

# El papel del ejido en la expansión metropolitana de la zona Morelia-Tarímbaro-Charo en Michoacán, México: implicaciones del marco legal y las normas de planeación territorial (2009-2021)

## The role of the ejido in the metropolitan expansion of the Morelia-Tarímbaro-Charo zone in Michoacán, Mexico: implications of the legal framework and territorial planning norms (2010-2020)

Norma Angélica Rodríguez Valladares<sup>1</sup> ,  
Octavio Augusto Montes Vega<sup>2</sup> , Enrique Humberto Gómez Pech<sup>3</sup>   
y Cinthia Ruiz López<sup>4</sup> 

### RESUMEN

La expansión metropolitana está vinculada al modelo capitalista neoliberal, donde la desregulación de la propiedad social ejidal provoca el control de las fuerzas del mercado como eje de transformación y cambio del espacio habitado. En este contexto la expansión urbana en la zona metropolitana Morelia-Tarímbaro-Charo se produce sobre tierras ejidales, obligando a los ejidatarios a insertarse en los procesos de cambio de régimen de propiedad para poner sus tierras en el mercado de suelo urbano. Centrado en el caso del municipio de Charo, Michoacán, México, este trabajo analiza la relación entre la expansión metropolitana y la desafectación de los ejidos. Como principales hallazgos se encontró que el ejido, como institución y como sujeto posesionario de la tierra, se le mantiene al margen de los procesos de planeación territorial. En los planes y programas de desarrollo municipal, urbano y metropolitano se le atribuyen los problemas de la ocupación irregular del suelo. A partir del uso de métodos cualitativos como el análisis documental y cartográfico se profundiza en la dinámica de expansión metropolitana, el papel marginal del ejido en los procesos de planeación y las posibles vías para su incorporación en ejercicios futuros de ordenación territorial por parte de los entes públicos.

**Palabras clave:** suelo social ejidal, planeación democrática participativa, ordenamiento territorial, expansión urbana, marco jurídico-normativo.

<sup>1</sup> Centro de Estudios en Geografía Humana de El Colegio de Michoacán, México. Correo electrónico: norma.rvalladares@colmich.edu.mx

<sup>2</sup> Centro de Estudios en Geografía Humana de El Colegio de Michoacán, México. Correo electrónico: montes@colmich.edu.mx

<sup>3</sup> Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México.  
Correo electrónico: enrique.gomez@enesmerida.unam.mx

<sup>4</sup> Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: cruiz@ciga.unam.mx

### ABSTRACT

Metropolitan expansion is linked to the neoliberal capitalist model, where the deregulation of ejidal social property provokes the control of market forces as the axis of transformation and change of inhabited space. In this context, urban expansion in the Morelia-Tarímbaro-Charo metropolitan area occurs on ejido land, forcing ejidatarios to insert themselves in the processes of property regime change to put their land on the urban land market. Focused on the case of the municipality of Charo, Michoacán, Mexico, this paper analyzes the relationship between metropolitan expansion and the disaffection of the ejidos. As main findings, it was found that the ejido, as an institution and as a possessor of the land, is kept outside the processes of territorial planning. In municipal, urban and metropolitan development plans and programs, the problems of irregular land occupation are attributed to it. Based on the use of qualitative methods such as documentary and cartographic analysis, the dynamics of metropolitan expansion, the marginal role of the ejido in planning processes and possible ways for its incorporation in future exercises of territorial planning by the entities public.

**Keywords:** ejidal social land, participatory democratic planning, land use planning, urban sprawl, legal-regulatory framework.

El crecimiento metropolitano es incentivado por el modelo neoliberal capitalista latinoamericano<sup>5</sup> centrado en la economía, el crecimiento, la acumulación de capital, la renta del suelo, así como un mayor consumo de bienes y servicios, dentro de un marco económico donde imperan los derechos de propiedad privada, el dominio de mercados y la mercantilización de la naturaleza, dicho modelo está fuertemente cuestionado en cuanto sus resultados y potencialidades (Santos, 2012 y 2014; Harvey, 2001; de Mattos, 2019).

En este contexto, la expansión metropolitana es un proceso liderado por ciudades que concentran un gran número de población y cuentan con un entorno de carácter rural donde han proliferado extensas zonas periurbanas (Aguilar & Hernández-Lozano, 2018; Salinas-Arreortua, 2017; Salazar, 2015). El número de zonas metropolitanas reconocidas desde la política gubernamental en México ha ido en aumento. En 1980 se tenían 26, en 2010, 61 y para 2018 se contaba con 74. Existe una gran heterogeneidad entre ellas, porque se considera desde ciudades superiores a 100 y 500 mil habitantes, así como zonas transfronterizas con un número de población superior a 200 mil (Fajardo, 2020).

El incremento en el número de zonas metropolitanas, ligado a una mayor superficie urbanizada en las ciudades se relaciona con fenómenos de especulación y regulación deficiente del suelo social (Iracheta, 2014), particularmente la confrontación, separación y fragmentación del suelo urbano y rural, así como el establecimiento de normas de derecho urbano y rural desvinculadas entre sí. En estados como Jalisco, Michoacán, Estado de México y Puebla se observa un rango de expansión urbana de 800 a 1700 km<sup>2</sup>, particularmente en la región del centro del país, Michoacán tiene el mayor índice de crecimiento urbano y mayores afectaciones económicas por la pérdida de superficies cultivables (Martínez y Monrroy, 2009). Dicho estado cuenta con tres zonas metropolitanas oficialmente reconocidas, Morelia-Tarímbaro-Charo, La Piedad-Pénjamo y Zamora-Jaco-

---

<sup>5</sup> Existe una clara diferenciación entre el proceso de urbanización de los países industrializados de Europa y Norte América y el los llamados países en vías de desarrollo de Latinoamérica y Asia, en donde el crecimiento demográfico de mano de obra barata no especializada ha llevado a los países capitalistas a la explotación y ocupación de sus territorios de cultivo y sus espacios vitales. Debido a lo anterior vale la pena aclarar que la experiencia de la etapa neoliberal de los países industrializados es diferente y en clara ventaja sobre los estados nacionales subdesarrollados (Castells, 2010:95).

na. La primera de ellas, con excepción del municipio de Morelia, está constituida por municipios predominantemente rurales con superficies importantes en régimen de propiedad social.

En México la tenencia de la tierra se divide principalmente en pequeña propiedad (propiedades privadas individuales) y propiedad social. Esta última integrada por ejidos y comunidades agrarias constituidas con la Reforma Agraria de 1915. Posteriormente en la Constitución de 1917 se incorpora al artículo 27, en el que se establece la organización la de los ejidos sobre tierras que fueron expropiadas a hacendados y entregadas en usufruto a pueblos y comunidades indígenas en condiciones de necesidad, para dar respuesta a las exigencias planteadas en la Revolución Mexicana, entre ellas de entregar las tierras a quienes las trabajaban (Hernández, 1991). Sin embargo, con la nueva legislación agraria de 1992, producto de la implementación de políticas neoliberales, se permitió la enajenación de ejidos, cuyas tierras han sido producto de procesos especulativos para su incorporación al crecimiento metropolitano. De esta manera los ejidos y comunidades constituyen una forma de propiedad de la tierra exclusiva en México que llegó a abarcar 102 millones de hectáreas, equivalente al 53.4% de la superficie del territorio nacional (Morrett-Sánchez y Cosío-Ruíz, 2017).

