

LA EXPANSIÓN URBANA DEL FUTURO, LOS MACRODESARROLLOS Y EL DERECHO

Eduardo RAMÍREZ FAVELA

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Los pronósticos sobre el impacto urbano de la modificación a la legislación agraria*. III. *Los impactos de la nueva legislación agraria sobre el desarrollo urbano*. IV. *El macrodesarrollo como respuesta al futuro de la expansión urbana*. V. *Los macrodesarrollos como satisfactores de los requerimientos de espacio para la sociedad y la economía*. VI. *La incorporación del suelo a los macrodesarrollos*. VII. *El papel de los tres ámbitos de gobierno*. VIII. *Administración de los macrodesarrollos*. IX. *Conclusión*.

I. ANTECEDENTES¹

El fenómeno de la urbanización del país se inició en la década de los cuarenta, a consecuencia del inicio de la política de industrialización del país. La incorporación de ejidos a la expansión urbana tuvo lugar, mayoritariamente, por la venta irregular de lotes en tierras ejidales, ubicadas en la periferia de las ciudades, a familias de bajos ingresos provenientes de la migración campo-ciudad.

No fue hasta 1974 cuando se reaccionó al expedirse la Ley General de Asentamientos Humanos en medio de una gran controversia por quienes consideraron que era, en gran medida, confiscatoria de derechos de propiedad. En ese mismo año se modificó la Ley Federal de Reforma Agraria para facultar a la Comisión de Regularización de la Tenencia de la

¹ Covarrubias, Francisco *et al.*, *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*, México, UNAM, Facultad de Arquitectura, División de Estudios de Posgrado e Investigación, Especializaciones en vivienda y valuación inmobiliaria, 1995.

Tierra —CORETT— como promovente y beneficiaria de expropiaciones de terrenos ejidales, con objeto de titular a las familias que compraron irregularmente lotes en terrenos ejidales. Y también en ese año el gobierno federal creó el Instituto Nacional de la Vivienda y Desarrollo de la Comunidad —INDECO—, con el objetivo de crear reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, lo que dio origen a una competencia por la hegemonía en la formulación y conducción de las políticas para incorporar terrenos rurales al desarrollo urbano entre esas dos instituciones.

En el sexenio 1976-1982, en materia urbana se puso énfasis en el ordenamiento territorial, para lo cual se formularon los primeros planes de desarrollo urbano de las principales ciudades del país; en materia territorial desapareció el INDECO, y las pocas reservas territoriales que había logrado constituir fueron traspasadas a los institutos de vivienda de los estados, con la responsabilidad de crear nuevas reservas territoriales con los escasos recursos presupuestales de los gobiernos estatales; en materia de titulación de lotes en asentamientos irregulares, la CORETT continuó su labor a un ritmo moderado.

El sexenio 1982-1988 se caracterizó por el refuerzo de la gestión gubernamental en materia de suelo urbano. Esta reorientación de la acción gubernamental obedeció a la evidencia del crecimiento acelerado de los asentamientos irregulares, a la percepción de sus causas y efectos, y a la propuesta de una forma de erradicarlo, sintetizada en las declaraciones que hiciera Miguel de la Madrid, entonces candidato a la presidencia de la República: “La premisa es la tierra; es necesario por un lado regularizar, pero por otra parte prevenir; la política de reservas territoriales es la solución de fondo y radical del problema, de otra manera nos vamos a pasar la vida regularizando”.

Para el objeto fueron modificadas las leyes generales de Asentamientos Humanos y de Bienes Nacionales y la Federal de Reforma Agraria, a fin de permitir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología —la SEDUE, recién creada al inicio de esa administración— actuar como promovente y beneficiaria de expropiaciones ejidales y comunales en la periferia de las ciudades para la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, asignándosele recursos fiscales para pagar las indemnizaciones.

La actuación gubernamental en materia de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano en el sexenio 1982-1988 permitió la expropiación de

14 mil hectáreas para la constitución de reservas territoriales, superficie que, con las adquisiciones de predios de otros regímenes de propiedad, llegó a la cifra redonda de 17 mil hectáreas.

El programa de reservas territoriales conducía a que las indemnizaciones fueran cubiertas con fondos federales, y una vez ejecutadas las expropiaciones, el gobierno federal cedía las reservas a los gobiernos de los estados mediante convenios que los obligaba a establecer los programas de desarrollo urbano correspondientes, a introducir las redes primarias de infraestructura urbana, a vender las reservas a desarrolladores inmobiliarios en macrolotes, y a crear fondos con el producto de la venta como capital semilla, para que las nuevas reservas fueran creadas con recursos estatales.

El sexenio 1988-1994 se caracterizó por la disminución significativa de creación de reservas territoriales, pero en los tres primeros años se impulsaron las actividades de la CORETT como parte del Programa Nacional de Solidaridad. La CORETT entregó en ese sexenio del orden de un millón de títulos a las familias con vivienda en los asentamientos irregulares, mientras, en contraparte, sólo se crearon reservas territoriales por el orden de seis mil hectáreas.

II. LOS PRONÓSTICOS SOBRE EL IMPACTO URBANO DE LA MODIFICACIÓN A LA LEGISLACIÓN AGRARIA²

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, se decía, preveían en lo fundamental la posibilidad de privatización del ejido y la extinción de la tutela gubernamental sobre los ejidatarios, a fin de darles la libertad de disponer libremente de su propiedad y liberar en consecuencia las fuerzas productivas del campo, generó un amplio debate nacional.

En lo que se refiere al impacto urbano esperable 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.

² *Idem.*

Una vez aprobadas las modificaciones al artículo 27 constitucional en diciembre de 1991 y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en enero de 1992, el debate se centró en la discusión en la cámara sobre la nueva Ley Agraria. Pronto quedó claro que, aunque era justificado considerar sus previsibles 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 la Cámara de Diputados Federal, “no venía a cuento el regular la materia urbana en la Ley Agraria, sino establecer las correspondencias pertinentes”.

La nueva Ley Agraria mantiene la figura de la expropiación, pero abrió la posibilidad de incorporar al desarrollo urbano, tierra proveniente del régimen ejidal mediante otros procedimientos, particularmente para la creación de reservas territoriales, procedimientos que, se consideró, abrirían nuevos mercados de suelo en la periferia de las ciudades que, se temía, permitirían a los desarrolladores inmobiliarios acaparar tierra para engorda; las nuevas vías son:

- La adquisición de tierras parceladas en las que se adopte el dominio pleno.
- La aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil o civil, únicamente por ejidatarios o con la participación de terceros de los sectores privado, público o social.

Debe reconocerse que la reforma del régimen agrario constituye un hecho histórico, se dijo, y 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 1993, que estableció 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 los 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.

La Ley Agraria, por su parte, en su artículo 87, determina:

Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

La Ley Agraria también prevé que la mancha urbana alcance al asentamiento humano del ejido, por lo que establece que la asamblea tendrá competencia exclusiva para el señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización, atendiendo a las normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Social y considerando la intervención de las autoridades municipales correspondientes.

A lo dispuesto por estas dos leyes se redujo la previsión de los efectos de la nueva legislación agraria sobre el desarrollo urbano.

