

## **EL MERCADO DE LA TIERRA RURAL: EL ESCENARIO DE EXCEPCIÓN Y EL DE MERCADO**

**CARLOS ALFONSO SANDOVAL MIRANDA**

Ingeniero Agrícola por la Universidad Nacional Autónoma de México, Especialista en Valuación Rural por la Universidad de Zacatecas, Maestría en Desarrollo Inmobiliario por la Politécnica de Madrid. Docente e Investigador del Centro de Estudios Investigación e Innovación Tecnológica de la Valuación para América Latina, así como de la Universidad Nacional Autónoma de México en la Especialidad en Valuación Rural. Correo electrónico: carlossandoval @ceitval.com

Recibido: 17/10/11

Aceptado: 07/11/11

### **Resumen**

Las transacciones de tierra rural en México se dan en dos escenarios: *de mercado* o *de excepción*. En el primero, las transacciones están determinadas por la ley de la oferta y la demanda, mientras que en el segundo, los propietarios no tienen la libertad ni la voluntad de vender sino que son obligados a ello. El valor de la tierra rural variará dependiendo de si la transacción se da en uno u otro escenario, además de otras variables. Los resultados reportados son de una investigación realizada durante la década 1998-2008, cuyo objetivo fue comprender los elementos que afectan el valor de la tierra rural. Para el desarrollo de la misma, acopiaron y analizaron datos de diferentes fuentes: Registro Público de la Propiedad, planes y programas nacionales, proyectos apalancados por el Banco Mundial y 12 proyectos de infraestructura. El propósito, es invitar a académicos, investigadores, valuadores y responsables de políticas públicas a la discusión en pro de un paradigma que permita la re-valoración de la tierra.

**Palabras clave:** escenario de excepción y de mercado, valor de la tierra rural, expropiación, idoneidad.

### **THE RURAL LAND MARKET: THE STAGE OF EMERGENCY AND THE MARKET**

### **Abstract**

Rural land transactions in Mexico take place in two possible scenarios: market driven transactions or exceptional transactions. In the first scenario, transactions are determined by the demand and supply law, while in the second one owners has neither freedom nor motivation to sell, but they are forced to do so. The

value of rural land will vary if the transaction is given in one or another scenario, among other variables. This document reports a research conducted in Mexico between years 1998 and 2008 that had as the main objective to understand the elements affecting the value of rural land. In the used methodology different sources were researched. Among them were: Public Property Records, national programs and plans, World Bank financed projects and 12 infrastructure projects. The purpose of this research is to invite the academic, research, appraisers and public politics communities into a discussion which can have as a final product a new paradigm enabling the re-valuation of land.

**Keywords:** exception and market scenario, value of the rural land, eviction, suitability.

## PRESENTACIÓN

Este artículo es el reporte final de una investigación realizada sobre las transacciones de tierra rural en México. Los resultados de la indagación revisan la existencia de dos escenarios en donde existen cambios de propietarios de tierras. A uno se le ha denominado *de excepción* en donde se utiliza el mecanismo de expropiación y, al otro, se le denomina *de mercado*. Sin embargo, hay que subrayar dos hechos: por un lado, que en México los registros de las transacciones son deficientes; y, por el otro lado, fuera de estos dos escenarios se hacen intercambios de posesión y propiedad de tierra que no se registran.

El interés en este tema se deriva de la postura basada en el supuesto de que la historia de los pueblos se encuentra expresada, entre otras cosas, por la relación social, económica y jurídica que ellos tienen con la tierra. El vínculo con la tierra es fuente de la riqueza y de la cultura (arraigo, identidad, pertenencia, etc.) de los pueblos.

En todos los países se pueden encontrar dos categorías de tierras: rural y urbana. Sin duda, la relación entre ambas ha llamado la atención de los Gobiernos, la sociedad e investigadores, pero su complejidad aún no está resuelta. Este reporte se centra en la tierra rural y expone los resultados de una investigación sobre ella en dos escenarios ya mencionados: *de mercado* y *de excepción*.

## LA TIERRA RURAL: EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

En México, desde los puntos de vista jurídico y político, abordar la cuestión de la tierra en general y la rural en particular implica partir del artículo 27 Constitucional<sup>1</sup>. Este se refiere a la propiedad originaria, privada, pública y social. El precepto constitucional reconoce que la Nación es la propietaria original de las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional. Esta disposición está entrelazada a la concepción de soberanía arraigada en la sociedad mexicana.

El referido artículo establece que la propiedad de tierras y aguas, se divide en pública, privada y social. La Nación se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, los mismos son de propiedad pública; transmite el dominio de tierras y aguas a particulares, constituyendo la propiedad privada; o a ejidos y comunidades, dando lugar a la propiedad social.

En materia rural, el artículo 27 de la Constitución de 1917, fue la bandera agrarista de la Revolución, hasta su reforma del 6 de enero de 1992. Durante el período comprendido entre 1911 y 1992 el reparto agrario alcanzó algo más de 100 millones de hectáreas de tierras y se habían establecido unos 30,000 ejidos y comunidades que incluyeron 3,1 millones de jefes de familia<sup>2</sup>.

Con la pretensión de ajustar el precepto con la realidad, desde 1917 hasta la fecha, el artículo 27, ha tenido 16 reformas, tal y como se refleja en el siguiente cuadro:

---

<sup>1</sup>Artículo 27. «La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1934).