En el caso de Michoacán, la propiedad social estaba distribuida en 1,754 ejidos y 135 comunidades. Específicamente, en Morelia entre los años 1927 y 1958, se configuró un entorno de tenencia de la tierra predominantemente ejidal, régimen que se ha ido modificando paulatinamente, y con mayor celeridad derivado de las reformas agrarias recientes (Aguilar, 2001; Rodríguez et al., 2019b). En la zona metropolitana de Morelia, los ejidos adquieren mayor importancia en los municipios de Tarímbaro y Charo, ya que el primero cuenta con 31 ejidos con una superficie de 11,444 hectáreas, mientras que el municipio de Charo cuenta con 15 ejidos con una superficie de 15, 575 hectáreas, por lo que predominan actividades primarias como la agricultura y la ganadería, en menor escala. En Charo cobra importancia también la actividad forestal (Registro Agrario Nacional, 2021).

El problema que se aborda en la presente investigación se enfoca en la expansión metropolitana que se da a partir de la especulación de tierras de origen social, donde se advierte la falta de involucramiento del ejido a través de sus representantes, a quienes se les mantiene al margen en la toma de decisiones para la definición de usos de suelo. En cambio, son los agentes inmobiliarios los que protagonizan dicho proceso, quienes actúan como gestores en la tramitación del dominio pleno. Mecanismo a través del cual la propiedad social transita a propiedad privada, quedando en manos de los empresarios como consecuencia de acuerdos previos. Así los espacios rurales se transforman sin considerar la participación de los ejidatarios en la toma de decisiones cuando se planean cambios de uso de suelo y zonificaciones. Con la investigación se busca poner de manifiesto la importancia del involucramiento de los ejidatarios en los procesos políticos y de planeación que determinan la expansión urbana, en cuanto poseedores del suelo y afectados por las transformaciones derivadas de la dinámica de crecimiento de las ciudades, como un medio para resolver los problemas de asentamiento irregular, y las acciones de esquilmo que se ejercen en detrimento de los ejidatarios por agentes inmobiliarios y otros actores público-privados.

Por ello el objetivo de este trabajo es analizar el papel del ejido en la incorporación de suelo ejidal a la expansión de la zona metropolitana, con énfasis en el análisis de la dinámica de crecimiento urbano hacia el municipio de Charo. La investigación se realizó a través de métodos cua-

litativos con el uso de técnicas como el análisis de planes y programas de desarrollo municipal, urbano y metropolitano cuya temporalidad va 2009 a 2021, así como el análisis de imágenes satelitales, cartografía y recorridos de campo mediante los cuales se corroboraron los componentes identificados a través de la cartografía.

Entre los principales hallazgos se encontró que el ejido necesita tener protagonismo en los procesos de planeación urbana y metropolitana. Esto porque los ejidatarios son los poseedores y proveedores de las tierras donde generalmente acontece el crecimiento de la zona metropolitana. Contrario a ello, su aparición en los instrumentos de planeación territorial generalmente se da para atribuirle la responsabilidad sobre la expansión urbana no regulada en plenitud. Esto significa, que solo en el contexto de los problemas de orden urbano el ejidatario se vuelve un actor importante.

Lo anterior nos permite plantear la importancia de la incorporación del ejido en los procesos de planeación a nivel municipal y metropolitano, atendiendo el principio de participación social, establecido en las leyes respectivas, como medio para lograr una planeación preventiva y no sólo reactiva, así como terminar con los fenómenos de esquilmo o reducción de tierras ejidales hasta lograr su agotamiento, proceso en el que se ve inmerso el territorio ejidal en franca desventaja frente a la dinámica de expansión urbana acelerada.

## La metropolización de las ciudades

La discusión a nivel teórico sobre el problema de la expansión metropolitana es polémica entre la complejidad política, económica, social y ambiental que encierran dichos espacios (Salinas-Arreortua, 2017; Azuela, 2016; Eibenschutz, 2012; Pradilla 2009). Se trata de un fenómeno que acelera la titulación de tierras y la zonificación, así como la invasión irregular de terrenos con rendimientos económicos y políticos para los actores con poder para influir en los resultados de la expansión urbana (Tellman et al., 2021). Los agentes que participan en el proceso de producción de las periferias de las ciudades no están reducidos al sector de los empresarios privados. El Estado es también productor de la realidad urbana y con sus actuaciones se compromete en diferentes acciones que involucran, desde la normativa del uso del suelo, la planeación y la asignación de recursos financieros (Melé, 2016; Valdebenito, & Álvarez, 2016; Pereira & Hidalgo, 2008, Blomley & Bkan,1992).

Desde el último cuarto del siglo XX se incentiva la integración de zonas metropolitanas a partir de los programas globales como ONU-Hábitat, política que es retomada en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, emitida en 2016, donde se institucionaliza su constitución al establecer la concurrencia entre órdenes de gobierno para la coordinación y concertación del desarrollo metropolitano, así como considerar el capítulo quinto que establece el marco general de los programas metropolitanos y el capítulo seis que establece las bases de la gobernanza metropolitana (Aguilar, 2021; Rodríguez et al., 2020a; ONU, 2016; Congreso de la Unión, 2021). Así, en años recientes (2019 y 2020), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) de México, pone en marcha un esquema de reestructuración en la coordinación de instancias de planeación metropolitana. Además, se plantea un cambio en la asignación discrecional que se hacía de los recursos del fondo metropolitano,

todo ello tendiente a lograr la coordinación funcional y evitar la simulación de las comisiones metropolitanas (Basáñez, 2020).

En el marco legal las zonas metropolitanas en México son entendidas como centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional (Congreso de la Unión, 2021). El término área metropolitana surge de la configuración de un proceso de urbanización funcionalmente dependiente de una ciudad central. La política gubernamental de metropolización tiene tres clasificaciones: a) ciudades superiores a 100 mil habitantes con una continuidad geográfica dentro de los límites político-administrativos de los municipios que comparten una ciudad central; b) ciudades mayores a 500 mil habitantes aun cuando no hayan rebasado su límite municipal; y c) zonas transfronterizas mayores a 200 mil habitantes (Fajardo, 2020). Esto explica la gran heterogeneidad en las dimensiones, densidad y articulación funcional de las zonas metropolitanas en México. En las últimas décadas el proceso de terciarización de la base económica productiva y el desarrollo de las tecnologías de información (TIC), ha configurado extensas áreas urbanas contiguas que sobrepasan los límites político-administrativos, cuya planeación y gestión está a cargo de múltiples administraciones, en muchos casos con menor regulación sobre el uso de suelo (González y Larralde, 2019; Orellana, 2013; Rojas, 2010).

## **El suelo ejidal en la expansión metropolitana**

La integración funcional de las zonas metropolitanas constituye un debate constante en el ámbito de la planeación territorial. Esa funcionalidad se mide en general por criterios de proximidad física, población económicamente activa no agrícola, densidad, porcentaje de trabajadores en la ciudad central, entre otros factores que generalmente no integran todos los procesos que se gestan en los espacios metropolitanos, relacionados con la transformación del medio rural y la inserción de los actores rurales en las acciones de política y planificación urbana (Sánchez & Vieyra, 2015). De manera que, en estas periferias extendidas se estructuran nuevos espacios a partir de la redefinición de usos de suelo urbano y rural para la construcción de grandes proyectos inmobiliarios para las élites de las ciudades y fraccionamientos cerrados para las clases medias, así como la generación de colonias populares (en muchos casos con tenencia de la tierra irregular) y pueblos ancestrales con régimen de propiedad ejidal y comunal (Rodríguez et al., 2020b; Rodríguez et al., 2019b).

El derecho agrario tutela la propiedad social como es el ejido, definido como una institución y un régimen de propiedad cuyo origen se remonta a la etapa precolombina, aunque su conceptualización más reciente se desprende de las reformas agrarias de 1917 que establecen la dotación de tierras a campesinos en condiciones de necesidad, proceso conocido como el reparto agrario (Rodríguez et al., 2019b). La tierra ejidal incluye el asentamiento humano, áreas de uso común y parcelas designadas para uso individual (Tellman et al., 2021).