III. LOS IMPACTOS DE LA NUEVA LEGISLACIÓN AGRARIA SOBRE EL DESARROLLO URBANO

En 1995 se estableció el Programa de Incorporación de Suelo Ejidal al Desarrollo Urbano³ —PISO—, con el propósito de coordinar las acciones de las secretarías de la Reforma Agraria y de Desarrollo Social del gobierno federal para generar la oferta de suelo barato y legal para la vivienda y el desarrollo urbano, hasta alcanzar las 150 mil hectáreas previstas como necesarias para el efecto en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, así como propiciar la participación de los núcleos agrarios en los beneficios de la aportación de tierras a los proyectos urbanos a través de las inmobiliarias ejidales, de las cuales serían socios los ejidos o los ejidatarios, inversionistas privados y los municipios.

Del informe de PISO para el periodo 2000-2006 se desprende que las tierras ejidales expropiadas apenas alcanzaron el 23% del total destinado al desarrollo urbano —80 mil hectáreas, descontadas las 25 mil destinadas a la regularización—, el 69% fue por la vía de la compra de parcelas

³ Piso, *Informe de incorporación de suelo por modalidades 1995-2000*, Sedesol, 2001.

en dominio pleno, y sólo el 8% fueron tierras aportadas a las llamadas inmobiliarias ejidales, lo cual permite afirmar que la vía que mejor satisface a los ejidatarios y desarrolladores es la de la compra de parcelas.

La vía de la expropiación entró en un proceso de desuso creciente, entre otras razones por falta de recursos fiscales para pagar las indemnizaciones, por razones políticas y sociales que se expresan en manifestaciones en contra de ella, y porque el Poder Judicial Federal ha venido considerando obligada la audiencia previa con la promovente de la misma del afectado por una expropiación en proyecto.

Y más todavía, conforme a la Ley Agraria, los núcleos ejidales y los ejidatarios que en cualquier momento consideren haber sido o sean privados ilegalmente de sus tierras y aguas podrán acudir, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el Tribunal Agrario, y posteriormente al amparo, para solicitar la restitución de sus bienes, independientemente del tiempo transcurrido desde que se ejecutó la expropiación.

En el Segundo Foro Nacional de Suelo para Vivienda, celebrado en la ciudad de Querétaro en 2004, organizado por la Secretaría de Desarrollo Social y la entonces Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (ahora Comisión Nacional de Vivienda), con el apoyo del Colegio Mexiquense, se expresaron puntos de vista, de entre los cuales destacan los siguientes:

- Dados los escasos recursos de los tres ámbitos de gobierno, se plantearon tres posiciones para la incorporación de terrenos al desarrollo urbano:

La tradicional, a favor de que se destinen recursos fiscales para la compra o expropiación de terrenos para generar oferta de suelo para pobres y, si hubiera recursos suficientes, para conducir el desarrollo urbano.

La basada en criterios sociales a favor de que se destinen los escasos recursos fiscales a la introducción de servicios en los asentamientos humanos carentes de ellos, y se deje la creación de espacios para la expansión del desarrollo urbano a los sectores privado y social.

Y la que apunta como la de mayor racionalidad, que propone que los estados y municipios establezcan alianzas con los propietarios de la tierra y los desarrolladores, y, sin invertir recursos fiscales en la compra de la tierra, se generen espacios racionales para el

- desarrollo urbano, que incluya tierra para los diferentes estratos de vivienda.
- La metropolización es, y será, la tendencia dominante en la expansión urbana.
 - La vía de incorporación dominante de terrenos ejidales a desarrollos inmobiliarios, especialmente de vivienda, es y será la compra de parcelas en dominio pleno por los desarrolladores.
 - El cambio de uso del suelo de rural a urbano es una gestión que realizan los desarrolladores ante la autoridad municipal, paralelamente al proceso de compra del terreno, sin adelantar la gestión, porque de culminar ésta antes de cerrar la compra, el precio puede subir.
 - Por ello, los sitios elegidos se dispersan en el territorio, los conjuntos de vivienda carecen de servicios —principalmente educativos y de salud— y sus habitantes viven alejados de sus lugares de trabajo.
 - Además, los desarrolladores de vivienda no generan oferta para familias con ingresos menores a 3 sm, tengan o no acceso al crédito, ni para familias con ingresos entre 3 y 5 sm que no tengan acceso al crédito, al no poder acreditar el ingreso.
 - Por ello, para las familias que no tienen acceso al crédito, la única solución es la compra de suelo en el mercado irregular urbano, de ejidos que, o bien que ya se encuentran en proceso avanzado de venta —y por ello con precios relativamente altos— o de ejidos que se encuentran sin las condiciones que los hacen atractivos a los desarrolladores, o sea, con las peores condiciones.

En este Segundo Foro se mencionó a los macrodesarrollos como un modelo de solución a los problemas planteados, a partir de algunas experiencias que consideraron ese concepto, algunas fallidas, como la de Tecamac, estado de México, en 1988 y 2000, y otras que se propusieron y se mantienen vivas años después, como Tizayuca, Hidalgo.

En el órgano de difusión de la CANADEVI correspondiente al mes de septiembre de 2007 se publicó un artículo escrito por Paloma Silva de Anzorena, directora general adjunta de Desarrollo de Mercado de Vivienda y Planeación Estratégica de la Sociedad Hipotecaria Federal, en el que anunció que dicha institución, conjuntamente con la CONAVI, Banobras, Sedesol, Infonavit y gobiernos estatales y municipales, está impulsando la creación de macrodesarrollos sustentables.

IV. EL MACRODESARROLLO COMO RESPUESTA AL FUTURO DE LA EXPANSIÓN URBANA

El futuro del crecimiento de las ciudades del país debe tener como objetivo el desarrollo integral, con una visión regional que permita elevar la calidad de vida de la población, adelantándose a los acontecimientos y canalizando de manera positiva los impactos de los fenómenos socioeconómicos, de suerte que cada ciudad defina su vocación en el marco globalizado de la competencia por atraer inversiones que generen empleos, y, con la intervención de la Sedesol federal, se inscriba en esa competencia con un enfoque sistémico de las ciudades del país.

Esta visión regional pretende dar cauce a un acuerdo de voluntades de los tres ámbitos de gobierno —federal, estatal y municipal— y de los habitantes de cada región, para que considere las variables socioeconómicas, técnicas y políticas, establezca sus interacciones y proponga un proceso que garantice la mayor eficacia con seguridad jurídica, transparencia y equidad en los proyectos.

El concepto de desarrollo regional integral se basa en el análisis de las relaciones sociales y formas de organización prevalecientes en cada región, con particular énfasis en los siguientes aspectos:

- Valores y tradiciones locales.
- Reducción de riesgos por fenómenos naturales.
- Dinámica demográfica.
- Vocación y desarrollo económico de la región en el contexto de la globalidad.
- Factibilidad de infraestructura urbana.
- Conectividad de la región, principalmente para el flujo de carga y de pasajeros en los diferentes modos de transporte.

La globalización de la economía impone modos de producción y comercialización con objetivos muy precisos de reducir los costos por la vía de integrar las partes de un producto final, comprándolas en el lugar del mundo donde resulte más barato, y eliminando intermediarios en la distribución del producto final con el famoso concepto de *just in time*, que sustituye al *just in case*.