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1934)».

<sup>2</sup>Los historiadores en ocasiones cuestionan estos datos a raíz de que el *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos* (PROCEDE) consideraba 31,201 núcleos agrarios; mientras el *Censo Agropecuario de 1992*, considera como ejidatarios y comuneros a 3.5 millones de mexicanos.

**Tabla 1. Reformas Constitucionales del artículo 27<sup>3</sup>**

Reforma	Fecha de Publicación	Reforma	Fecha de publicación (DOF)
1 <sup>a</sup>	DOF 10-01-1934	2 <sup>a</sup>	DOF 06-12-1937
3 <sup>a</sup>	DOF 09-11-1940	4 <sup>a</sup>	DOF 21-04-1945
5 <sup>a</sup>	DOF 12-02-1947	6 <sup>a</sup>	DOF 02-12-1948
7 <sup>a</sup>	DOF 20-01-1960	8 <sup>a</sup> Fe de erratas	DOF 29-12-1960 DOF 07-01-1961
9 <sup>a</sup>	DOF 20-01-1960	10 <sup>a</sup>	DOF 06-02-1975
11 <sup>a</sup>	DOF 08-10-1974	12 <sup>a</sup>	DOF 06-02-1976
13 <sup>a</sup>	DOF 03-02-1983	14 <sup>a</sup>	DOF 10-08-1987
15 <sup>a</sup>	DOF 06-01-1992	16 <sup>a</sup>	DOF 28-01-1992

Cada una de las anteriores reformas tuvo un espíritu y significado, sobre ellas hay una extensa bibliografía desde el enfoque de la antropología, el derecho, la economía y la sociología, cuya revisión esta fuera del alcance del presente reporte. Baste solo mencionar algunas líneas sobre la última.

La reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, permitió la promulgación de dos ordenamientos: la *Ley Agraria* y la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

La primera, determinó la creación de la Procuraduría Agraria, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y la transformación del Registro Agrario Nacional, en un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Mediante la segunda, se crearon los Tribunales Agrarios como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos en materia agraria en todo el territorio nacional. La Ley Agraria de

<sup>3</sup>H. Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\_art.htm> [Consulta: 2011, octubre, 6]

México, fue reformada y adicionada el 9 de julio de 1993, fecha en que también se publicaron las reformas y adiciones a la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*.

En México, como en otros países, existe un mecanismo de carácter jurídico que afecta a la propiedad de la tierra: la *expropiación*. Esta la ejerce el poder público e impone a un particular la cesión de su propiedad por razones de utilidad pública, con objeto de realizar obras de interés general o de beneficio social. La cesión debe cubrir ciertos requisitos entre ellos se encuentra la idoneidad y la indemnización.

La expropiación como mecanismo de cambio de propietario, respecto a la tierra, conforma el escenario que se denomina *de excepción*. En el otro escenario, las operaciones se dan por concurrencia de compradores y vendedores, dentro de un marco legal y por ello, se ha denominado *de mercado*.

Un mercado existe cuando los compradores que intercambian dinero por un bien o servicio y los vendedores intercambian bienes o servicios por dinero. Así, el mercado se define en términos de las fuerzas fundamentales de la oferta y la demanda.

Las definiciones anteriores, *expropiación* y *mercado*, son el punto de partida para describir el funcionamiento y las condiciones de dos escenarios de intercambio de tierra rural.

## ESCENARIO DE EXCEPCIÓN

América Latina vivió procesos de repartos agrarios, entre las finalidades de los mismos se encuentra la terminación de los latifundios. El reparto sólo fue posible luego de fijar límites de extensión de las superficies y los tipos de propiedad. Si se revisa la historia puede decirse que el reparto agrario, en cualquier país, ha sido un proceso jurídico-político.

Los países se fueron transformando en urbanos. Las ciudades se convirtieron en polos de atracción y símbolos del desarrollo. Ante la ausencia de un desarrollo territorial se dio el crecimiento de las manchas

urbanas vía la apropiación de la tierra rural. En los 70, la geografía de los países mostraba grandes concentraciones poblacionales.

Los movimientos migratorios desde el campo se apropiaban del suelo, cercano a la mancha urbana o en ella por medio de invasiones y colocaban a esas superficies en irregularidad jurídica. Como ocupantes, los inmigrantes demandaban su derecho a la tierra, certeza jurídica y acceso a los servicios públicos.

La ocupación irregular produce que las superficies se encuentren fuera de la Ley y del mercado aunque luego se regularice y se dé un pago indemnizatorio. Este proceso de transformación de tierra rural a urbana se dio en un escenario de excepción. En el cual los propietarios no obtienen un precio por su superficie regulado por la lógica del mercado sino un precio compensatorio.

Los gobiernos en América Latina preocupados por esta transformación establecieron diversos programas: reservas territoriales, regularización de la tierra, programas de vivienda y de colonias populares, y modificaron las normas. Sin embargo, el objetivo de todos ellos era resolver una situación de hecho con la pretensión de la reordenación urbana; aún con las excepciones no existió programas que previnieran la ocupación de tierras rurales dentro de un plan de crecimiento y desarrollo ordenado de las ciudades y menos aún un desarrollo territorial sustentable.

