ZMC (a enero de 2006)

Núcleo Agrario	Tipo Superficie en carpeta (a)	Superficie certificada	SUPERFICIE REGULARIZADA						Total Has.	
			Parcelada	Uso común	Explotación colectiva	Otros	Titulada			
C	San Antonio	E	1.055.983	753.984	753.984	104.327		124.054	32.346	1.014.712
U	Tetela del Monte	E	575.381	320.076	344.639	211.979			193.953	750.572
E	Chipitlán	E	540.271	313.714	380.347	44.821		162.890	103.347	691.406
R	Sta. María A.	E	4.854.451	4.761.356		4.761.356				4.761.356
N	Sta. María A.	C	3.529.910	3.529.910		3.529.910				3.529.910
A	Acapatzingo	E	253.618							
V	Buenavista del Monte	E	910.005							
A	Chapultepec	E	616.574							
C	San Lorenzo Ch.	C	736.317							
A	Ahuatepec	C	1.684.000							
	Ocotepec	C	1.087.200							
	Tlaltenango	C	23.321							
	Superficie Cuernavaca		15.867.033	9.679.042	1.478.971	8.652.395	0.000	286.944	329.647	10.747.959
J	Atzacmulco	E	226.500	185.792	182.364			0.5788	57.612	240.555
I	Jiutepec	E	466.234	211.969	273.265		8.528	8.528	127.974	418.297
U	Cliserio Alanís	E	139.444	109.798	73.391	39.776			25.005	138.172
T	El Progreso	E	100.500	71.899	81.282				22.672	103.955
E	Tejalpa	E	182.096	93.000	133.900				53.527	187.428
P	Tejalpa	C	2.496.428		52.099	1.836.985				1.889.084
E	Jiutepec	C								NO REGULARIZADO
C	Superficie Jiutepec		3.611.203	672.459	796.303	1.876.761	8.528	9.107	286.792	2.977.493
E.	Tetecalita	E	189.000	124.862	252.827	0.729				253.556
	San Francisco Zacualp	E	2.103.109	1.175.869	1.118.817	599.415			534.945	2.253.178
Z	Santa Ana Tezoyuca	E	524.003	251.883	306.908			4.827	100.902	412.638
A	Tepetzingo	E	332.438	253.245	331.295	8.245			8.193	347.734
P	Tetecalita	C	682.393	446.540		752.859				752.859
A	Emiliano Zapata	C	321.509							NO REGULARIZADO
T	Superficie E. Zapata		4.152.454	2.252.401	2.009.848	1.361.250	0.000	4.827	644.040	4.019.966
A	Temixco	E	1.692.596	835.461	466.135	502.552		24.796	880.325	1.873.809
T	Acatlipa	E	908.703	175.593	208.893				570.881	779.774
E	San Agustín Tetlama	E	576.000	167.500	178.161	177.592	10.889	91.720	149.842	608.206
M	Palmira	E	299.868	133.757	207.148	15.881		21.997	42.110	287.137
I	Pueblo Viejo	E	978.850	723.190	298.780	433.290		168.524	57.556	958.151
X	Cuentepec	E	4.957.000	1.235.104	1.169.522	1.254.659	6.819	2.442.777	68.638	4.942.417
C	Cuentepec	C	2.279.000	1.631.838	384.981	1.991.818			13.149	2.389.949
O	Tetlama	C	2.105.697	931.417	582.627	1.466.102			33.403	2.082.133
	Superficie Temixco		13.797.715	5.833.863	3.496.249	5.841.898	17.708	2.749.816	1.815.907	13.921.580
X	Atlacholoaya	E	2.156.946	1.732.231	1.825.880	357.671				2.183.551
O	El Puente	E	1.029.692	183.442	604.335	3.461		19.840	476.100	1.103.737
C	Chiconcuac	E	202.000	161.085	172.351			3.329	51.264	226.945
H	Xochitepec	E	1.324.120	979.651	763.669	316.348		59.739	283.223	1.422.980
I	Sta. María Alpuyeca	E	1.269.895	892.364	1.066.380	141.254	21.497	81.190	67.790	1.378.113
T	Sta. María Alpuyeca	C	546.850	457.695		457.695			95.172	552.867
E	Superficie Xochitepec		6.529.503	4.406.469	4.432.616	1.276.431	21.497	164.099	973.550	6.868.195
P	TOTAL SUPERFICIE ZMC		43,957.911	22,844.24	12,213.99	19,008.74	47.73	3,214.80	4,049.94	38,535.20