Estas nuevas condiciones obligan a concebir la expansión de las ciudades, no sólo alrededor de un megaproyecto turístico, y menos solamente alrededor de la vivienda, sino alrededor de lo que se ha dado en

llamar plataforma logística, que consiste en un conjunto de instalaciones formado obligadamente por una estación multimodal y un parque industrial, eventualmente por un aeródromo de carga o un puerto marítimo o fronterizo; todo ello para la integración de partes provenientes de todos los rincones del mundo, y ser enviados los productos terminados al extranjero, principalmente a Estados Unidos.

El concepto de macrodesarrollo pretende que el desarrollo urbano-regional se conciba como un proyecto de largo plazo, en el que quepa el concepto de hacer ciudad, lo que implica que los espacios den cabida a vivienda para los diferentes estratos socioeconómicos, desde la tierra para las familias de menores ingresos hasta los lotes residenciales; a los servicios de salud, educación, abasto, recreación, transporte, etcétera, y a la oferta de empleos en industria y servicios, evitando las ciudades dormitorio o la construcción de desarrollos habitacionales dispersos, en espera de que llegue lo demás cuando sea y se acomode donde sea.

El macrodesarrollo viene a ser una nueva ciudad autosuficiente y ordenada, pero colindante y complementaria de la existente, que mantenga espacios abiertos para las actividades primarias —agricultura y ganadería— y para el equilibrio ecológico. Los macrodesarrollos se caracterizan por lo siguiente:

- Son espacios integrados para el crecimiento urbano periférico, de superficies significativas para la ciudad en que se ubiquen, capaces de albergar no sólo las viviendas para los diferentes estratos de ingreso, sino los espacios para los servicios —comercio, educación, salud, etcétera— y las unidades económicas que generen empleos, suficientes para alojar ordenadamente el crecimiento demográfico de la ciudad y región en que se ubica.
- Al conformarse en grandes emprendimientos inmobiliarios e integrar la mayor parte de la demanda de expansión de la ciudad para el largo plazo, permiten no sólo un proyecto concertado con los actores sociales, sino ofrecer suelo para los usos que regularmente no tienen los desarrollos atomizados y dispersos en las ciudades, como el requerido por las familias de menor ingreso, el espacio público y la tierra para proyectos de protección ambiental.
- Permiten racionalizar la incorporación de la tierra, coordinando la participación de propietarios y desarrolladores inmobiliarios, para que el precio que se pague a los primeros considere que toda la tie-

rra tiene la misma importancia para el nuevo emprendimiento, independientemente del uso urbano del suelo que se le asigne. Igualmente, que el precio que paguen los desarrolladores inmobiliarios les permita obtener beneficios legítimos en el proyecto puntual que se les autorice (macrolotes), y que el diferencial de precio alcance para amortizar inversiones y gastos del macrodesarrollo y cubrir las mitigaciones de sus externalidades negativas, principalmente la generación de oferta de tierra para las familias de menores ingresos, nuevo espacio público y el equilibrio ecológico.

- Hace efectiva la responsabilidad gubernamental, en sus tres ámbitos de gobierno, de promover la participación coordinada de los propietarios de la tierra —ejidatarios y pequeños propietarios—, desarrolladores inmobiliarios y autoridades, estableciendo mecanismos y, si fuera necesario, el o los mecanismos jurídico-administrativos que promuevan y conduzcan el macrodesarrollo en el largo plazo, más allá de administraciones de gobierno. Igualmente, facilita, según el tamaño, ubicación e infraestructura requerida para el nuevo emprendimiento, la intervención de cada ámbito de gobierno, para que defina su espacio de actuación, establezca la normatividad urbana y ecológica y facilite el establecimiento de la infraestructura básica.

Los espacios para los macrodesarrollos deben reunir condiciones físicas favorables para el objeto, lo que implica que su topografía, su subsuelo y su ubicación deben reducir los riesgos de fenómenos naturales, facilitar el abastecimiento del agua en bloque y el desalojo de las aguas usadas, la extensión de las redes de comunicación carretera y ferroviaria —eventualmente la factibilidad de un puerto marítimo o un aeropuerto—, la alimentación de energía eléctrica y, en su caso, de gas natural.

El concepto de macrodesarrollo implica los siguientes componentes fundamentales:

- La identificación de las tendencias demográficas y económicas, naturales e inducidas.
- La determinación de las demandas de espacios para la vivienda y los servicios que reclama la expansión demográfica y económica.
- El dimensionamiento del espacio requerido por el macrodesarrollo, y el diseño del esquema cuantitativo de usos del suelo, que debe

satisfacer el equilibrio en las demandas de la sociedad y la economía, y también el equilibrio financiero del macrodesarrollo.

- La localización del espacio para alojar el macrodesarrollo, mediante el análisis de las condiciones físicas, potencial de infraestructura y evaluación de riesgos de las opciones.
- La negociación del precio y condiciones de contratación con los propietarios de la tierra, para que la incorporación del suelo al macrodesarrollo se dé sin la inversión de recursos fiscales y con seguridad jurídica.
- La obtención de crédito o de inversión privada para la habilitación de los terrenos del macrodesarrollo con las obras de cabeza y las redes de infraestructura primaria urbana.
- El equilibrio financiero del macrodesarrollo, en función de los ingresos por la venta a los desarrolladores inmobiliarios de los macrolotes habilitados con obras de cabeza y redes primarias, el pago a los propietarios de la tierra por la incorporación de sus propiedades al macrodesarrollo, la solución a las externalidades del macrodesarrollo⁴ y sus gastos de administración.

V. LOS MACRODESARROLLOS COMO SATISFACTORES DE LOS REQUERIMIENTOS DE ESPACIO PARA LA SOCIEDAD Y LA ECONOMÍA

El campo mexicano aloja al 25% de la población nacional; la mayoría de su población vive del 8% del PIB nacional. El 80% de las familias en el campo mexicano se consideran pobres; la mayoría dedica más del 60% de sus ingresos al consumo de alimentos. Algunas características agrológicas, jurídicas y tecnológicas del campo mexicano son:⁵

- De las 200 millones de hectáreas del territorio nacional, 2.8% son de riego, 7.1% de temporal y el resto son terrenos no aptos para la agricultura.
- Los 30 mil núcleos agrarios existentes en 1997 ocupaban una superficie de 103 millones de hectáreas, poco más del 50% del territorio nacional.

⁴ Entendiendo por externalidad los efectos o requerimientos del macrodesarrollo que no resuelve el mercado.

⁵ Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica.

- El 54% de los ejidos no reciben ningún tipo de asistencia técnica.
- El 58% de los ejidos no cuentan con tractores.
- Sólo 38% de los ejidos cuentan con al menos un tipo de instalación agropecuaria.
- Casi el 90% de los ejidos carecen de algún tipo de instalación agroindustrial.

La prestación a la población rural de servicios básicos de salud y educación se hace cada vez menos posible, en parte por la dispersión en que se mantiene esa población y, principalmente, por el presupuesto cada vez más restringido de los tres ámbitos de gobierno, aun considerando el esfuerzo que se realiza con los programas asistenciales de los sectores público y privado.