En este contexto aparecieron ciertos movimientos sociales que tienen diferentes denominaciones en América Latina, «sin techo», «urbanos», «populares», etc. Varios de ellos nacieron y crecieron creando colonias en donde se daba una secuencia de demandas: regularización, acceso y servicios. Curiosamente al interior de algunas de estas comunidades los líderes o los propios invasores «vendían sus derechos», a un precio que variaba dependiendo de dos variables: la lejanía o cercanía de la ciudad y la expectativa del tiempo de espera para la regularización. Pero, ese pago no era por la tierra, sino por la ocupación de ella y por la esperanza de que un día fuera una propiedad. Por lo tanto, el pago era fijado de manera arbitraria y subjetiva, sin ningún valor

referencial. Otros no solicitan dinero sino la concurrencia a reuniones, manifestaciones, etc. y la realización de tareas (limpieza, vigilancia, etc.).

Así, el Estado se enfrentaba a una situación de hecho, fuera de la Ley y del mercado; y su objetivo era regularizar y dotar de servicios a esas colonias. Pocas tierras invadidas fueron recuperadas, las razones para no aplicar la Ley ni la fuerza pública fueron diversas. Ante eso el propietario de la tierra invadida se ubicaba *ipso facto* en una situación precaria: sus posibilidades de recuperar su propiedad eran casi nulas y mínimas de obtener el precio justo. La invasión no solo provocaba la disminución del precio del terreno en que se asentaba sino de aquellos aledaños, porque se colocaban en la situación de una posible invasión. La mayoría de propietarios de terrenos expropiados se resignaron para esperar la expropiación y la indemnización correspondiente, en el fondo de manera consciente o inconsciente aceptaban que se les había quitado su libertad y su voluntad de vender o no su propiedad.

En esos años de invasiones y regularizaciones, se habló del derecho urbano y los demandantes usaron la invasión como medio de presión socio política. En la actualidad, las invasiones se han reducido aunque todavía hay remanentes del impacto que tuvieron: existen superficies irregulares y con carencias de servicios; propietarios que aún están en litigio; etc.

Cuando se da la expropiación no se puede negar que el propietario es forzado a vender y por esto no existe en el sentido estricto una operación de mercado. Pero, aún con la pérdida de su libertad y voluntad de vender o no, el precio de la indemnización es un asunto importante.

En México, el monto de indemnización se fija «atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados»<sup>4</sup>; y, este valor no podrá ser inferior, «en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras»<sup>5</sup>. Respecto a las tierras expropiadas con el objetivo de crear una obra infraestructura: aeropuerto, presa hidroeléctrica, etc. se hará referencia posterior cuando se mencione la idoneidad de una superficie para una instancia gubernamental.

<sup>4</sup>Artículo 94 de la *Ley Agraria*, vigente.

<sup>5</sup>Artículo 10 de la *Ley de Expropiación*, vigente.

Por otra parte, en los casos de las tierras expropiadas, la normatividad mencionada líneas arriba, establece que la indemnización no puede ser por debajo del valor catastral. Esto remite a la cuestión catastral, la cual afecta a las tierras rurales y urbanas, ya sean intercambiadas en el escenario de excepción o en el normal o de mercado. Por ello, hay que referirse al catastro.

Los valores catastrales en México muestran grandes rezagos. Los esfuerzos de actualización se han basado más en el deseo de aumentar la recaudación que en una estrategia para utilizar el catastro como herramienta para la gestión del territorio. Aun pecando de sintéticos, el balance respecto de los esfuerzos podría resumirse en los tres puntos siguientes:

- Los procesos catastrales y tributarios han sido desarrollados de forma independiente. Es decir, sin solución sistematizada soportada en fundamentos jurídicos, administrativos y técnicos claros y detallados.
- Se ha buscado una operación catastral centralizada diseñada para el control administrativo generando, entre otras cuestiones, una escasa e ineficiente coordinación intermunicipal.
- Es cierto que los programas de modernización han incorporado cartografía digital y GIS (Sistemas de Información Geográfica); pero, desintegrados por lo que han sido poco rentables.

En suma, el catastro no ha sido ni es una herramienta para la gestión territorial y menos aún es utilizado para la prevención de la incorporación de la tierra rural, lo cual es grave tomando en base al propio Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1994-2000 el cual establece la disponibilidad de tierras para el crecimiento de las ciudades, que son en un 70% tierras de propiedad social<sup>6</sup>.

Esta situación para las tareas de valuación de la tierra rural enseña:

- La distancia entre la tierra rural y urbana, es factor que incide en el valor de la primera: dos superficies con condiciones iguales tendrán un distinto valor dependiendo de la distancia que cada una tiene respecto a la mancha urbana.

---

<sup>6</sup>Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1994-2000, México.



- Las tierras rurales susceptibles de entrar al mercado van a depender de su situación jurídica.

## **ESCENARIO NORMAL O DE MERCADO**

Por *normal* se entiende la existencia de un marco legal y de un mercado. El marco legal va a regular los tipos de propiedad: la privada y la social (ejido), pero la situación de cada una va tener ciertas particulares que impiden ya sea su concurrencia en el mercado o el desarrollo de éste.

### **La situación de la propiedad privada**

A primera vista, las tierras de propiedad privada no presentan problemas pero tienen restricciones de carácter legal, social y económico que impiden la productividad y la consolidación del mercado.

#### **a) Restricciones legales**

1.-El límite estipulado en la Ley: 100-00-00 hectáreas de riego o su equivalente, es aplicado tanto en las adquisiciones individuales como a las colectivas.