Fuente: Expediente Procede, RAN, Morelos

EL PROCEDE EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZMC

- Con base en la información de las carpetas básicas de los ejidos y comunidades, de las 43, 957 has. de superficie social en la ZMC, se regularizaron 38, 535 (el 87.66%).
- El restante 12.44% corresponde a los núcleos no certificados o a superficie mal calculada en los documentos de originales

MUNICIPIO DE CUERNAVACA

El PROCEDE en los Municipios de la ZMC (a enero de 2006)

Núcleo Agrario	Tipo (a)	Superficie en carpeta	Superficie certificada	SUPERFICIE REGULARIZADA					Total Has.
				Parcelada	Uso común	Explotación colectiva	Otros	Titulada	
C San Antonio	E	1.055.983	753.984	753.984	104.327		124.054	32.346	1.014.712
U Tetela del Monte	E	575.381	320.076	344.639	211.979			193.953	750.572
E Chipitlán	E	540.271	313.714	380.347	44.821		162.890	103.347	691.406
R Sta. María A.	E	4.854.451	4.761.356		4.761.356				4.761.356
N Sta. María A.	C	3.529.910	3.529.910		3.529.910				3.529.910
A Acapatzingo	E	253.618							
V Buenavista del Monte	E	910.005							
A Chapultepec	E	616.574							
C San Lorenzo Ch.	C	736.317							
A Ahuatepec	C	1.684.000							
Ocotepec	C	1.087.200							
Tlaltenango	C	23.321							
Superficie Cuernavaca		15.867.033	9.679.042	1.478.971	8.652.395	0.000	286.944	329.647	10.747.959

De 12 núcleos agrarios, sólo 4 ejidos y 1 comunidad se regularizaron.

Fueron 10, 747 has. De un total de 15, 867

Podrían adoptar el Dominio Pleno las 1, 478 has de sup. parcelada, equivalente a 13.76% de la superficie regularizada.

Las tierras de uso común (8, 652 has.) representan 80.5% de los núcleos regularizados. Podrían aportarla a sociedades inmobiliarias.

3.07% de la sup. regularizada es la que realmente tiene dominio pleno.

Jiutepec

El PROCEDE en los Municipios de la ZMC (a enero de 2006)

	Núcleo Agrario	Tipo (a)	Superficie en carpeta	Superficie certificada	SUPERFICIE REGULARIZADA					
					Parcelada	Uso común	Explotación colectiva	Otros	Titulada	Total Has.
J	Atzacmulco	E	226.500	185.792	182.364			0.5788	57.612	240.555
I	Jiutepec	E	466.234	211.969	273.265		8.528	8.528	127.974	418.297
U	Cliserio Alanís	E	139.444	109.798	73.391	39.776			25.005	138.172
T	El Progreso	E	100.500	71.899	81.282				22.672	103.955
E	Tejalpa	E	182.096	93.000	133.900				53.527	187.428
P	Tejalpa	C	2.496.428		52.099	1.836.985				1.889.084
E	Jiutepec	C			NO REGULARIZADO					
C	Superficie Jiutepec		3.611.203	672.459	796.303	1.876.761	8.528	9.107	286.792	2.977.493

7 comunidades de 8 se regularizaron, haciendo un total de 2, 977 has. de 3, 611 (82.4%).

Podrían adoptar Dominio Pleno las 796 has. de superficie parcelada, equivalente a 26.7% de la sup. regularizada. Las tierras de uso común (1, 876 has.) representan 63.0% de los núcleos regularizados. Podrían aportarla a sociedades inmobiliarias.

9.6% de la sup. regularizada es la que realmente tiene dominio pleno.

Emiliano Zapata

El PROCEDE en los Municipios de la ZMC (a enero de 2006)

Núcleo Agrario	Tipo Superficie (a) en carpeta	Superficie certificada	SUPERFICIE REGULARIZADA					Titulada	Total Has.
			Parcelada	Uso común	Explotación colectiva	Otros			
E. Tetecalita	E	189.000	124.862	252.827	0.729			253.556	
San Francisco Zacualpan	E	2.103.109	1.175.869	1.118.817	599.415		534.945	2.253.178	
Z Santa Ana Tezoyuca	E	524.003	251.883	306.908		4.827	100.902	412.638	
A Tepetzingo	E	332.438	253.245	331.295	8.245		8.193	347.734	
P Tetecalita	C	682.393	446.540		752.859			752.859	
A Emiliano Zapata	C	321.509		NO REGULARIZADO					
T Superficie E. Zapata		4.152.454	2.252.401	2.009.848	1.361.250	0.000	4.827	644.040	4.019.966

5 comunidades de 6 se regularizaron, haciendo un total de 4, 019 has. de 4, 152 (96.8%).