En la Encuesta Mundial Económica y Social 2004 de la ONU se dice que México perdió, en los últimos cincuenta años, el equivalente al 8% de su población actual —es decir, ocho millones—, y que se espera que para el 2050 partan otros 13 millones más, principalmente a Estados Unidos. Existen dos escenarios extremos para enfrentar la crisis del campo:

- En el primero, el reto para los próximos veinte años es la incorporación de la mayor parte de la población rural —idealmente 20 millones de personas— a la vida y actividad económica urbana, para mejorar sustancialmente sus ingresos y compactar a esa población en localidades de más de cinco mil habitantes, a fin de facilitar la prestación de los servicios básicos de salud y de educación
- El segundo resulta de no actuarse de inmediato, y en él la población rururbana —que habita en localidades menores de 15 mil habitantes— llegaría en el año 2020, según el CONAPO, a una cifra cercana a los 28 millones —con una tasa de crecimiento media anual de 0.6%—, representando el 23% de la población nacional, cifras que consideran una importante migración a las ciudades del país y a los Estados Unidos.

En los dos escenarios extremos presentados en el párrafo anterior se requiere crear los espacios para la expansión urbana, lo cual implica lo siguiente:

- Dichos espacios tendrán que crearse mayoritariamente en terrenos ejidales o comunales en la periferia de las ciudades.

- En el primer escenario se lograría reducir la pobreza en el campo y que la expansión de las ciudades fuera ordenada y con seguridad jurídica; en el segundo, en el campo se mantendrían los elevados niveles de pobreza y se alimentaría la irregularidad jurídica de la tierra urbana, en sitios cada vez más lejanos y con mayores riesgos.

El primero exige políticas públicas y programas de desarrollo que impulsen la actividad económica para generar, de ahora al 2020, al menos cinco millones de nuevos empleos urbanos para los campesinos que llegaran a las ciudades, y establecer las bases para la expansión ordenada de las ciudades; en el segundo, sólo hay que dejar que los agentes económicos actúen a su propia iniciativa, y que cada quien enfrente su problema como pueda, con las consecuencias en el desorden urbano y la apertura aun mayor en la brecha entre pobres y ricos, invitando al riesgo de la violencia.

La organización y el funcionamiento actual de las ciudades reflejan la ausencia de modelo territorial y de sus consecuentes estrategias, evidencian el desdén sobre la planeación de largo plazo y se suman a la ausencia de gobernabilidad y del cumplimiento de la ley.⁶

El territorio y el ambiente son elementos vitales y estratégicos para la seguridad nacional, para la sobrevivencia, convivencia y crecimiento de la economía y de la sociedad en el contexto nacional e internacional. Ninguna decisión sobre el desarrollo social o el desarrollo económico puede ignorar al territorio sin causar un costo ambiental, económico y/o de funcionamiento con implicaciones en la vida nacional.

El cambio global con la apertura de mercados; el bono demográfico con la mayor población productiva en México, la revolución del conocimiento y de la comunicación con su reducción de barreras en la producción y la innovación, y la transformación nacional e internacional de hacer política con la progresiva participación social, son transformaciones que impactan al territorio y al ambiente y que se traducen en la urbanización creciente con sus metrópolis y megalópolis, en el deterioro ambiental y en la desarticulación funcional de ciudades y regiones.

⁶ De este párrafo al final del apartado se tomaron selectivamente fragmentos de González García de Alba, Ligia, incluido en *Territorio en crisis: una política de Estado para regiones y ciudades, ¡ya!*, Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad/Colegio Mexiquense, Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación, A. C.

Las metrópolis mexicanas se encuentran en crisis severa por falta de infraestructura, de ordenamiento urbano y de coordinación entre gobierno y sociedad, que se reflejan en informalidad e inseguridad crecientes; en el deterioro de la calidad de vida producto de la contaminación, de los traslados tortuosos y lentos; de la presencia creciente de asentamientos humanos en zonas de riesgo; en los problemas del aprovechamiento y la disponibilidad del agua; en la crisis en materia de disposición de desechos sólidos, así como en el deterioro del paisaje urbano y del patrimonio cultural.

La ruptura del Estado y la pérdida de la fuerza política y respetabilidad que enfrentan los poderes del Estado han convertido al territorio urbano en una arena de lucha por el espacio y los recursos. Las autoridades dejan hacer y los actores sociales aprovechan la ausencia de autoridad. No existen instituciones ni procesos instaurados para enfrentar y conducir el desarrollo de nuestro patrimonio territorial.

El destino del país debe estar sustentado y organizado sobre lineamientos claros de política que incorporen al territorio de manera sistemática, como uno de los tres ejes de desarrollo: el social, el económico y el territorio ambiental. Al territorio entendido en su dimensión regional y metropolitana, particularmente hoy en que tanto en México como en el mundo las ciudades son sede de la toma de decisiones sobre el futuro.

VI. LA INCORPORACIÓN DEL SUELO A LOS MACRODESARROLLOS

1. *La vía de la expropiación de tierras ejidales y comunales*

La expropiación debe ser promovida ante la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 94), y pueden hacerlo las dependencias y entidades de los tres ámbitos de gobierno —federal, estatal y municipal— y los particulares. El artículo 94 de la Ley Agraria establece que el monto de la indemnización por la expropiación de bienes ejidales y comunales deberá ser determinado atendiendo al *valor comercial* de los bienes expropiados. El concepto de *valor comercial* da lugar a diferentes definiciones establecidas por gremios de valuadores e instituciones relacionadas con la valuación.

En este contexto de economía inmobiliaria aparece el fenómeno de las plusvalías, que son especialmente significativas para las expropiaciones de

terrenos en la frontera campo-ciudad. Para efectos de la expropiación, y desde el punto de vista del equilibrio de intereses de las partes, el concepto de *valor comercial* admite las siguientes consideraciones, para efectos de la determinación del monto de la indemnización e independientemente de las definiciones consignadas anteriormente, tres enfoques:

1. El de la *reposición del bien perdido*, que en el caso de los terrenos en la frontera campo-ciudad conduce al *valor comercial agrícola*.
2. El *valor expectante*, que es el precio al que esperan en el futuro vender los propietarios sus terrenos en la frontera campo-ciudad, ante la evidencia del avance de la mancha urbana.
3. El del *valor comercial en función del destino final*, que conduce a un precio que admita la factibilidad financiera del proyecto al que se pretende destinar el terreno por expropiar.

Desde la perspectiva de los ejidos o comunidades afectadas por la expropiación, el monto de la indemnización debería ser el mayor del importe que resulte de aplicar los dos primeros criterios. Desde el punto de vista del promovente, la decisión debe ser pagar el monto que resulte mayor de los primeros criterios si el monto resultante del tercer criterio es mayor aún; pero si el monto resultante del tercer criterio es menor al mayor de los dos primeros criterios, lo razonable es, o cambiar el proyecto o cambiar de lugar el proyecto.

En la expropiación de terrenos ejidales y comunales existen causales para que los afectados recurran al amparo, con frecuencia ganen los juicios y obtengan, bien la reversión de la expropiación, bien la orden al promovente para que resuelva por alguna vía supletoria la imposibilidad de la reversión,⁷ bien la elevación del monto de la indemnización o, por último, que se reponga el procedimiento expropiatorio. Las causales son las siguientes:

- Que no esté acreditada la causa de utilidad pública.
- Que el bien por expropiar no sea el único que satisface la causa de utilidad pública.
- Que el decreto expropiatorio no contenga el sustento jurídico necesario —aunque exista— o presente vicios de redacción.