2.-El retraso en el Registro Público de la Propiedad. Sobre todo en los estados del sur donde puede superar los 5 años. La ausencia de registro genera incertidumbre al inversionista

3.-Las deficiencias en la delimitación de linderos. Límites imprecisos impiden la adquisición de tierra y abren la posibilidad de invasiones o incrementan la probabilidad de ellas.

#### **b) Restricciones sociales**

1.- La atomización de la tierra. Los predios a lo largo de su historia se van subdividiendo dando lugar a ofertas de tierra sin superficie para niveles de productividad competitivos. Sin embargo, hay que mencionar el caso de los clusters, por ejemplo en la industria de la carne de pollo y huevo que permiten la productividad bajo esquemas de alianzas o de arrendamiento de pequeñas superficies, sobre todo las colindantes con carreteras.

2.- La indefinición de linderos e invasiones colocan a las tierras en un clima de conflicto social potencial o real.

3.- El nivel técnico de los productores tiene tendencia a disminuir por el acceso restringido y el alto costo de la capacitación así como de la tecnología.

4.- La migración por carencia de superficie; falta de apoyos; baja rentabilidad y pocas oportunidades. Ha provocado que la fuerza de trabajo joven abandone las actividades agropecuarias y emigre a la ciudad o al extranjero. El reporte sobre el seguimiento de la migración del Banco Mundial presentaba para el año de 2005, un total de emigrantes mexicanos al exterior superior a 11.5 millones lo que representaba el 10.7% de la población total<sup>7</sup>.

5.- Falta de cultura ambiental que provoca constante y progresivo deterioro de la tierra rural. A consecuencia de la migración, el productor rural que permanece es el de mayor edad y éste tiene poco interés ecológico, salvo que le reditúen beneficios económicos.

### **c) Restricciones económicas**

1. Baja rentabilidad. La falta de apoyo y subsidios, investigación, innovación y transferencia de tecnología, generan baja rentabilidad. Las superficies tienen esquemas tradicionales de subsistencia de escasa competitividad.

2.- Falta de infraestructura que provoca elevados costos en el transporte hacia los puntos de venta de los productos.

3.- Escasa organización para la comercialización que provoca la existencia de intermediarios.

## **La situación de la propiedad social**

Un dato puede mostrar el peso que tiene la propiedad social. Esta representa una superficie de 103 millones de hectáreas que es aproximadamente la mitad del territorio nacional. En esta superficie la normatividad aplicable permite operaciones comerciales. Sin embargo,

---

<sup>7</sup> *Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration.* Banco Mundial.

son escasas por dos motivos: la cultura de los ejidatarios y el procedimiento establecido.

El procedimiento es prolongado y complicado desalentado las operaciones. La cultura de los ejidatarios presenta algunos rasgos antropológicos interesantes. La población con mayor edad conserva la idea que la tierra es resultado de su lucha por ella; tienen un sentido de arraigo fuerte; no son propensos a admitir nuevos vecinos; su vida diaria se encuentra en relación al cultivo; tienen y conservan cierto aislamiento que se hace presente en su renuncia a aceptar aquello que viene de fuera.

### a) Restricciones legales

1.- Delimitación física y legal de la tierra. Al igual que en la propiedad privada, existen importantes deficiencias en la delimitación de linderos. Adicionalmente, se llegan a acuerdos entre núcleos agrarios que modifican los linderos originales, los cuales no son registrados por las autoridades.

2.- En 1993 gobierno implemento el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) con el objetivo de regularizar y en el 2006 se hace la declaración de su conclusión y cierre operativo. Los resultados oficiales reportados son los siguientes:

**Tabla 2. Resultados del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)<sup>8</sup>**

Descripción	Valor
Núcleos agrarios en el país	31,201
Núcleos Agrarios certificados y titulados	28,757
Logro de núcleos certificados y titulados	92.16%
Familias beneficiadas	4'445,213
Documentos generados	9'569,129

<sup>8</sup>Los datos fueron tomados <[http://www.ran.gob.mx/ran/programas\\_sustantivos/ran\\_procede.html](http://www.ran.gob.mx/ran/programas_sustantivos/ran_procede.html)>[Consulta: 2011, octubre, 6]

## **b) Restricciones sociales**

1.- Atomización de la tierra. La subdivisión de las parcelas es más frecuente y de mayor intensidad en la tierra ejidal que en la privada. El resultado son terrenos más reducidos en las tierras ejidales que en las privadas.

2.- Sociedad cerrada. Existe un fuerte rechazo a quienes quieren incorporarse al núcleo agrario y hacia los inversionistas. Existe el sentimiento que los «extraños» al núcleo les van a «robar» su patrimonio. Esto reduce el mercado potencial de la tierra y la inversión en ella.

3.- Capacitación escasa. Aún con los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales, y con la posibilidad de que los núcleos la aceptan, en ocasiones la capacitación suele ser de mala calidad y con descuido a los aspectos ambientales. Los casos de éxito es cuando se produce una alianza entre el núcleo y organizaciones o empresas.

4.- Ausencia de la preocupación ecológica. A raíz que los esquemas de cultivo están arraigados en la forma de vida, hay poco interés para su mejoría o para la integración de aspectos ambientales, dando como resultado un constante y progresivo deterioro de la tierra rural. La excepción se da cuando la consideración ecológica da un beneficio económico.