Podrían adoptar Dominio Pleno las 2, 009 has. de superficie parcelada, equivalente a 48.3% de la sup. regularizada.

Las tierras de uso común (1, 361 has.) representan 32.8% de los núcleos regularizados. Podrían aportarla a sociedades inmobiliarias.

15.5% de la sup. regularizada es la que realmente tiene dominio pleno.

Temixco

El PROCEDE en los Municipios de la ZMC (a enero de 2006)

	Núcleo Agrario	Tipo (a)	Superficie en carpeta	Superficie certificada	SUPERFICIE REGULARIZADA					
					Parcelada	Uso común	Explotación colectiva	Otros	Titulada	Total Has.
T	Temixco	E	1.692.596	835.461	466.135	502.552		24.796	880.325	1.873.809
E	Acatlipa	E	908.703	175.593	208.893				570.881	779.774
M	San Agustín Tetlama	E	576.000	167.500	178.161	177.592	10.889	91.720	149.842	608.206
I	Palmira	E	299.868	133.757	207.148	15.881		21.997	42.110	287.137
X	Pueblo Viejo	E	978.850	723.190	298.780	433.290		168.524	57.556	958.151
C	Cuatepec	E	4.957.000	1.235.104	1.169.522	1.254.659	6.819	2.442.777	68.638	4.942.417
O	Cuatepec	C	2.279.000	1.631.838	384.981	1.991.818			13.149	2.389.949
	Tetlama	C	2.105.697	931.417	582.627	1.466.102			33.403	2.082.133
	Superficie Temixco		13.797.715	5.833.863	3.496.249	5.841.898	17.708	2.749.816	1.815.907	13.921.580

8 comunidades de 8 se regularizaron, haciendo el 100%

Podrían adoptar Dominio Pleno las 3, 496 has. de superficie parcelada, equivalente a 25.3% de la sup. regularizada.

Las tierras de uso común (5, 841 has.) representan 42.3% de los núcleos regularizados. Podrían aportarla a sociedades inmobiliarias.

13.1% de la sup. regularizada es la que realmente tiene dominio pleno.

Xochitepec

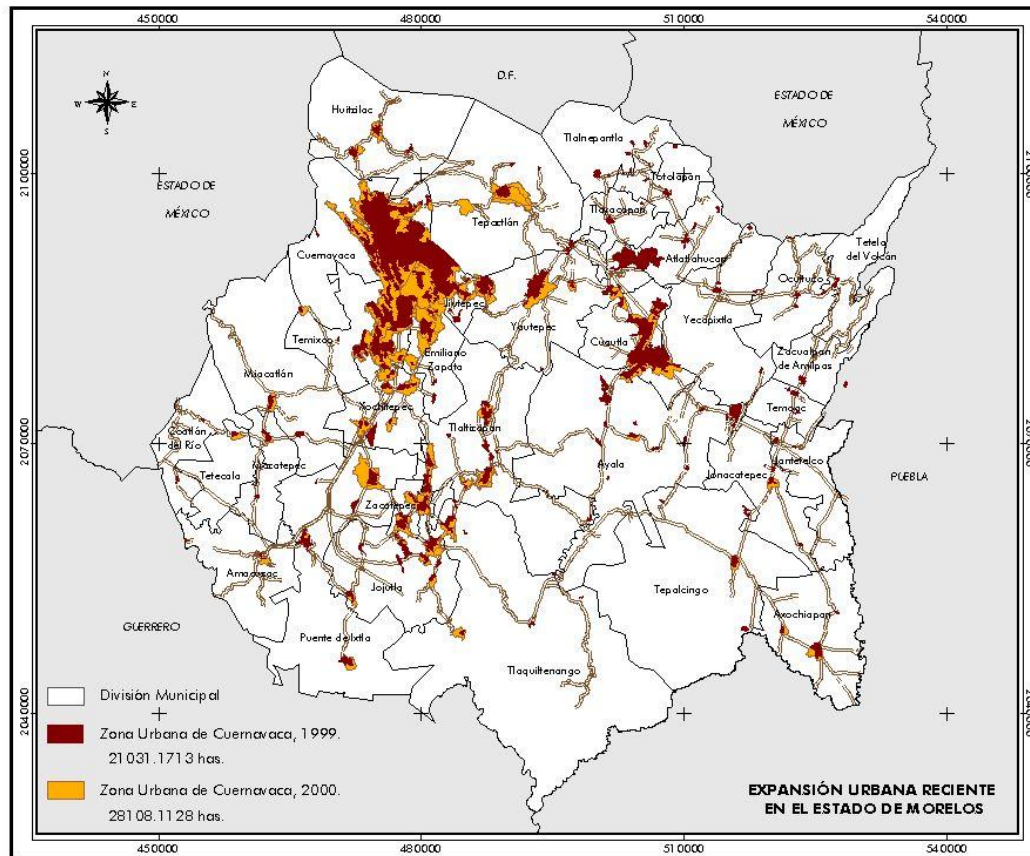
El PROCEDE en los Municipios de la ZMC (a enero de 2006)