⁷ Principalmente para no afectar a terceros interesados no escuchados en juicio.

- Que el monto de la indemnización no satisfaga las expectativas del afectado.
- Que el monto de la indemnización no esté debidamente sustentado.
- Últimamente algunos jueces han venido concediendo amparos porque los avalúos para determinar el monto de las indemnizaciones se formulan sin escuchar la opinión de los afectados.

La Ley Agraria establece dos causales de reversión del acto expropiatorio a favor del FIFONAFE (artículo 97):

- a) Cuando transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública.⁸
- b) Cuando los bienes expropiados se destinan a un fin distinto del señalado en el decreto expropiatorio.

Para la expropiación de terrenos ejidales y comunales, el riesgo derivado del derecho al amparo consiste en que, conforme a la Ley Agraria, los núcleos ejidales y comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras y aguas podrán acudir, directamente o a través de la PA, ante el tribunal agrario para solicitar la restitución de sus bienes (artículo 49).

De lo expuesto se desprende que la privación pudo haber sido o puede ser en un futuro indeterminado y, por ende, que los derechos agrarios son imprescriptibles, por lo que, en cualquier momento, argumentando que constituyó acto ilegal una expropiación porque fue indebidamente fundada, o la presencia de cualquiera de las dos causales de reversión señaladas en el apartado anterior, un ejido o un ejidatario que haya sido objeto de una expropiación puede acudir, primero al tribunal agrario y luego al amparo, colocando automáticamente al bien expropiado en situación de precariedad jurídica, en la que permanecerá hasta en tanto se resuelva en definitiva el amparo en las diferentes instancias, resolución que puede recaer a favor del núcleo agrario reclamante, con las consecuencias del caso.

⁸ Aun cuando la Ley Agraria no es explícita en este tema, se infiere que esta causal puede operar si la causa de utilidad pública no se ha cumplido en la totalidad del bien expropiado, como de hecho la está administrando el FIFONAFE. El ejido o los ejidatarios afectados no participan de los beneficios de la reversión.

2. Expropiación concertada

En noviembre de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió el amparo a la dueña del inmueble expropiado donde se ubica la planta de refrescos Pascual, y con ello ordenó la reversión del acto expropiatorio; la expropiación se decretó argumentando una causa de utilidad pública prevista en la Ley de Expropiación, consistente en “el establecimiento o conservación de una empresa de indudable beneficio para la comunidad”; la Suprema Corte de Justicia de la Nación fundamentó su decisión en que el caso no ameritaba considerarlo como encuadrado en esa causa de utilidad pública, por no producir esa planta bienes de indudable beneficio para la comunidad.

El caso expuesto se suma a lo dispuesto por la Ley Agraria, que abre oportunidades a los ejidatarios a solicitar el amparo contra las expropiaciones, y a los movimientos políticos y sociales que se oponen con éxito a las expropiaciones, lo que pone de manifiesto que la expropiación, como acto soberano del Estado, ha perdido fuerza y se ha vuelto ineficiente.

Sin embargo, existen casos en que cualquiera de las otras vías de incorporación de terrenos ejidales y comunales a proyectos conducen a largos plazos en las gestiones, o francamente resultan absurdas las gestiones para incorporar fracciones de muchas parcelas que representan una mínima parte de la superficie total del ejido o comunidad; la liberación de terrenos para los vasos de las presas corresponde al primero de los casos, y la liberación de derechos de vía de carreteras o ferrocarriles corresponde al segundo de los casos.

Para resolver el problema, se ha diseñado la figura de la *expropiación concertada*, en la que, previamente a los trabajos que sustentan al decreto expropiatorio, se negocia con los núcleos agrarios afectados su aceptación a la expropiación y al monto de la indemnización, con lo cual se reducen los riesgos de amparos y movimientos políticos en contra de ella. Sin embargo, no se cancela la oposición de un grupo minoritario de ejidatarios y comuneros que soliciten el amparo y generen movilizaciones en contra de la expropiación, con magnificaciones que pueden obligar a consideraciones especiales para ese grupo o a cancelar el proyecto.

Otro problema es que la indemnización debe sujetarse a lo que dictamine el INDAABIN, cuya definición de valor comercial expuesta en el apartado 4.5.4 conduce al criterio de reposición del bien perdido, criterio que no permite considerar la importancia del proyecto para la economía

y para la sociedad, ni satisface las expectativas de los ejidatarios y comuneros afectados, por lo que, o se rompen las negociaciones y se cancela el proyecto, o se obliga al otorgamiento de prestaciones adicionales a la indemnización, con los riesgos inherentes para los servidores públicos involucrados en las negociaciones.

3. Incorporación de terrenos ejidales a la creación de espacios para el desarrollo urbano por la vía de la compra de parcelas en dominio pleno

El procedimiento para la incorporación de terrenos ejidales a la creación de espacios para el desarrollo urbano por la vía de la compra de parcelas en dominio pleno implica lo siguiente:

- Que los ejidatarios cuenten con sus certificados de derechos parcelarios emitidos por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (en lo sucesivo el PROCEDE), programa sin personalidad jurídica ni recursos propios operado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (en lo sucesivo el INEGI) y por el RAN. En caso contrario, la Ley Agraria admite la posibilidad de que la asamblea del ejido elabore los planos para la delimitación de las tierras al interior del ejido, conforme a las normas técnicas que para el efecto emite el RAN (artículo 56).
- Cuando la mayor parte de las parcelas hayan sido delimitadas y asignadas, la asamblea, con las formalidades previstas en los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria, podrá autorizar que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, en el momento en que lo estimen pertinente, de lo cual se desprende que lo pueden hacer todos simultáneamente o cada uno cuando así lo decida.
- 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 será inscrito en el registro público de la propiedad de la localidad que corresponda, quedando así ya sujetas las parcelas a las disposiciones del derecho común (artículo 82).
- Para la primera enajenación de las parcelas sobre las que se hubiera adoptado el dominio pleno, deberá correrse el trámite de agotar

el derecho del tanto del que gozan, 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, derecho de tanto que podrán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación (artículo 84).

- Deberá correrse el trámite de agotar el derecho de preferencia del que gozan los gobiernos del estado y del municipio para adquirir los terrenos de un ejido que se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población (artículo 89).
- En la primera enajenación de parcelas en dominio pleno a personas ajenas al núcleo de población, la operación, que será libre de impuestos para el enajenante, deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que determine el INDAABIN o cualquier institución de crédito (artículo 86). Sin embargo, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 143, fracción XVII, establece que, previamente a la celebración de los actos jurídicos en los que intervengan las dependencias y entidades de la administración pública federal, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, por conducto del INDAABIN, dictaminar el valor de los inmuebles que pretendan adquirir los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios con cargo a recursos federales, con excepción de las participaciones en impuestos federales.
- La operación de compraventa de las parcelas, ya en dominio pleno, se sujetan a lo dispuesto por el código civil de la entidad federativa en que se ubican.