Producto de las reformas al artículo 27 constitucional que se realizaron en 1992, en México, se finalizó formalmente con el reparto agrario y se modificó la connotación de las tierras ejidales como inalienables, imprescriptibles e inembargables con la posibilidad de transitar del régimen

social al de propiedad privada a través del dominio pleno (Téllez, 1993). Con ello el proceso de regularización de solares urbanos ubicados en propiedad ejidal sufrió cambios en las reglas formales y surgieron nuevos actores y nuevas relaciones de poder. Un ejemplo, la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) pierde su hegemonía como institución concentradora de dicho proceso (Salazar, 2012).

La reforma al 27 constitucional, ha tenido impactos diversos que son abordados en otros estudios como el de Olivera (2015), quien destaca que las parcelas de propiedad ejidal que adoptaron el dominio pleno y dieron por concluida su adscripción al régimen ejidal son la base del auge en la construcción de unidades habitacionales de interés social en Cuernavaca, Morelos (uno de los estados en donde comenzó la lucha agraria en México encabezada por Emiliano Zapata), donde la mercantilización de tierras tiene implícitos los fenómenos que el autor describe de la siguiente forma:

El capital inmobiliario es el que ha promovido la utilización del mecanismo de adopción de dominio pleno para la privatización y urbanización de los ejidos. Incluso se han visto beneficiados con autorizaciones expresas para la realización de dicho procedimiento. Detrás de las gestiones que debieran realizar los ejidatarios por voluntad propia y sin presión alguna, está la huella de "gestores" y "agentes" al servicio de empresas inmobiliarias, quienes impulsan el trámite de adopción del dominio pleno de los terrenos que les interesan (Olivera, 2015:186).

El dominio pleno es el mecanismo creado por la reforma al artículo 27 constitucional en 1992, el cual permite a los ejidatarios comercializar sus tierras e incorporarlas al crecimiento urbano con el consecuente desmantelamiento de parcelas y privatización de tierras ejidales en zonas urbanas, donde empresarios ofrecen servicios para ayudar en el papeleo complejo a los ejidatarios, a veces generando confusión y conflicto (Tellman et al., 2021). De esta manera, el dominio pleno a pesar de ser el mecanismo formal establecido en la ley, en muchos casos se realiza a partir de presiones y engaños principalmente por parte del mercado inmobiliario para la construcción de proyectos inmobiliarios en suelo ejidal.

Se trata de un esquilmo hacia los ejidatarios por parte del Estado y empresas inmobiliarias, que se puede identificar en diversas ciudades del país con dinámicas de crecimiento urbano acelerado y predominio de suelo ejidal. El esquilmo es una categoría analítica descriptiva y una práctica que se realiza bajo el argumento del neoliberalismo, consiste en un proceso de socavamiento, debilitamiento y agotamiento de valores de uso que brindan determinados bienes comunes ya sean propios, del medio físico o humano (Hidalgo et al., 2016). En este caso nos referimos al esquilmo vinculado a las reformas operadas en la fase neoliberal que abren el mercado de tierras con mecanismos como el dominio pleno, que se desarrolla sin una orientación adecuada sobre sus desventajas, y en muchos casos los ejidatarios son despojados de sus tierras por acaparadores de suelo, quienes mediante imbricadas negociaciones logran su consentimiento. Este fenómeno se manifiesta de manera paralela o detrás de los procesos de planeación de usos de suelo urbanos y metropolitanos, en los que participan los agentes inmobiliarios y no los poseedores originales del suelo o ejidatarios.

Es importante señalar que el dominio pleno no es la única forma mediante la cual se da la incorporación de suelo ejidal a la expansión urbana, existen otras formas de urbanización

catalogadas fuera de las vías formales, que han sido ampliamente analizadas (Tellman et al., 2021). No obstante, para efectos de este estudio interesa centrarse en el papel del ejido en el andamiaje del marco jurídico-normativo (leyes, planes y programas que especificamos en el apartado metodológico).

## La planeación urbana y metropolitana

Con los ejercicios de planeación se busca ordenar y resguardar los usos de suelo, así como garantizar los flujos y articulación centro-periferia, las dinámicas interurbanas y la consolidación de subcentros (Orellana, 2013; Truffello e Hidalgo, 2015). El sistema de planeación nacional se integra por diversas instancias como los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones, Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda. Estas instancias son consideradas en los distintos niveles de gobierno para la instauración de una planeación democrática participativa, entendida como un modelo que integra a todos los sectores de la población e incluye estrategias de conservación de la biodiversidad y políticas culturales. En el estado de Michoacán se cuenta con los primeros intentos de participación de los habitantes de las poblaciones afectadas y los actores de gobierno que gestionan el territorio. Desde las políticas cardenistas, vinculantes con la comunidad purépecha, hasta distintas acciones democratizadoras a mediados de los años ochenta (Fernández y Bocco, 2003).

La planificación urbana desde el punto de vista teórico se enfoca en el análisis de la intervención del Estado sobre la organización del espacio, en este sentido se plantea como resultado de acuerdos más o menos explícitos celebrados entre los dirigentes del aparato gubernamental e intereses económicos y financieros (Lojkine, 1979). La planificación integra elementos como la previsión, voluntad, pluralidad, negociación y concertación para alcanzar objetivos que, en sus grandes líneas, no sean cuestionables (Castell, 1974). Por su parte la planeación urbana en la etapa neoliberal ha perdido legitimidad debido al protagonismo del capital económico-financiero y el pragmatismo de los gobiernos, quedando reducida al discurso político donde el “plan es remplazado por la suma de megaproyectos urbanos (grandes obras públicas o intervenciones inmobiliarias) desarticuladas en función de la competencia interurbana y de las necesidades de acumulación del capital o de la popularidad de grandes figuras políticas” (Pradilla, 2009:300).

La planificación es un proceso que involucra la capacidad de una instancia de coordinación técnica profesional con atribuciones en términos normativos y/o indicativos, se trata de una acción que obliga a nivel sectorial, regional y/o municipal. Por su parte la planeación metropolitana es un ejercicio en el cual, por su población, extensión y complejidad, atendiendo al sistema nacional y estatal de planeación, deben participar los tres órdenes de gobierno en forma coordinada como lo establece la ley de planeación. Sin embargo, en los ejercicios de planeación urbana a escala metropolitana los municipios rurales generalmente no tienen el protagonismo en la toma de decisiones que tienen los municipios urbanos. Este mismo fenómeno se traslada a la escala municipal, donde los núcleos agrarios frecuentemente no son considerados en la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano, lo anterior resulta contradictorio porque se trata de instituciones rurales que están aportando el suelo para el crecimiento urbano metropolitano, mismos que en muchos casos son afectados por la dinámica de expansión urbana.

El cambio de uso de suelo conlleva complejos procesos de retroalimentación entre componentes humanos y biofísicos en el sistema, como pueden ser presiones demográficas, la instalación de actividades económicas en áreas de uso agrícola, forestal o de importancia ambiental (Aguilar y Escamilla; 2009; Robles et al., 2021). El proceso de ocupación territorial en el país y sobre todo el acelerado avance urbano ha tenido un enorme impacto en diferentes ámbitos particularmente en el cambio de uso de suelo (López et al., 2001).