	Núcleo Agrario	Tipo (a)	Superficie en carpeta	Superficie certificada	SUPERFICIE REGULARIZADA					
					Parcelada	Uso común	Explotación colectiva	Otros	Titulada	Total Has.
X	Atlacholoaya	E	2.156.946	1.732.231	1.825.880	357.671				2.183.551
O	El Puente	E	1.029.692	183.442	604.335	3.461		19.840	476.100	1.103.737
C	Chiconcuac	E	202.000	161.085	172.351			3.329	51.264	226.945
H	Xochitepec	E	1.324.120	979.651	763.669	316.348		59.739	283.223	1.422.980
I	Sta. María Alpuyeca	E	1.269.895	892.364	1.066.380	141.254	21.497	81.190	67.790	1.378.113
T	Sta. María Alpuyeca	C	546.850	457.695		457.695			95.172	552.867
E	Superficie Xochitepec		6.529.503	4.406.469	4.432.616	1.276.431	21.497	164.099	973.550	6.868.195
P										
E	TOTAL SUPERFICIE ZMC		43, 957911	22, 844.24	12, 213.99	19, 008.74	47.73	3, 214.80	4, 049.94	38, 535.20
C										

Fuente: Expediente Procede, RAN, Morelos

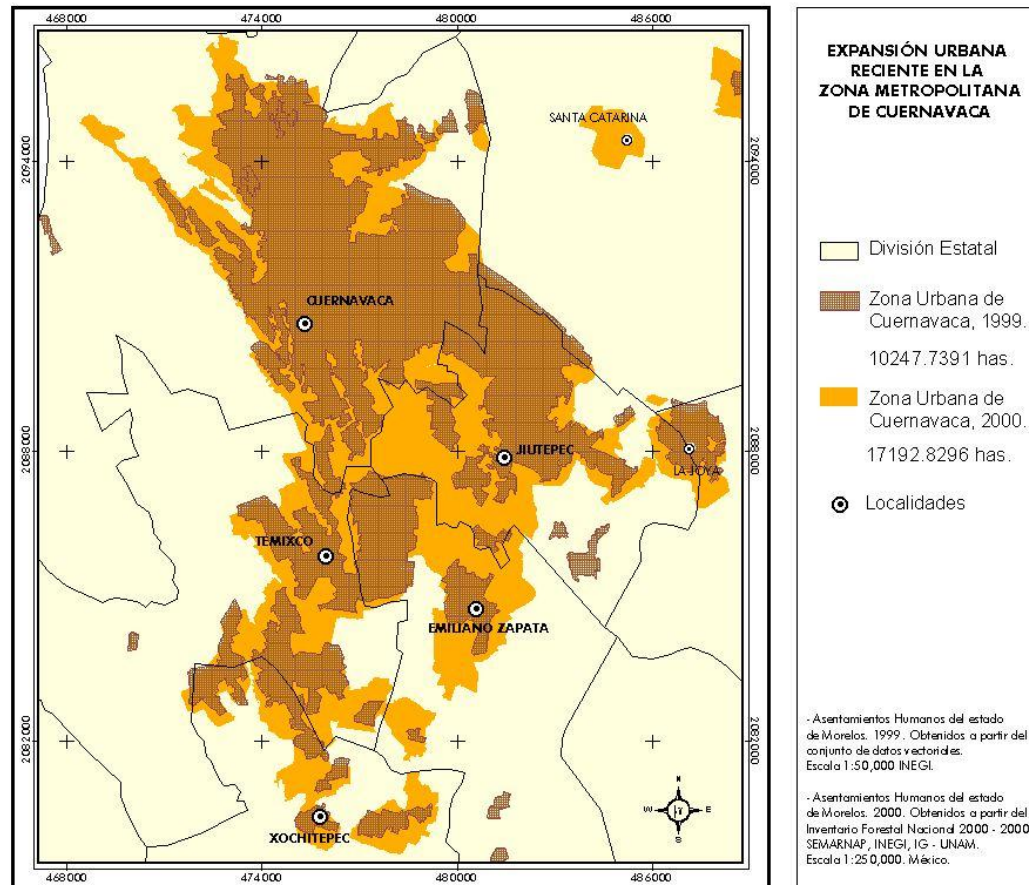
6 comunidades de 6 se regularizaron, haciendo el 100%
 Podrían adoptar Dominio Pleno las 4, 432 has. de superficie parcelada, equivalente a 11.5% de la sup. regularizada.
 Las tierras de uso común (19, 008 has.) representan 49.3% de los núcleos regularizados. Podrían aportarla a sociedades inmobiliarias.
 10.5% de la sup. regularizada es la que realmente tiene dominio pleno.

IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO URBANO



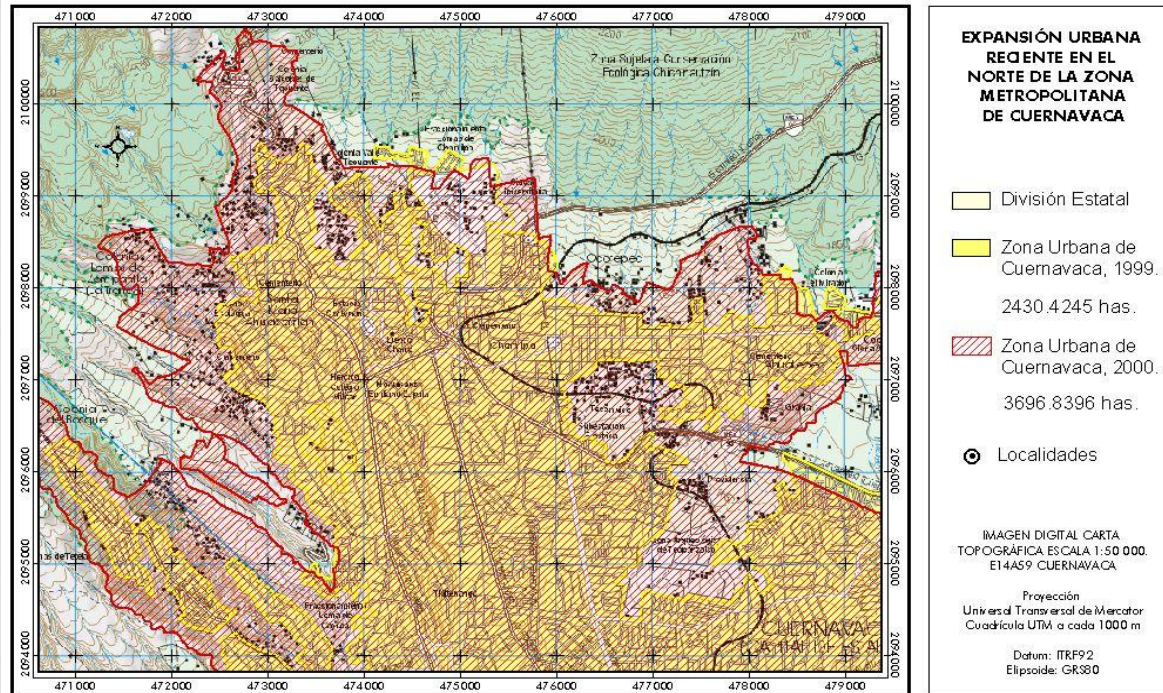
Consolidación de dos tipos de crecimiento urbano

IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO URBANO



En la forma de dos grandes mercados de suelo urbano: regular e irregular

IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO URBANO



Predominio de asentamientos irregulares al norte

Grandes desarrollos habitacionales al sur

Conclusiones Preliminares

- La reforma al artículo 27 es la causa de la dinamización del mercado de suelo social periférico de las ciudades mexicanas.
- El dominio pleno es el mecanismo de incorporación de suelo social al desarrollo urbano más viable hasta ahora.
- Se está configurando un desarrollo urbano dual de las periferias urbanas en cuanto a tipo de propiedad.

Hacia adelante

- Dimensionar el tamaño de los dos tipos de mercado de suelo y vivienda
- Hacer el balance de los efectos de la reforma de 1992 al régimen agrario en la incorporación de suelo social al desarrollo urbano
- Evaluar las capacidades del municipio como administradores del desarrollo urbano
- Determinar la situación del déficit habitacional en la ZMC
- ¿Qué tipo de ciudades se están configurando?