5.- Migración. Ante las pocas posibilidades de mejora o por la imposibilidad de tener una superficie rentable se abandona la actividad para emigrar hacia los centros urbanos o al extranjero. En los núcleos agrarios e indígenas de hecho hay dos tipos de migración. La temporal relacionada a los ciclos agrícolas en donde los hombres salen a cosechar en otros estados y en el extranjero, pero regresan para su propia cosecha. La permanente hacia los centros urbanos nacionales o internacionales con la pretensión de «triunfar».

## **c) Restricciones económicas:**

1.- No hay garantías reales. La tierra no es garantía y en caso de que se lograra un apoyo, solo se permite gravar el usufructo. En tal situación, no hay apoyo o crédito por parte de la banca comercial; hoy en día, ni la banca de desarrollo da apoyos de forma abierta.

2.- Falta de infraestructura y organización. La falta es más notoria en los núcleos agrarios, ya que son muy pocos los que se organizan e invierten en ésta. La inversión estatal en términos reales ha disminuido y, además, se muestra cierto abandono de la infraestructura construida en años del auge de participación estatal (pozos, sistemas de riego, bodegas, etc.).

### **Efectos**

En el escenario anterior, el mercado de tierra rural es fragmentado, reducido y muestra como características generales las siguientes.

1.- Hay compras-ventas al interior de los núcleos ejidales. Las adquisiciones las realizan los propios ejidatarios o avocindados: las comerciales son escasas ya que la mayoría se realiza bajo esquemas de intercambio o de pago en especie.

2.- Solo participan en el mercado la tierra rural privada. El procedimiento largo para la compra-venta de superficies de propiedad social desalienta al mercado.

3.- Los participantes son locales. Por lo general quienes compran, son aquellos que pretenden incrementar sus áreas de producción. Las compras, de manera preferencial, se hacen de terrenos colindantes; aunque, no se descarta la posibilidad de comprar otras superficies. El comprador local aprovecha su conocimiento sobre la zona, la situación de los predios, el clima social y sobretudo las condiciones del vendedor. Por ello, es un mercado restringido dominado por compradores. Los compradores externos pudieran pagar un mejor precio; sin embargo, carecen del conocimiento de las ofertas de tierras y del clima social.

4.- Cambio del uso de la tierra. Existen compras importantes en extensión y en número de propiedades cuando el objeto de uso es diferente al agropecuario. Por ejemplo: para reserva territorial o proyectos de desarrollo de infraestructura en el sector turístico / industrial.

5.- Secuelas de las promotoras de vivienda. Las promotoras han adoptado sistemas de producción de tipo industrial, lo cual las ha llevado a adquirir grandes extensiones en ubicaciones cada vez más distantes de las manchas urbanas: compran a un bajo precio para abatir el costo final de

la vivienda dentro de los rangos de precio establecidos. El resultado son desarrollos desarticulados que obedecen más a la lógica de la ganancia que a «la visión planificadora del Estado».<sup>9</sup>

### **Análisis de datos e información**

Los datos e información abarcaron una muestra de 17<sup>10</sup> núcleos agrarios y se estableció un periodo de análisis de 10 años.

<b>Muestra</b>	<b>17 núcleos agrarios</b>
<b>Periodo de análisis</b>	<b>10 años</b>
<b>Resultados</b>	<b>09 núcleos agrarios presentaron operaciones comerciales</b> <b>25 operaciones fueron registradas</b> <b>01 núcleo se realizaron el 44% de las operaciones</b>

El hecho de que el 44% de las operaciones se hayan dado en un solo núcleo significa que este tenía características específicas. La dos más significativas eran: mejor ubicación y mayores posibilidades de uso diferente al agropecuario.

La ubicación de las tierras es una característica compleja en el sentido de que depende más del uso que se pretende dar que de la propia superficie. Por ejemplo, para una empresa procesadora de frutas tendrá una preferencia de ubicación distinta a una empresa de mensajería. A la primera, le interesará la distancia de los productores, la existencia de mano de obra, distancia a los centros de consumo, etc. A la segunda, le interesa aquel punto que le permita reducir sus recorridos a distintos destinos.

### **Modificación de valor y del mercado como efecto de la inversión**

Cuando existe una inyección de capital en una región determinada la tierra es revaluada y hay posibilidades de que el mercado de ella deje de ser meramente local. Se puede decir que los mercados locales consolidados se convierten en regionales.

<sup>9</sup> Eibenschutz, *et al* 2009, p.11

<sup>10</sup> Los datos del 2000 identifican 29,932 nucleos agrarios en la República mexicana.

Dos superficies iguales en tamaño y condiciones tendrán valores distintos si una de ellas se encuentra en el mercado local y la otra en el regional. En el regional la demanda y la oferta son mayores. Los mercados regionales por lo general se encuentran determinados por una industria (minera, petrolera, turística, etc.), aunque la influencia de la agropecuaria es menor.

En los mercados locales una inversión significativa puede ayudar tanto a la modificación del valor como a la consolidación de un mercado. El ejemplo que ilustra esto son los préstamos para adquisición de tierra bajo las reglas de operación para proyectos apalancados por el Banco Mundial.