En la zona metropolitana de Morelia existe una fuerte presión para cambiar el uso de suelo por el sector inmobiliario y loteadores informales, así como por el sector aguacatero. El cambio de uso de suelo origina procesos de degradación asociados al desplazamiento de actividades agrícolas. Sin embargo, el modelo de coordinación metropolitana de la zona de estudio no ha sido capaz de incidir en los procesos de cambio de uso de suelo, ya que las comisiones metropolitanas en muchos casos han sido de papel, limitadas a la celebración de convenios y la gestión de recursos obtenidos del fondo metropolitano. En esas condiciones se advierte una participación limitada de los municipios, propietarios y nula participación de poseedores del suelo, en este caso los ejidatarios. Estos últimos son los principales proveedores de suelo para la expansión metropolitana, que si bien se rigen por el derecho agrario del orden federal ello no limita su participación en el tema urbano en los distintos niveles de gobierno de gestión gubernamental, en el marco de una planeación democrática y participativa.

## Metodología

Para el desarrollo de la investigación, en un primer momento se realizó una búsqueda de datos estadísticos y censales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA), donde se obtuvieron las cifras de población por municipio y localidad, así como el número de ejidos en cada uno de los municipios que conforman la zona metropolitana, el número de hectáreas que concentra cada uno de ellos y las superficies que han transitado al dominio pleno, información que fue analizada para sustentar el planteamiento de este trabajo.

Posteriormente se realizó el análisis del contenido de instrumentos de planeación como son los Planes de desarrollo municipal de Charo 2015-2018 y 2018-2021, Programa de Desarrollo Urbano de Charo 2009-2011, Reporte de avance del Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021, Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana de Morelia 2009-2030, Programa Estatal de Desarrollo Urbano 2009-2030 y Plano de Usos de Suelo de la Zona Metropolitana 2011. La investigación se delimita temporalmente, iniciando en 2009, año en que se generan instrumentos de planeación urbana de alcance estatal, metropolitano y municipal (especificados en líneas anteriores), dicho periodo se extiende al 2021 donde se realiza la recolección de datos en campo sobre la dinámica de especulación de suelo y cambio en el régimen de propiedad. El análisis documental se realizó mediante la estrategia extensiva, la cual consiste en reducir al máximo los textos considerados, centrandó la atención en los más importantes e ignorando los demás, pero tratando de lograr una revisión exhaustiva, completa y precisa de los instrumentos seleccionados (Delgado y Gutiérrez (1999).

En un tercer momento se utilizó la técnica de observación *invisu* para identificar dinámicas de expansión urbana a través de imágenes satelitales de la zona de estudio, cartografía del Programa

de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana y del Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Charo. Lo anterior permitió identificar usos de suelo residenciales, recreativos y de infraestructura que han sido detonadores del crecimiento urbano sobre los límites del municipio de Charo. Para identificar la ocupación del suelo se realizó un análisis de percepción remota a partir de imágenes de satélite del sensor sentinel 2A, de fecha 15 de diciembre de 2021, elaborando una composición RGB en falso color, utilizando las bandas 8, 4 y 3. El resultado de esta composición nos permitió identificar principalmente las zonas de ocupación urbana y agrícolas. En paralelo se utilizaron vectoriales del Registro Agrario Nacional para delimitar los polígonos de tierra ejidal. La zona de estudio se delimitó tomando como referente el polígono del centro de población del Programa de Desarrollo Urbano del municipio de Charo. Esto permitió observar la dinámica de ocupación, parcelamiento y dominio pleno de tierras ejidales, así como la superficie de polígonos ejidales en la zona de estudio.

## Resultados

### *El crecimiento de población y la expansión urbana en la Zona Metropolitana Morelia-Tarímbaro-Charo*

La zona metropolitana de estudio, tiene una influencia importante a nivel metropolitano y estatal porque concentra el mayor número de habitantes, servicios, empleos, equipamiento y actividades económicas (Sánchez y Vieyra, 2012). Está formada por 3 municipios; Morelia, Tarímbaro y Charo. La población en el área metropolitana ha incrementado paulatinamente, en el 2000 contaba con 679,109 habitantes, para el 2010 su población fue de 829,625, mientras que para 2015 se contabilizaron 911,960 habitantes (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2015). El último el Censo de Población y Vivienda realizado en 2020 registro un total de 988,704 habitantes. Sin embargo, el crecimiento poblacional en cada municipio y localidad<sup>6</sup> es diferenciado, ya que el incremento a nivel de localidad alcanza el 35% en Morelia, 37% en Tarímbaro y 27% en Charo, mientras que a nivel de municipal 37%, 191% y 31% respectivamente, destacando el municipio de Tarímbaro como se puede observar en el Cuadro N°1.

**Cuadro N°1**  
Población en la Zona Metropolitana Morelia-Tarímbaro-Charo

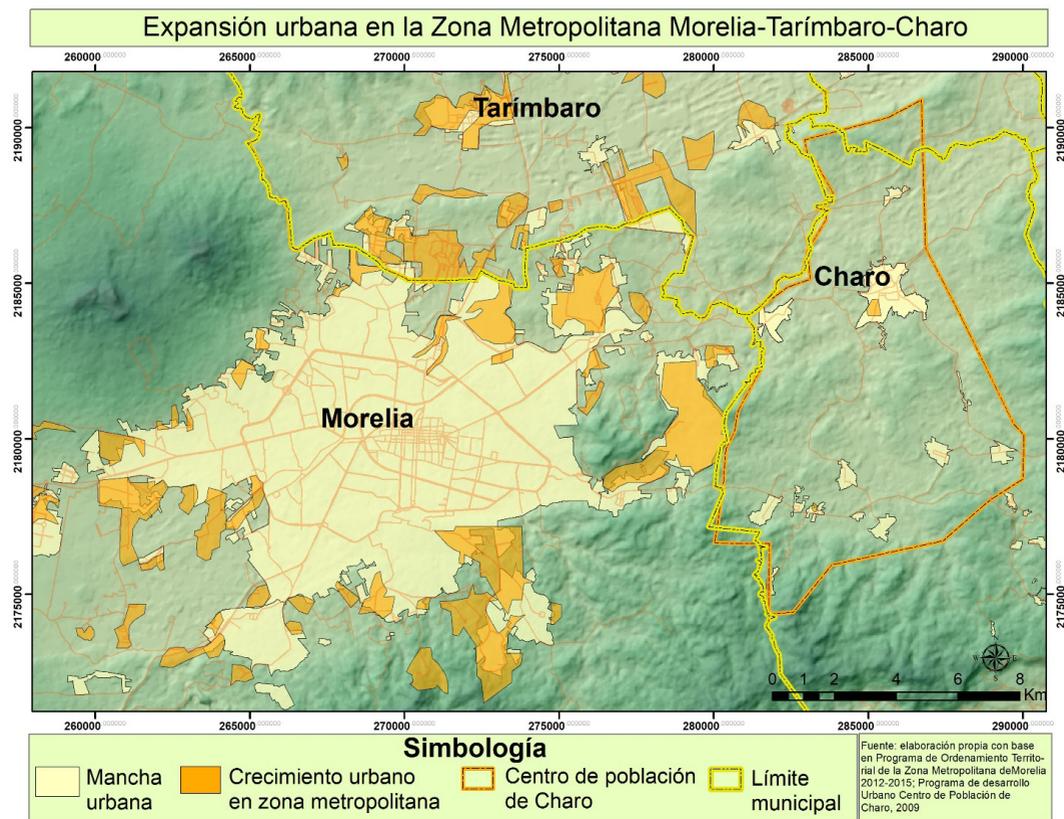
<b>Año</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>Incremento porcentual</b>
Municipio de Morelia	620,532	849,053	37%
Localidad de Morelia	549,996	743,275	35%
Municipio de Tarímbaro	39408	114,513	191%
Localidad de Tarímbaro	5,006	6,853	37%
Municipio de Charo	19,169	25,138	31%
Localidad de Charo	4,568	5,807	27%

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población de INEGI 2010 y 2020

<sup>6</sup> Se trata de la cabecera municipal, que generalmente es la localidad de mayores dimensiones del municipio.