La vía de la compra de parcelas en dominio pleno también establece condiciones y ofrece riesgos como los que se describen a continuación:

- a) En virtud de que, por regla general, en lo individual y en grupo los ejidatarios carecen de los recursos para realizar las gestiones para adoptar el dominio pleno, la inversión para esas gestiones las tiene que hacer el desarrollador.
- b) Los ejidatarios se inhiben para gestionar la autorización de cambio de uso de suelo de rural a urbano y de la aprobación para establecer las obras de cabeza, en virtud de que carecen de la preparación, de la visión y técnica necesarias para imaginar la configuración de un

proyecto de expansión urbana, y de la iniciativa para asumir el riesgo de obtener una distribución de usos del suelo que luego no sea aceptable para un desarrollador interesado en sus terrenos. Esta actitud conduce a que las gestiones para el cambio de uso de suelo de rural a urbano y para obtener la aprobación para establecer las obras de cabeza las realice el desarrollador.

- c) Resulta en ocasiones difícil reunir el quórum requerido para la asamblea dura en que se autorice a los ejidatarios adoptar el dominio pleno, bien porque algunos ejidatarios parcelarios han muerto intestados, bien porque se han desavecindado, o bien porque el proyecto no requiere de la compra de un porcentaje mayoritario de las parcelas, y entonces los ejidatarios que no tienen la expectativa de vender simplemente no se presentan a la asamblea.
- d) En virtud de que cada ejidatario es dueño absoluto de su parcela, en el transcurso del proceso de incorporación de los terrenos tiene la libertad de vender o rechazar la operación; el rechazo de uno o varios ejidatarios a vender su parcela puede romper la integridad de un polígono y obligar a la cancelación del proyecto y conducir a la pérdida de las inversiones realizadas en las gestiones para que los ejidatarios asuman el dominio pleno de las parcelas, para obtener la autorización del uso del suelo de rural a urbano y de establecer las obras de cabeza.

La operación de compraventa de las parcelas, ya en dominio pleno, y conforme al código civil de la entidad federativa en que se ubiquen, puede darse con diferentes modalidades, como las que se exponen a continuación, ya todas exploradas con buenos resultados:

1. Formalizar la operación de compraventa de cada parcela con posterioridad a la emisión de los títulos de propiedad por el RAN. En esta modalidad se corre el riesgo de que algunos o todos los ejidatarios parcelarios busquen, una vez asumido el dominio pleno, un mejor precio con el mismo o con otro desarrollador.
2. Suscribir un contrato de compraventa con condición suspensiva por la compra de cada parcela, y concluir la operación de compraventa con posterioridad a la emisión de los títulos de propiedad por el RAN. Para asegurar el cumplimiento de los contratos, puede ofrecerse un anticipo y fideicomitir los contratos.

3. Constituir por los ejidatarios una sociedad mercantil, integrando su capital social con la aportación de las parcelas, sociedad que suscriba un contrato de asociación en participación con el organismo público o privado que administre el desarrollo, en el que se establezca que el precio de venta de todas las parcelas estará preestablecido en un importe unitario o en un porcentaje del precio de venta de los productos inmobiliarios —lotes habilitados,⁹ lotes urbanizados, viviendas, etcétera—. Puede pactarse un anticipo, cuyo costo financiero deberá considerarse en el precio o en el porcentaje que se cubra a los ejidatarios; para asegurar el cumplimiento del contrato, puede éste fideicomitirse.
4. En el caso de un macrodesarrollo, en que se involucre a muchos ejidatarios parcelarios, y la venta de los terrenos habilitados en macrolotes a los desarrolladores sea al mediano plazo, cabe suscribir un contrato de comisión mercantil para la venta de cada parcela, por el que los ejidatarios se comprometan a vender sus parcelas al organismo público o privado que administre el macrodesarrollo en un preestablecido precio unitario o en un preestablecido porcentaje del precio de venta a los desarrolladores, conforme se vayan vendiendo los macrolotes habilitados. Dado el horizonte de venta, no sería financieramente posible ofrecer anticipo, pero sí fideicomitir los contratos.

Las modalidades de asociación descritas tienen la virtud de que la administración del proyecto de expansión del espacio para el desarrollo urbano queda a cargo exclusivamente de un organismo público o privado asociado a los ejidatarios, con libertad en la toma de decisiones para la estructuración, financiamiento y comercialización del proyecto, y los ejidatarios están protegidos en sus intereses al estar preestablecidos el precio y la forma de pago, independientemente de los resultados, buenos o malos, de la administración del proyecto. La constitución de un fideicomiso permite fortalecer la confianza entre las partes, de que se cumplirán las obligaciones establecidas en los contratos suscritos.

⁹ Entendiendo por terreno habilitado al terreno del macrodesarrollo dotado de obras de cabeza y de infraestructura primaria —vialidades, agua potable, alcantarillado, fuerza eléctrica y alumbrado—, para la venta de macrolotes a los desarrolladores, a los que les corresponde establecer la infraestructura secundaria.

4. *Aportación de terrenos ejidales de uso común a una sociedad mercantil cuyo objetivo sea la creación de espacios para el desarrollo urbano*

El procedimiento para la aportación de terrenos ejidales de uso común a una sociedad mercantil cuyo objeto sea la creación de espacios para el desarrollo urbano es el siguiente:

- a) Al igual que en la compra de parcelas, la aportación de terrenos de uso común a una sociedad mercantil requiere que el ejido cuente con el certificado de derechos sobre las tierras de uso común emitido por el PROCEDE (artículo 56).
- b) Los proyectos de creación de espacios para el desarrollo urbano y de escritura social de la sociedad mercantil deben ser sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que debe analizar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión requerida por el proyecto, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan para la participación ejidal en la sociedad. La opinión de la Procuraduría Agraria debe ser emitida en un término no mayor a treinta días hábiles para ser considerada por la asamblea del ejido para adoptar la resolución correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de que el ejido acuda a los servicios profesionales que considere pertinentes para orientar su decisión (artículo 75).
- c) La Asamblea del ejido, convocada y celebrada con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria, tomará la decisión de aportar las tierras de uso común considerando la opinión emitida por la Procuraduría Agraria, pero sin que esa opinión se constituya en una limitante.
- d) En la asamblea del ejido que resuelva la aportación de las tierras a la sociedad se determinará si las acciones de la sociedad mercantil 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 (artículo 75).
- e) El valor de suscripción de las acciones de la sociedad mercantil que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que esta-

blezca el INDAABIN o cualquier institución de crédito (artículo 75). Sin embargo, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 143, fracción XVII, establece que, previamente a la celebración de los actos jurídicos en los que intervengan las dependencias y entidades de la administración pública federal, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, por conducto del INDAABIN, dictaminar el valor de los inmuebles que pretendan adquirir los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, con cargo a recursos federales, con excepción de las participaciones en impuestos federales.

- f) Cuando participen socios ajenos al ejido, éste o los ejidatarios, en su caso, tendrán el derecho irrenunciable de designar un comisario 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 designan comisario, la Procuraduría Agraria, bajo su responsabilidad, deberá hacerlo (artículo 75).