Acerca de este tipo de préstamos se realizó la siguiente recopilación,

<b>Universo</b>	94 núcleos agrarios
<b>Rango (o periodo de análisis)</b>	3 años
<b>Resultados</b>	Los valores de la tierra se modificaron

Estos proyectos se distribuyeron en 63 municipios de 10 estados de la república mexicana como muestra en la siguiente tabla.<sup>11</sup>

No.	Estado	Municipio	Núcleo Agrario	% de Participación
1	Aguascalientes	4	4	4.26%
2	Guanajuato	9	21	22.34%
3	Guerrero	9	13	13.83%
4	Michoacán	9	11	11.70%
5	Oaxaca	10	13	13.83%
6	San Luis Potosí	2	2	2.13%
7	Sinaloa	4	7	7.45%
8	Sonora	6	12	12.77%
9	Yucatán	6	7	7.45%
10	Zacatecas	4	4	4.26%
	<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>94</b>	<b>100.00%</b>

<sup>11</sup>Elaboración propia, en base de datos tomados del Programa Fondo de Tierras, período 2004-2006, del FIFONAFE (Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal).

Las condiciones de los estados son distintas tanto en ubicación geográfica, niveles de tecnificación en la producción agropecuaria, participación en el producto interno bruto, densidad poblacional, características socio-económicas de sus habitantes, niveles de migración de sus habitantes, etc. Los valores de la tierra se modificaron hasta los niveles marcados por los alcances establecidos por el programa.

Al introducir un cambio en las condiciones de las superficies, ellas son revaloradas. Al transformarse alguna restricción (legal, económica, social) la demanda puede incrementarse. Esto se da tanto en la tierra rural como en la urbana. La ilustración de esto, para el caso de las urbanas, es el Bando 2 en la ciudad de México, que eliminó la restricción de la densidad por metro cuadrado en cierto perímetro de la ciudad.

### **Tamaño del mercado de tierra rural**

En cuanto a éste se realizó un análisis en 540 municipios del país que representan el 22.18% del total (2,435). Los resultados fueron:

- El promedio anual de compra-venta de tierra en un registro judicial se sitúa entre 5,000 a 10,000 operaciones.
- De cada 100 operaciones registradas ante el RPP, solo una es de un predio rural.
- De cada 100 operaciones registradas en el RPP de carácter agropecuario, solo el 20% son operaciones de tierra netamente agropecuaria: el 80% de la tierra rural se adquiere con la finalidad de uso diferente al agropecuario.

Los resultados muestran al mercado de tierra rural dominado por compras de superficies para otro uso y significa que el interés está en otros sectores menos en el agropecuario, forestal o ecológico. El hecho de que menos del 1% de las transacciones mercantiles de tierra en México se refieran a terrenos netamente agropecuarios muestra que el mercado dominante en el país es el inmobiliario urbano.



## La tierra rural para proyectos de infraestructura

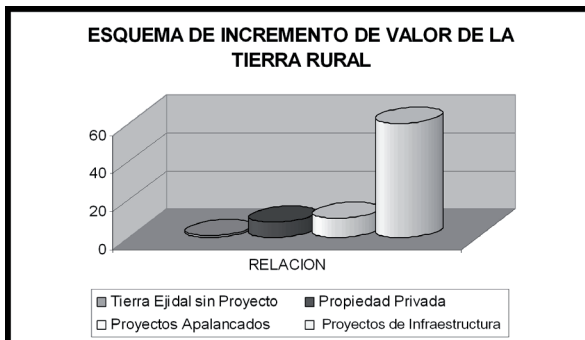
Se revisaron 12 proyectos de infraestructura del gobierno Federal. Entre los cuales se pueden mencionar el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, los proyectos de presas hidroeléctricas - La Yesca y el Cajón -; Derechos de vía para la Comisión Federal de Electricidad; y Contratos de ocupación superficial para Petróleos Mexicanos (PEMEX).

La revisión se centró en los avalúos realizados para dichos proyectos con los siguientes resultados:

1. Se observan 6 clasificaciones de suelo.
- 2.- Los avalúos fueron realizados por el Instituto de Administración y Avalúo de Bienes nacionales (INDAABIN, así como en su tiempo la CABIN), instituciones de crédito y especialistas en la materia.
- 3.- Los avalúos, generalmente, coinciden en los precios unitarios cuando las clasificaciones de los terrenos son similares.
- 4.- Los valores reportados no son comparables con los existentes en el mercado abierto, salvo cuando éste está influenciado por condiciones de uso distinto al agropecuario (influencia urbana).

## Comparación de valores

El siguiente gráfico<sup>12</sup> permite hacer una comparación del incremento de los valores.



<sup>12</sup>Tomado de Sandoval Carlos, Ponencia, (2007). *Cómo Funciona el Mercado de la Tierra Rural Bajo Distintos Escenarios*, Congreso Panamericano de Valuación. San José de Costa Rica.

El gráfico anterior muestra: la tierra ejidal sin proyecto tiene menor valor; la tierra de propiedad privada alcanza un mayor valor. Lo último se produce por una parte, debido a un marco legal no restrictivo; y, por la otra, por la existencia de una demanda de compradores locales. Cuando existe un proyecto apalancado la tierra se revalúa hasta el nivel permitido por el proyecto en sí, no por el mercado de oferta y demanda. El mayor valor se encuentra en las tareas que responde a la idoneidad de la superficie para un determinado proyecto de infraestructura.