Este incremento de poblacional no explica por sí solo el crecimiento disperso de la mancha urbana, proceso en el cual inciden otros fenómenos como la especulación de tierras, los precios del suelo, la flexibilización normativa, la ausencia de regulación de las densidades, la descentralización de la industria, comercio y servicios que son detonadores de la urbanización en la periferia de la ciudad (Rodríguez 2020a y 2019a). Estos factores originan la expansión urbana dispersa de Morelia en torno al centro de la ciudad. sin embargo, dicho proceso no ocurre de la misma forma en los municipios conurbados como son Tarímbaro y Charo, donde el mayor crecimiento urbano está alejado de la cabecera municipal y cercano a la frontera con Morelia. Específicamente en Charo el mayor crecimiento poblacional se presenta en los suelos localizados en la frontera con la capital del estado, como se puede ver en la Figura N°1.

**Figura N°1.**  
Zona Metropolitana Morelia-Tarímbaro-Charo



Fuente: Elaboración propia.

Por ello es importante establecer una diferenciación entre los indicadores a nivel del territorio municipal y en la localidad urbana, como es el incremento de población. Con esta precisión podemos señalar que la superficie urbana de la localidad de Morelia, o centro urbano de dicha ciudad, se fue ampliando primero hacia Tarímbaro por la acción del mercado inmobiliario que encontró en esta conurbación un nicho de renta, debido a los bajos precios del suelo y la lasitud normativa (Méndez et al., 2016 y Poncela et al., 2015). Posteriormente el crecimiento se direccio-

nó al municipio de Charo donde una de las élites de la ciudad de Morelia, como son los Ramírez, ancló sus inversiones con la construcción de una nueva centralidad (Ciudad Tres Marías) y la generación de productos inmobiliarios, para grupos sociales de estratos medios, como cotos habitacionales cerrados (Rodríguez, 2019a). Estas inversiones fueron fortalecidas con el proceso de descentralización de servicios de salud de Morelia para su instalación en la periferia de la ciudad, con la construcción de la ciudad salud que concentra hospitales públicos como el Hospital Civil, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y Hospital Infantil, como un mecanismo para dinamizar la urbanización y beneficiar la comercialización de vivienda al darle más valor urbano a esta nueva centralidad (ver Figura N°2).

Esta expansión metropolitana se da principalmente sobre suelo social (predominantemente ejidal). De acuerdo con el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios, Morelia registra 88 ejidos con una superficie de 51,431 hectáreas, mientras que el municipio de Tarimbaro cuenta con 31 ejidos con una superficie de 11,444 hectáreas, y el municipio de Charo cuenta con 15 ejidos con una superficie de 15, 575 hectáreas. Estos 133 ejidos metropolitanos ya fueron certificados por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos (Procede), lo cual constituye un primer paso para la descolectivización de la propiedad ejidal y su salida al mercado de suelo urbano. En el Municipio de Charo se puede advertir un dinamismo en la aportación de tierras ejidales para la expansión metropolitana, ya que los ejidos ubicados en la periferia han adquirido el dominio pleno y tienen una dinámica intensa de parcelación de importantes superficies de suelo ejidal, como se puede ver en el Cuadro N°2.

**Cuadro N°2.**

Superficies ejidales que adquirieron el dominio pleno y parceladas

Ejido	superficie total	dominio pleno		parcelado	
		superficie	%	superficie	%
Goleta	678.042	359.102	52.9616159	557.552	82.2297144
Jaripeo	1452.912	269.094	18.5210116	544.743	37.4931861
Irapeo	1331.928	160.487	12.0492249	691.99	51.9540095
Lomas de Irapeo	1281.849	147.425	11.5009646	191.912	14.9714982
Triguillos de agua fría	1710.333	118.255	6.91415064	1,057.07	61.8049234
Zurumbeneo	1027.44	68.49	6.66608269	398.098	38.7465935
Corrales	202.336	10.903	5.3885616	198.34	98.0250672
Villa Charo	1692.878	8.752	0.51698941	969.057	57.2431681

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Agrario Nacional

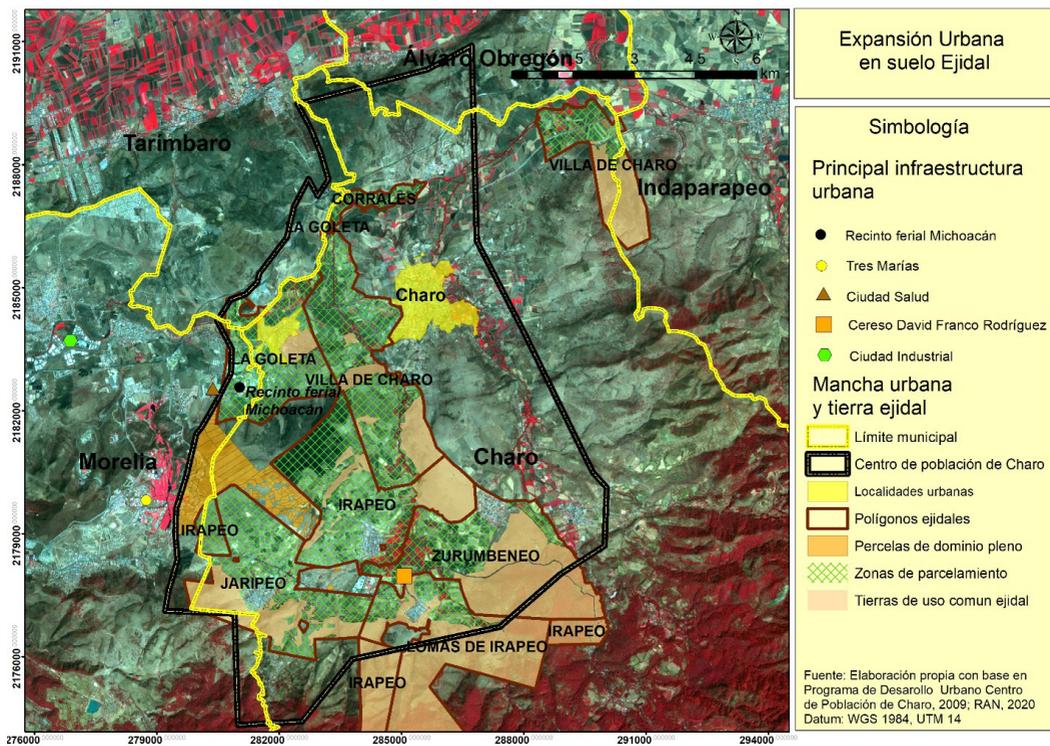
Los porcentajes de tierras ejidales que han transitado al dominio pleno y han sido parceladas muestran la superficie de suelo que están aportando los ejidatarios para la expansión urbana, por ello desde este análisis se plantea la necesidad de involucrar al ejido como institución y sujeto singular poseedor de la tierra, en la planeación territorial con el fin de revertir los fenómenos de esquilmo e irregularidad en que se da el crecimiento urbano en la zona metropolitana.

## La expansión urbana en el municipio de Charo

Para aproximarnos más en la escala geográfica, centramos el análisis de la expansión urbana en el municipio de Charo, situado en la interfaz urbano-rural del área metropolitana de Morelia. Fenómeno que se puede observar en la Figura N°2, con la estrategia de dotar de infraestructura de salud, carcelaria y recreativa a dicha área, así como la creación de una nueva centralidad, caso del complejo habitacional y comercial Tres Marías, ubicado en el límite con el municipio de Morelia. Lo que dinamizó la construcción de diversos conjuntos habitacionales que avanzan con dirección a Charo, en una dinámica de especulación inmobiliaria en la que se encuentran inmersos los ejidos.