Las sociedades mercantiles que se constituyan con la aportación de tierras de uso común para la creación de espacios para el desarrollo urbano, con la participación de socios ajenos al ejido, deberán ajustarse, entre otras, a las siguientes disposiciones:

- En estas sociedades mercantiles los extranjeros no tendrán una participación mayor al 49% (artículo 130).
- Su capital social debe distinguir una serie T especial de acciones, que será equivalente al capital aportado con las tierras de uso común (artículo 126).
- Las acciones serie T no gozarán de derechos especiales, salvo que, de liquidarse la sociedad mercantil, sólo los titulares de estas acciones tendrán derecho a recibir tierra en pago de lo que les corresponda del haber social (artículo 127).
- En caso de liquidación de la sociedad, el núcleo de población ejidal y los ejidatarios, de acuerdo con su participación en el capital social, y bajo la estricta vigilancia de la Procuraduría Agraria, tendrán preferencia, respecto de los demás socios, para recibir tierra en pago de los que les corresponda en el haber social. En todo caso, el ejido o los ejidatarios, según corresponda, tendrán

derecho de preferencia para la adquisición de aquellas tierras que aportaron al patrimonio de la sociedad (artículo 75).

Dado que la Ley Agraria sólo permite la desincorporación del régimen ejidal de los terrenos de uso común para la creación de espacios para el desarrollo urbano por la vía de su aportación a una sociedad mercantil, cuando esos terrenos son necesarios para un proyecto en particular, y para evitar el choque de culturas, se abren dos opciones:

1. La constitución de la sociedad mercantil con la sola participación del ejido o de los ejidatarios, y la compra posterior de las acciones serie T por el organismo público o privado que administre el proyecto.
2. La suscripción de un contrato de asociación en participación entre la sociedad mercantil y el organismo público o privado que administre el desarrollo, en el que se establezca que el precio de venta de todas las parcelas estará preestablecido en un importe unitario o en un porcentaje del precio de venta de los productos inmobiliarios —lotes habilitados,¹⁰ lotes urbanizados, viviendas, etcétera—.

VII. EL PAPEL DE LOS TRES ÁMBITOS DE GOBIERNO

La participación de los tres ámbitos de gobierno en los macrodesarrollos derivada del marco jurídico es profusa y diversa, conforme al cual la carga de facultades y responsabilidades en materia urbana y ecológica recae en el municipio, y en materia de infraestructura las decisiones están centralizadas en las dependencias del gobierno federal. Un breve panorama da idea de lo anterior.

De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, a grandes rasgos las atribuciones en materia urbana entre los tres ámbitos de gobierno se distribuyen de la siguiente forma:

- Corresponde a la SEDESOL planear el desarrollo regional con la participación de estados y municipios, y coordinar las acciones del Ejecutivo Federal y los gobiernos locales para el desarrollo regional sustentable.

¹⁰ Entendiendo por terreno habilitado al terreno del macrodesarrollo dotado de obras de cabeza y de infraestructura primaria —vialidades, agua potable, alcantarillado, fuerza eléctrica y alumbrado—, para la venta de macrolotes a los desarrolladores, a los que les corresponde establecer la infraestructura secundaria.

- Corresponde a los estados, legislar sobre el ordenamiento territorial de los centros de población; formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano y autorizar la fundación de centros de población.
- Corresponde a los municipios formular, aprobar y administrar los planes municipales de desarrollo urbano; controlar reservas, usos y destinos en los centros de población; proponer la fundación de centros de población, y participar en la planeación y regulación de las conurbaciones.

Para la Ley General del Equilibrio Ecológico, las facultades tienen la siguiente distribución:

- a) Son facultades de la Federación, por conducto de la Semarnat, el ordenamiento ecológico del territorio.
- b) Corresponde a los estados la expedición de los programas de ordenamiento ecológico del territorio.
- c) Corresponde a los municipios la expedición de los programas de ordenamiento ecológico local.
- d) La Federación, por conducto de la Semarnat, podrá suscribir convenios de coordinación con los estados, y éstos entre sí y con los municipios para cumplir con los fines previstos en este ordenamiento.

Según la Ley de Aguas Nacionales:

- La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, se podrá realizar mediante asignación otorgada por la Comisión Nacional del Agua.
- Toca a las autoridades municipales, con el concurso de los gobiernos estatales, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales asignadas, incluyendo las residuales.

En los términos de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal:

1. Corresponde a la SCT construir y conservar caminos y puentes; otorgar concesiones y permisos, y determinar las características y especificaciones técnicas de los caminos y puentes.

2. Se requiere de concesión, otorgada mediante concurso público, para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos y puentes federales.
3. Se requiere permiso otorgado por la SCT para la instalación y operación de terminales interiores de carga y de pasajeros y la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales en el derecho de vía de las carreteras federales.
4. La SCT podrá convenir con municipios la construcción de libramientos que eviten el tránsito pesado por poblaciones, dejando la regulación del tránsito en la zona urbana a las autoridades locales.
5. Se requiere permiso previo de la SCT para la instalación de líneas de transmisión eléctrica, postes, cercas, ductos de transmisión de productos derivados del petróleo o cualquiera otra obra subterránea, superficial o aérea, en las vías generales de comunicación.

En resumen, para un macrodesarrollo se requiere la participación de tres secretarías y un órgano desconcentrado del gobierno federal, más la del o de los gobiernos del o de los estados, y del o de los municipios, según se trate o no de conurbaciones. De ahí la importancia de la facultad atribuida a la Sedesol por la Ley General de Asentamientos Humanos, de coordinar las acciones del Ejecutivo Federal y de los gobiernos locales para el desarrollo regional sustentable, si es que el concepto de desarrollo sustentable incluye a los macrodesarrollos.

VIII. ADMINISTRACIÓN DE LOS MACRODESARROLLOS

Los macrodesarrollos son, por definición, proyectos de largo plazo, con un horizonte de 12 a 15 años si se suma al tiempo requerido para las acciones de preinversión y de negociación para la incorporación de los terrenos, el tiempo requerido para su saturación.

Por tanto, los macrodesarrollos atraviesan necesariamente en el tiempo a varias administraciones de los tres ámbitos de gobierno y, en cada momento, a las administraciones de los tres ámbitos de gobierno, administraciones que pueden ser de uno o de diversos partidos políticos, con visiones distintas, por demás respetables, del urbanismo y de las prioridades en el orden económico, ecológico, político y social.

Por tanto, el principal reto que debe superar la administración de los macrodesarrollos es el de mantener, por un lado, la continuidad de las

premisas y principios básicos del proyecto que corresponda, y al mismo tiempo adoptar las modificaciones que resulten pertinentes por los cambios en los entornos económico, social y político; todo ello con el propósito de que, finalmente, se cumpla con los objetivos de cada proyecto, principalmente el de la calidad de vida de la población.

Surgen cuatro opciones para estructurar el organismo administrador de un macrodesarrollo, cada una con sus ventajas y desventajas, y para la elegida es necesario diseñar la figura jurídica adecuada a la legislación local y a las circunstancias:

Opción 1: Organismo del gobierno del estado.

Opción 2: Organismo con la participación de los tres ámbitos de gobierno.

Opción 3. Organismo a cargo de la iniciativa privada.

Opción 4: Organismo mixto.

Entre las funciones más importantes de la administración de un macrodesarrollo se encuentran las siguientes:

1. *Protección del territorio*

Gestión para que el gobierno del estado emita el decreto de creación de la provisión de suelo para alojar el macrodesarrollo, incluyendo las áreas urbanizables y no urbanizables, decreto que deberá incluir la voluntad de los gobiernos estatal y municipal(es) de hacer uso del derecho de preferencia que les conceden las leyes General de Asentamientos Humanos y Agraria, con el fin de proteger de la especulación la provisión de suelo creada.