Al considerar el valor comercial respecto al valor de la transacción se observa una variación de distinta magnitud cuyo promedio se muestra en la siguiente tabla:<sup>13</sup>

CARACTERÍSTICAS	RELACIÓN
Tierra Ejidal sin Proyecto	1
Propiedad Privada	8
Proyectos Apalancados	10
Proyectos de Infraestructura	60

Es evidente que los propietarios no pueden tener como expectativa que sus terrenos sean idóneos para los proyectos de infraestructura. Mientras la tierra rural se ubica en el mercado local la relación posible a alcanzar es de 8. Esta tabla muestra que la revaluación de la tierra depende de la inversión, vía de proyectos apalancados, más que en la tierra rural en sí misma. Además el incremento de las inversiones es un catalizador para el desarrollo del mercado de tierra sujeto a las fuerzas de la oferta y demanda.

### **Idoneidad**

Las tierras rurales, como se explicó ya, alcanzan su más alto valor cuando son idóneas para determinado proyecto de

<sup>13</sup>Idem.

infraestructura. Esto le da ciertas particularidades al proceso de compra-venta entre las cuales se pueden mencionar:

- La deseabilidad de la superficie determina la estimación del valor.

- La deseabilidad del comprador le da al vendedor una posición ventajosa.

- El gobierno parte de la condición de ventaja para el vendedor y considera dos opciones: la compra o la expropiación.

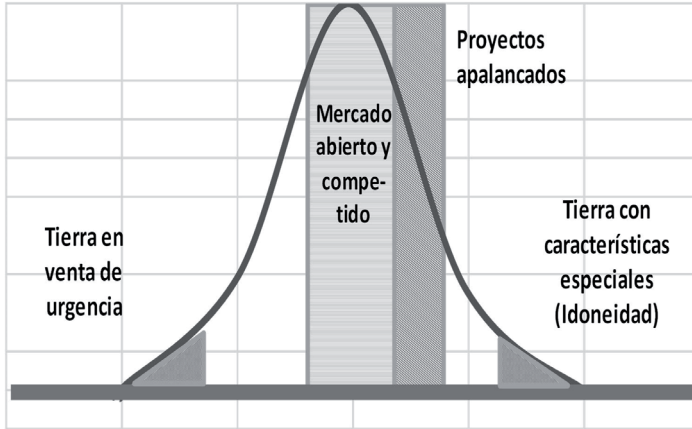
- Cuando la superficie es única se establece una condición de monopolio y de monopsonio. El vendedor sabe que tiene el único bien posible para ese determinado proyecto. Pero también sabe que sólo hay un comprador.

- Desde el punto de vista de la expropiación la idoneidad se constituye como la característica más relevante de la propiedad e indispensable para integración del expediente requerido: sin idoneidad no es posible la expropiación.

Los puntos anteriores colocan el asunto en una encrucijada: sí se reconoce al bien como único el valor será superior; sí no es así no es posible su expropiación.

La aparente contradicción sobre la alteración al valor comercial puede explicarse con la siguiente gráfica en la que se representa un mercado abierto y competido (rayado horizontal), en donde un avalúo maestro da cuenta del valor promedio de las tierras que a la vez muestran un crecimiento histórico. Este rango crece cuando existe la condición de un flujo de capital como es el caso de los proyectos apalancados (rayado vertical). Cuando así sucede, los avalúos individuales muestran una re-valoración respecto al promedio, esto significa que aquellas superficies donde se invierte aumentan su valor.

### Gráfico del comportamiento del valor bajo distintos escenarios<sup>14</sup>



Los extremos hacia ambos lados también deben ser considerados dentro de la curva de frecuencia. En extremo izquierdo muestra menor número de operaciones que se realizan, por lo general, a un valor menor del promedio. Esto es común en mercados pocos consolidados donde se realizan compras a vendedores con urgencia. En el extremo opuesto, la superficie se valora en cuanto a su idoneidad, su característica única para un proyecto específico. El comprador va considerar el costo oportunidad, lo cual le permite comprar a un valor superior al promedio; en el caso en que el precio que quiere el vendedor rebasa la consideración de su costo por no realizar el proyecto, va desistir de la compra.

En base a lo anterior, puede considerarse que para la propiedad social sea objeto de interés deben existir:

- Proyectos con inversión financiera (proyectos apalancados).
- Proyectos infraestructura por parte del Estado.
- Proyectos de transportación: carreteras, líneas de conducción de energía eléctrica, oleoductos, gasoductos, etc.<sup>15</sup>

<sup>14</sup>*Ibid.*

<sup>15</sup>Aquí se diferencian los proyectos de infraestructura de los de transportación, debido a que en los primeros se realiza compra de poligonales; en cambio en los segundos se realizan compras de franjas de superficie.

- Programas de reserva territorial.

En todos los casos anteriores aparece una variante importante: la compra se hace uno por uno o se hace de forma conjunta. Cuando se realiza en forma conjunta van a aparecer ejidatarios que desean vender y otros que no; se abre la posibilidad de que la compra o el proyecto se politice, surgiendo actores sociales externos; etc. Es por ello, que la posibilidad de realizar compras privadas (uno a uno) es importante en la medida en que el comprador pueda pagar a lo largo de la curva del valor, anteriormente descrita. Es decir, sus compras serán al valor del mercado.

Los casos anteriores también se dan en la propiedad privada y en ambos aparecen ciertas restricciones.