**Figura N°2.**

Expansión urbana en suelo ejidal del municipio de Charo



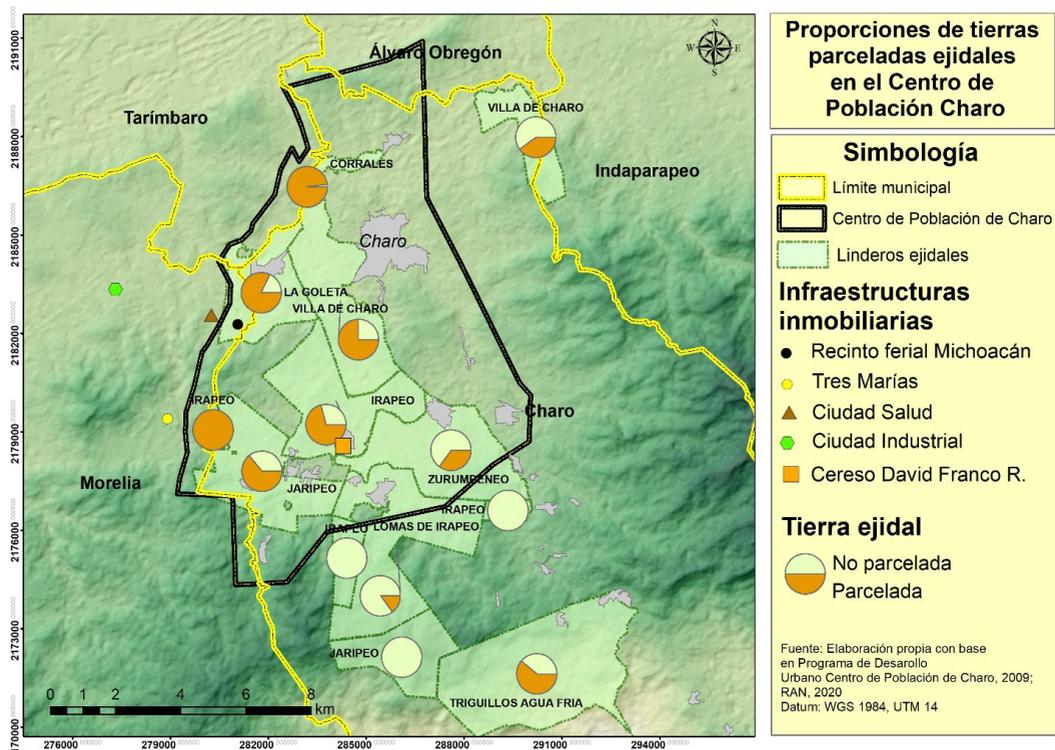
Fuente: Elaboración propia

Existe una intensa dinámica de parcelamiento de suelo ejidal, como un paso necesario para transitar al dominio pleno y poder comercializar las tierras, ya que se trata de la subdivisión de tierras de uso común que autoriza el Registro Agrario Nacional para que los ejidatarios puedan disponer de manera individual de las parcelas que le corresponden. En esta lógica se observa en la Figura N°3 que los ejidos localizados en el centro de población del municipio de Charo, en algunos casos, presentan altos porcentajes de parcelamiento, como el ejido de Corrales donde dicha superficie equivale al 98%. Mientras que uno de los polígonos del ejido de Irapeo fue parcelado en su totalidad. En este caso los ejidatarios manifiestan que cuando vendieron sus tierras nunca

imaginaron que los compradores fraccionarían para la venta individual de lotes y que tienen muchos problemas vinculados a esas ventas como la dotación clandestina de agua y las solicitudes frecuentes dirigidas al comisariado ejidal para que emita documentos que avalen la propiedad a las personas que adquirieron lotes (entrevista con el presidente del Comisariado Ejidal, 2021).

La Figura N°3, también muestra que los ejidos de la Goleta, Villa Charo, Jaripeo y Zurumbeneo presentan porcentajes que van de 82%, 57%, 37% y 35% respectivamente. Fuera del polígono del centro de población también se observan que el ejido Triguillos de Agua Fría tiene una dinámica de parcelamiento acelerada ya que el 65% de su superficie fue parcelado.

**Figura N°3.**  
Dinámica de parcelamiento de tierras ejidales



Fuente: Elaboración propia

A pesar de la dinámica de parcelamiento acelerada que se observa en la figura anterior, en el municipio de Charo se conservan aun polígonos importantes de tierras ejidales dentro del centro de población. El ejido de Zurumbeneo cuenta con el 65% de su superficie dentro del régimen ejidal, Jaripeo el 36%, Villa Charo el 18% y la Goleta el 25%. Mientras que fuera del polígono del centro de población los ejidos no han sido parcelados con excepción de los casos de Triguillos de Agua Fría y Lomas de Irapeo. Lo anterior revela que el ejido continúa teniendo una presencia importante en el territorio ya que aporta el suelo para usos primarios o bien para la expansión urbana. Esto último explica la dinámica acelerada de parcelamiento y progresiva incorporación de tierras ejidales al crecimiento urbano donde los ejidatarios se vuelven actores centrales que,

como hemos mencionado, irracionalmente permanecen al margen de los procesos de planeación institucional en los cuales se definen los usos de suelo primarios (agropecuario, forestal y de conservación) y secundarios (habitacional, servicios, comercio e industria). Esto en el marco del establecimiento en los instrumentos jurídico-normativo vigentes (Constitución política federal y estatal, Ley de planeación, Código de Desarrollo Urbano), así como planes y programas de desarrollo municipal, urbano, metropolitano y de un sistema de planeación democrática participativa que plantea la integración de los distintos actores y sectores en los procesos de planeación pero no integra a los ejidatarios en la construcción de dichos instrumentos que establecerán los destinos del suelo ejidal.

### *El marco jurídico en materia de planeación democrática y desarrollo urbano*

El establecimiento de una planeación democrática que recoja las aspiraciones y demandas de la sociedad en los planes y programas de desarrollo se establece en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente. En el mismo sentido que la Constitución federal, la Constitución del Estado de Michoacán, promueve la participación de los distintos sectores en los procesos de planeación y programación del desarrollo urbano, vivienda y protección ecológica. La Carta Magna plantea como tarea de los gobiernos, estatal y municipal, el fomentar, facilitar, asegurar y encauzar la participación como eje central de la política de desarrollo urbano.

Por su parte el artículo 115 de la Constitución establece como base de la división territorial la figura del municipio a la cual le atribuye la prestación de servicios públicos como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, equipamiento, limpia, así como la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. De igual forma, dicho artículo establece la facultad de los municipios de: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; la creación de reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas en materia de ordenamiento territorial. Todas estas atribuciones municipales se reiteran tanto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como en el Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán y la Ley Orgánica Municipal de Michoacán.

Sin embargo, las atribuciones establecidas en las leyes son ejecutadas por las instancias de planeación del nivel estatal, metropolitano y municipal sin atender los principios de planeación democrática participativa y no considerar los núcleos ejidales, los cuales son actores centrales, debido a su nivel de uso y ocupación de importantes superficies tierras, y en muchos casos las aguas del municipio, necesarias para el crecimiento de los centros de población. Esta separación resulta además discordante con el artículo 27 de la Constitución federal que establece, el respeto al dominio de tierras y aguas, el reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal, la protección de la propiedad sobre la tierra, tanto para asentamiento humano como para actividades productivas. Así mismo considera el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

No obstante, la interpretación del programa de desarrollo urbano municipal constituye una acción de esquilmo hacia los núcleos ejidales, ya que se plantea que la incorporación de tierras al desarrollo urbano se hará mediante la enajenación de predios del régimen social en áreas declaradas como reservas a través de mecanismos como “la expropiación de bienes ejidales y comunales por causas de utilidad pública, creación o ampliación de reservas territoriales o bien para áreas destinadas al desarrollo urbano, vivienda, industria y turismo entre otras” (Gobierno del Municipio de Charo, 2009:4).