2. *Ordenamiento del territorio*

- Estudio prospectivo de la economía urbana y regional para dimensionar los espacios requeridos para satisfacer las demanda urbana y rural de la economía y la sociedad.
- Definición de la dimensión del macrodesarrollo y delimitación geográfica de la poligonal envolvente, para definir las áreas urbanizables y no urbanizables del macrodesarrollo.
- Distribución de los usos del suelo dentro de la poligonal envolvente del macrodesarrollo.

3. *Formalización del proyecto del macrodesarrollo*

Gestión ante los gobiernos estatal y municipal(es) para:

- a) En su caso, modificación del marco legislativo y normativo urbano, inmobiliario, catastral y registral para facilitar el establecimiento del macrodesarrollo.
- b) Modificación del plan estatal de desarrollo urbano para incorporar el macrodesarrollo con el enfoque urbano-regional.

4. *Incorporación de los terrenos al proyecto de macrodesarrollo*

Aun sin definir las áreas urbanizables y no urbanizables del macrodesarrollo, contratar a empresas consultoras para realizar las siguientes acciones:

- Formulación de las investigaciones y análisis que permitan establecer el precio techo de los terrenos rústicos que garantice la factibilidad financiera del proyecto, las condiciones que aseguren la seguridad jurídica de las operaciones inmobiliarias, y la forma de pago a los propietarios de los terrenos rústicos que alivie de la presión financiera al macrodesarrollo, para la negociación con los propietarios de los terrenos.
- Formulación de la estrategia de negociación con los propietarios de los terrenos rústicos, estableciendo la figura o figuras jurídicas para su incorporación.
- En su caso, negociación con instituciones fiduciarias que intervengan para dar garantía al cumplimiento de las partes —propietarios de terrenos rústicos y desarrollador de segundo piso— en el precio, condiciones y forma de pago pactados.
- Promover, negociar y contratar la incorporación de los terrenos al macrodesarrollo.
- En su caso, realizar las acciones de saneamiento de la propiedad de los terrenos por incorporar.
- Formalizar, conforme a las condiciones pactadas, la transferencia de propiedad para su venta a los desarrolladores inmobiliarios, ya como macrolotes habilitados con infraestructura primaria.

5. *Gestiones para la expedición del nuevo plan, o de nuevos planes de desarrollo urbano municipal*

1. Presentación del proyecto de ordenamiento territorial del macrodesarrollo y del proyecto conceptual de las obras de cabeza para obtener el cambio de uso del suelo.
2. Solicitud al gobierno del estado para modificar el plan estatal de desarrollo urbano, a fin de incorporar al macrodesarrollo en él.
3. En su caso, solicitar al gobierno del estado la expedición del decreto de nuevo centro de población.
4. Presentación de la distribución de los usos del suelo dentro de la poligonal envolvente del macrodesarrollo, a fin de solicitar la expedición del nuevo plan o nuevos planes de desarrollo urbano municipal que incluyan al macrodesarrollo.

6. *Gestiones para el establecimiento de las obras de cabeza y las redes primarias*

- Presentación ante las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, de los estudios de preinversión relacionados con las obras de cabeza y las redes primarias, a fin de gestionar las autorizaciones y los apoyos técnicos y financieros para la elaboración de sus ingenierías y su construcción.
- En su caso, gestión de los créditos para financiar la elaboración de las ingenierías y la construcción de las obras de cabeza y de las redes primarias.
- En su caso preparación de las bases de licitación y promoción para la asignación de la concesión a empresas privadas para el financiamiento, la construcción y la operación de todas o de una parte de las obras de cabeza y redes primarias.

IX. CONCLUSIÓN

Como puede observarse, la legislación que incide con mayor fuerza en la conducción de la expansión del espacio urbano configura el siguiente panorama:

- a) Congruente con el carácter federal de la república, el peso de la responsabilidad en el ordenamiento del territorio recae en los municipi-

- prios, en menor medida en los estados, y asigna al gobierno federal las responsabilidades de la conceptualización estratégica en el plano nacional, y de coordinador de las acciones de los tres ámbitos de gobierno.
- b) En materia de infraestructura, en sentido contrario a lo expresado en el inciso anterior, las facultades decisorias radican en la administración pública federal, facultades que, frecuentemente, se ejercen sin consulta entre las dependencias involucradas.
 - c) En materia de administración de la infraestructura y de prestación de servicios públicos a la población, la responsabilidad recae en su totalidad en el municipio.

El municipio es el escalón de la estructura de poderes con mayores responsabilidades asignadas por el marco jurídico y con menores recursos técnicos y financieros para asumirlas; más aún cuando la tendencia a la metropolización, reconocida en el Segundo Foro Nacional de Suelo para Vivienda, conduce a que municipios rurales con cabildos formados por campesinos se vean obligados a tomar decisiones sobre urbanismo, tema del que están totalmente ausentes.

La actual subsecretaria de Desarrollo Urbano, arquitecta Sara Thopelson, en un artículo aparecido días antes de que ocupara el puesto en la publicación mensual de la Cámara Nacional de la Industria de la Vivienda (CANADEVI), manifestó lo siguiente:

Uno de los retos trascendentes para el futuro del desarrollo de la vivienda en nuestro país es el suelo urbano integral. Los grandes avances cuantitativos en materia de vivienda logrados en el último sexenio presentan situaciones preocupantes, ya que buena parte se han construido en las periferias de las ciudades debido al menor costo del suelo, pero carecen de infraestructura, los servicios son deficientes y las comunicaciones escasas y poco vinculantes con otras actividades sociales.

Es indispensable comprender que la vivienda es un componente integral del hábitat residencial urbano; sin embargo, no podemos considerar únicamente el lote y unidad de vivienda, ya que su relación con el entorno inmediato es nulamente (*sic*) sustentable, pues evita la generación de comunidades y espacios públicos que constituyen el tejido de la ciudad y del país. Por lo tanto la planeación urbana debe ser el primer paso en el desarrollo y crecimiento ordenado de la ciudad, integrando las redes de infraestructura, definiendo las densidades habitacionales, fomentando el concepto de ciudad

policéntrica que incluye en cada zona los satisfactores inmediatos de la vida urbana, ligados a vías de comunicación eficientes y redes integradoras de transporte público.

La Ley (General) de Asentamientos Humanos, vigente desde mayo de 1976, es hoy obsoleta, es necesario transformarla en un nuevo instrumento, una **LEY MARCO**¹¹ que soporte la renovación de leyes de desarrollo urbano estatales y municipales, que respondan con eficacia a la planeación territorial derivada del acelerado crecimiento de la mayoría de nuestras ciudades, y asumir los dos grandes pendientes que enfrentamos: la atención a los pobres, la población de menores ingresos y el concepto de “hacer ciudad”,¹² con todas las implicaciones que de ello se derivan.

El reto urbano es ineludible ante la circunstancia actual en que la vivienda, en términos de planeación urbana, ha rebasado a la ciudad.

Hasta aquí la arquitecta Thopelson. Nada más que agregar de mi parte.

¹¹ Con mayúsculas y en negrillas en el original.

¹² El entrecomillado es del original.