- Los proyectos apalancados tienen como restricciones: recursos limitados; reglas estrictas de operación; cambios de gobierno que en ocasiones representan abandono de proyectos.

- Los proyectos de infraestructura tienen como restricciones: la programación de sus recursos, en ocasiones estos requieren de ampliaciones que pueden no autorizarse; proyectos con holguras de tiempo muy reducidas; compra de superficie 1 a 1 (monopsonio / monopolio).

- Los programas de reserva territorial tienen su restricción en cuanto a que los gobiernos no tienen un plan de desarrollo territorial a largo plazo; al no contar con un inventario preciso de la propiedad pública se dificulta una gestión de ella en términos de su crecimiento o de la definición de su destino.

### **Precio, valor comercial, valor de mercado**

En materia de valuación siempre se habla del valor comercial. Pero, porque aparecen diferencias entre dicho valor cuando encuentra en un avalúo maestro, correspondiente a conjunto de unas superficies, y en avalúo específico de una superficie particular. Entre las variantes que se ha considerado son:

- Rango: cuantos participan o pueden participar (comprador /vendedor).
- Tiempo: para llevar a cabo la operación comercial (días, meses, años).
- Capital: inyección al mercado del flujo necesario para realizar las transacciones.

Estas variantes conllevan a una pregunta: ¿son componentes del valor comercial?

Esto lleva a introducir una diferenciación entre precio, valor comercial y valor del mercado. El precio se define como la apetencia del vendedor quien está dispuesto a entregar el bien a cambio de una retribución económica fijada de forma unilateral por éste. En valor de mercado está fijado por el promedio de las ofertas, y de las operaciones realizadas, que se generan en la zona de bienes similares. Sin embargo, el valor comercial se establece de forma incondicional por las 2 partes, comprador y vendedor, los cuales deben tener pleno conocimiento, no existir presión por ninguna de las partes y la operación deberá llevarse a cabo en un tiempo razonable.

Esta situación provoca una distorsión importante en el valor de la tierra rural, ya que cuando el tiempo se reduce, el valor tiende a elevarse o disminuirse de forma por demás significativa. Este fenómeno es muy común en los 2 extremos, el primero, lado izquierdo de la campana de Gauss, el vendedor tiene urgencia de hacerse de recursos o tan solo de deshacerse del bien (adjudicaciones bancarias), el valor de mercado es el mismo. Sin embargo, la necesidad de cierre de una operación comercial fuera del tiempo de maduración normal provoca una fuerte disminución del monto promedio. Por el contrario, cuando el comprador es el que tiene la presión de adquirir dicho inmueble el cierre de la operación estará cargado hacia la derecha de la campana anterior; dicho de otra manera, el elemento a resaltar además de la escasez es la presión de adquirir y deshacerse del bien.

El valor de mercado permite observar que es una franja. En cambio, el valor comercial obliga siempre a tener un mínimo y un máximo. Esta diferencia es significativa porque al fin de cuentas el mercado es la concurrencia de dos fuerzas económicas: oferta y demanda.

### CONCLUSIONES

- No es comparable el mercado de tierras urbanas con las rurales.
- El mercado de tierra rural tiene sus particularidades dadas por sus restricciones legales, sociales y económicas.
- El mercado de tierra rural por las restricciones en ocasiones es incipiente.
- Hay necesidad de realizar análisis en la materia que permitirá hacer comparaciones y evaluación para determinar las mejores prácticas que catalicen el desarrollo del mercado de tierra rural.
- Solo el trabajo conjunto entre los gremios, autoridades y la academia podrán permitir sortear los retos que se presentan a diario en la estimación del justo valor de mercado de la tierra rural.
- El compromiso es de todos para un crecimiento sustentable como individuo, grupo, pero sobre todo como nación.

### LISTA DE REFERENCIAS

- Aguilar M., F. (1992). *La expansión territorial de las ciudades de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Xochimilco.
- Banco Mundial (2006). *Global Economic Prospects Economic Implications of Remittances and Migration* disponible en: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/PopPobreza/BancoMundial2006.pdf> [Consulta: 2011, octubre, 6]
- Colección Editorial del Gobierno del Cambio (2006). *Actualidad de las*

*Políticas Agrarias*. México: Fondo de Cultura Económica. Secretaría de la Reforma Agraria.

- Contreras C., J. y Castellanos H., E. (2000). *El Registro Público de la Propiedad Social en México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, últimas Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación 13-10-2011, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> [Consulta: 2011, octubre, 6]

- Correas, O. (2006). *El Derecho Indígena Mexicano I*. México: CONACYT, Ediciones Coyoacán.

- Eibenschutz H., R. y Goya E., C. (coordinadores) (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades de México. 1996-2006: dimensión, características y soluciones*. México: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, SEDESOL, UAM –Unidad Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa (colección Conocer para Decidir, serie Estudios Urbanos).

- Flores V., J. (compilador) (2007). *Estado, Metrópoli y Políticas Sociales*. México: Fundación Estado y Sociedad, A.C. – Plaza y Valdés editores.

- Matus, C. (1989). *Estrategia y plan* (9ª edición). México: Siglo XXI editores.

- Precedo L., A. (1996). *Ciudad y desarrollo urbano*, España, Síntesis (colección: Espacios y sociedades, serie mayor, número 6).



***Ciencias Políticas***

---