### *La consideración del Ejido en los esquemas de planeación territorial*

La planeación como ya señalamos es el proceso a partir del cual se busca ordenar los usos de suelo mediante la integración de los actores involucrados, atendiendo al principio de planeación democrática participativa. En este sentido el plan de desarrollo municipal de Charo (2018-2021) considera, en el apartado de diagnóstico del eje rector de desarrollo territorial y medio ambiente, la necesidad de regular los usos y aprovechamientos del suelo a través del monitoreo al crecimiento de los asentamientos humanos, la conciliación con las comunidades y la inhibición de actividades que interfieran en el desarrollo comunitario. Sin embargo, el municipio se concibe como una reserva territorial para el crecimiento urbano de la zona metropolitana, por lo que se plantean acciones como:

La atención al área conurbada por el crecimiento acelerado del uso del suelo para vivienda y servicios metropolitanos, conjuntar esfuerzos con los municipios vecinos para la delimitación del área de crecimiento urbano y de servicios, la aplicación irrestricta de la ley en asentamientos irregulares en la línea de frontera con la ciudad capital y otros municipios, la comunicación y coordinación constante con el ayuntamiento de la capital para el conocimiento de los proyectos de urbanización con dirección a las colindancias del municipio, para la toma de decisiones y las reservas de urbanización (Gobierno del Municipio de Charo, 2009:22).

Lo anterior revela las diversas problemáticas que enfrenta la zona de expansión, entre ellas la ausencia de reservas territoriales y el crecimiento anárquico o al margen de la ley. Por su parte el informe de avance y resultados de la ejecución del plan municipal de desarrollo presentado ante el Congreso del Estado en 2020, destaca entre las acciones realizadas el acercamiento con los ejidos del municipio que presentan mayor número de asentamientos. Además, se hace alusión a las leyes restrictivas para lotificación de predios, su venta, las multas y sanciones a la que pueden ser acreedores los ejidatarios que no se apeguen a la normativa.

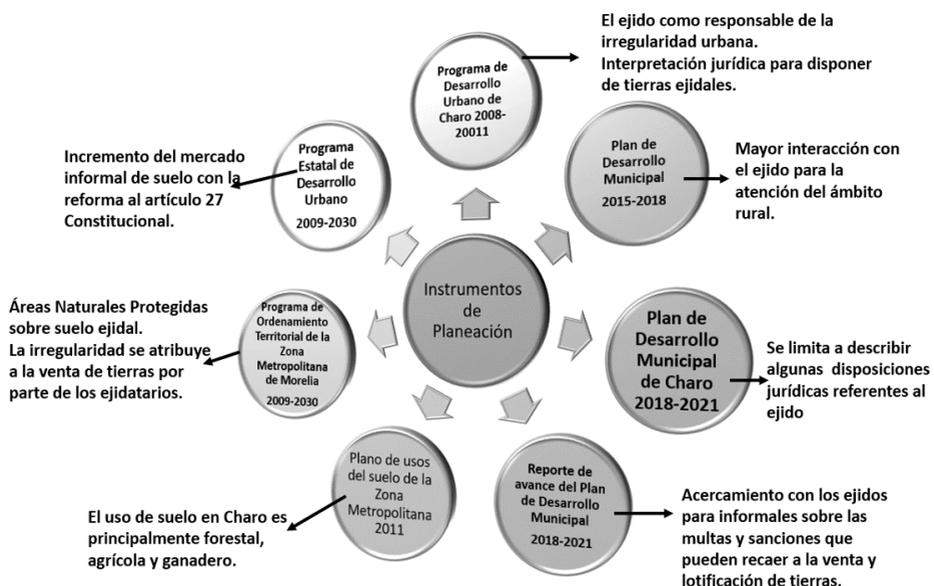
En ese sentido, en el informe de resultados del plan se presume que se ha trabajado con diversas localidades, ubicadas al sur-poniente entre las que destaca Rosas de Guadalupe que pertenece al Ejido de San José de las Torres (el cual cuenta con un polígono de tierras en Charo y otro en Morelia). Así mismo se menciona que se trabaja en el proceso de regularización de asentamientos los Girasoles, los predios en la localidad de Pie de la Mesa. Dicho trabajo corresponde a la realización de 169 trámites de los cuales, 110 corresponden a subdivisiones, 7 de fusiones de predios, 22 de licencias de construcción, 30 trámites de número oficial y 2 trámites de alineamiento. Además, se plantea que entre 2018 y 2020 se tramitaron 7 licencias de uso de suelo (Gobierno del Municipio de Charo, 2009:29).

En el mismo informe de avance y resultados de la ejecución del plan municipal de desarrollo presentado en 2020, se resaltan las relaciones de coordinación que existen con la autoridad federal y la dirección de Zona Metropolitana, mismas que se pretende aprovechar a fin de conseguir el financiamiento para la elaboración del programa de desarrollo urbano del centro de población de Charo y su ampliación a las comunidades, mediante el concurso en la vertiente de planeación urbana, metropolitana y ordenamiento territorial. Sin embargo, el plan no logró concretarse al término de la administración.

Como se puede observar la estrategia de regulación de usos y aprovechamientos de suelo resalta en el tema de la atención al área conurbada por el crecimiento urbano acelerado con el uso de suelo para vivienda y servicios metropolitanos. Es en esta estrategia donde el ejido toma importancia en los esquemas de planeación ya que es considerado responsable de la irregularidad urbana y el incremento en el mercado informal del suelo, como se puede observar en la Figura N°4, la cual como se señaló en el apartado metodológico es producto de un análisis exhaustivo y completo de diversos instrumentos de planeación y destaca el papel del ejido en los planes, programas e informes municipales, urbanos y metropolitanos. Lo que permite señalar que la mención del ejido en los procesos de planeación cobra sentido cuando se trata de resolver los problemas de informalidad e irregularidad que acompañan a los procesos de expansión metropolitana, así como para la asignación de las tierras que serán destinadas al crecimiento urbano (ver Figura N°4). Así mismo el ejido aparece en los instrumentos de planeación cuando se trata de reconocer el régimen de tenencia de la tierra, tanto de áreas aptas para el crecimiento urbano como de reservas ecológicas, es entonces cuando se evidencia que los usos de suelo, en este caso en Charo, son principalmente agrícola, ganadero y forestal.

**Figura N°4.**

El papel del ejido en los procesos de planeación territorial



Fuente: Elaboración propia con datos de los Instrumentos de planeación

A esta problemática, relativa al régimen de tenencia de la tierra y usos de suelo, se suman las disparidades temporales y los distintos niveles de gobierno que tienen competencia en materia de planeación. En la zona metropolitana de Morelia-Tarímbaro los usos de suelo son normados por el Programa de Ordenamiento Territorial con un alcance temporal 2009-2030, mismo que debería articular planes federales, estatales, regionales y municipales con alcances y temporalidades distintas, como el plan de desarrollo urbano de la entidad con un horizonte de planeación 2009-2030 y el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Charo 2008-2011.

En este entramado de instrumentos de planeación se van perfilando los usos de suelo para la zona metropolitana, tras la conversión del régimen ejidal, proceso que reviste particular importancia ya que, de acuerdo con el estudio de Ruíz-López (2021) y Pérez-Monroy (2021), Morelia experimenta un crecimiento desproporcionado sobre las poblaciones que le rodean, con procesos de cambio de uso de suelo acelerados que producen un desarrollo desigual para los distintos sectores de la población. La periferia de esta ciudad presenta una presión muy fuerte, con la transformación de espacios antes forestales o dedicados a la agricultura y la ganadería, con riesgos visibles para los sectores periurbanos marginales o precarios (Hernández y Vieyra 2010; Larrazábal et al., 2014).

Estas problemáticas son resultado de una planeación amorfa, que como se puede observar en la Figura N°4, integra una gran variedad de instrumentos normativos con temporalidades distintas, con un diseño metodológico que no incorpora el principio de planeación democrática participativa, y deja fuera actores clave como son los ejidatarios, poseedores o propietarios del suelo donde se proyecta la expansión metropolitana.

## Conclusiones

La expansión urbana sobre suelo ejidal en la zona metropolitana Morelia-Tarímbaro-Charo fue incentivada con las reformas al artículo 27 constitucional llevadas a cabo en 1992, como parte de la adopción de políticas neoliberales, que intensificaron la especulación de tierras y el surgimiento de nuevas regulaciones e instancias que permitieron a los ejidatarios transitar por procesos como la certificación, y el parcelamiento, hasta llegar al dominio pleno, estatus que les permite poner sus tierras en un mercado de suelo altamente especulativo (Iracheta (2014). La dinámica de especulación inmobiliaria dinamizó el proceso de transición de propiedad social ejidal a propiedad privada. Generalmente antes de que esta transición ocurra las tierras ejidales ya han sido ocupadas para la expansión metropolitana con la aceleración de la titulación y la invasión irregular que se traduce en beneficios para quienes tienen poder de agencia e intervienen en la regularización (Tellman et al., 2021).

En el análisis del caso de Charo se encontró que el crecimiento urbano se ha dado principalmente sobre superficies de suelo ejidal, con una exclusión casi total de los núcleos agrarios en los procesos de planeación territorial, de manera que el Estado se vuelve productor de una realidad territorial excluyente al fortalecer el protagonismo de unos actores, en este caso los agentes inmobiliarios, en detrimento de otros (Harvey, 2001). En este sentido las instancias de planeación municipales, estatales y metropolitanas han sido omisas a los principios de planeación democrática participativa y las previsiones constitucionales que reconocen la personalidad jurídica de los

ejidatarios, el respeto al dominio de sus tierras y aguas, así como la protección y fortalecimiento de su vida comunitaria. De manera que la vinculación del derecho con la planificación urbana se vuelve débil con efectos negativos en la estructuración del territorio urbano, rural y metropolitano (Blomley & Bkan,1992).

En el caso de estudio, se puede observar la reducción del papel del ejido en los procesos de planeación a su vinculación con los fenómenos de crecimiento urbano anárquico y el surgimiento de asentamientos informales, sin considerar los problemas que enfrenta por la presión urbana que se ejerce sobre sus tierras, ya sea por parte de agentes inmobiliarios, invasores, loteadores y fraccionadores irregulares, fenómenos que, en muchos casos, condicionan la decisión transitar al dominio pleno y comercializar las tierras ejidales. Sin embargo, las autoridades de los diferentes niveles de gobierno continúan aplicando una política reactiva ante los problemas que genera la expansión metropolitana, el ejido es considerado responsable de la irregularidad y por lo tanto su intervención cobra sentido en la medida en que pueda contribuir en la solución de los problemas de orden urbano. Los ejidatarios no son vistos como actores centrales en la planeación de usos de suelo, como sujetos que pueden realizar aportaciones encaminadas a establecimiento de una política de prevención de las problemáticas que trae consigo el proceso urbanizador. Desde esta posición el Estado se vuelve productor de una realidad urbana excluyente y segmentada.

Si bien la tarea de planear el crecimiento de las ciudades es compleja por la diversidad de intereses en juego y actores involucrados en el sentido que plantea Castells (1974), Lojkin (1979) y Pradilla (2009), así como por las múltiples escalas geográficas y las temporalidades dispares de los instrumentos de planeación existentes, la institución ejidal no puede quedar al margen de dicho proceso en tanto institución urbano-rural reconocida en el marco jurídico nacional y como sujeto posesionario de las tierras sobre las cuales se proyecta la expansión urbana en los diferentes niveles.

El ejido periurbano es un actor central en los procesos de planeación del crecimiento urbano en todos los niveles local, municipal, estatal y metropolitano, por lo que es necesaria su incorporación, misma que podría darse a través de mecanismos de orientación a los ejidatarios sobre las ventajas y desventajas que les traerá la expansión urbana para que decidan de manera informada la venta de tierras. La orientación adecuada a las y los ejidatarios permitiría reducir las acciones de esquilmo por parte de las empresas inmobiliarias, como una práctica que bajo el argumento del neoliberalismo, busca el debilitamiento y agotamiento de valores de uso que brindan determinados bienes comunes ya sean propios, del medio físico o humano (Hidalgo et al., 2016). El involucramiento de los ejidatarios, además, contribuiría a resolver los problemas de la irregularidad del suelo, a realizar cambios de uso de suelo de manera planeada reduciendo las afectaciones ecosistémicas y sus consecuencias, que afectan principalmente al sector rural.

## Referencias bibliográficas

AGUILAR A.G. Institucionalidad y Redimensionamiento Urbano-Regional en México. La Ley de Asentamientos Humanos de 2016 y las Oportunidades Perdidas”, en DELGADILLO J. Y HILDENBRAND A. (Eds.) *Planificación Regional y Ordenación Territorial. Visiones Contemporáneas desde España y México*, Universidad de Alcalá-España y Fondo de Cultura Económica-México. 2021.

AGUILAR, A.G. & HERNÁNDEZ-LOZANO, J. La reorientación de flujos migratorios en la ciudad-región. El caso de la Ciudad de México en la Región Centro. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 2018, Vol. 44, N°133. Recuperado de <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2312>

AGUILAR, A.G. & ESCAMILLA, I. *Periferia urbana, deterioro ambiental y reestructuración metropolitana*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía, 2009.

AGUILAR, F. *Morelia. Urbanización en tierra ejidal 1927-1994*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.

AZUELA, A. *La ciudad y sus reglas. Sobre las huellas del derecho en el orden urbano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

AUDITORIA SUPERIOR DE MICHOACÁN. Informe de avance y resultados de la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 de Charo, Michoacán, 2020.

BASÁÑEZ P. Gobernanza Metropolitana: objeto, principios y proceso de implementación en el Estado de México. *Revista Iapem*, 2020, 106, p.11-38

BLOMLEY, N. & BAKAN, J. Spacing out: towards a critical geography of law. *Osgoode Hall Law Journal*, 1992, p. 661-690.

CASTELLS, M. *Problemas de investigación en sociología urbana*. México, Siglo XXI, 2010.

CASTELLS, M. *La Cuestión Urbana*. México D. F.: Siglo XXI, 1974.

CONGRESO DE LA UNION. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Diario Oficial de la Federación, 2021.

CONGRESO DE LA UNION. Ley General de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 2018.

CONGRESO DEL ESTADO. Ley de Planeación de Michoacán. Periodico Oficial del Estado, 2014.

DELGADO, M. & GUTIÉRREZ J. Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Madrid: Síntesis. 2001.

EIBENSCHUTZ, R. Medio ambiente, ciudad y sostenibilidad. En: MONTAÑO, R. (coordinador) *Nuevas ideas y visiones del desarrollo urbano regional*. México: Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, El Colegio del Estado de Hidalgo, 2012, p. 111-142.

FAJARDO, D. Transformación de la gobernanza metropolitana en México. *Revista Iapem*. 2020, 106, p.39-50

FERNÁNDEZ, G., & BOCCO, G. El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México. *Gaceta ecológica*, 2003, N°68, p. 9-22.

GONZÁLEZ, S. & LARRALDE A. La forma urbana actual de las zonas metropolitanas en México: indicadores y dimensiones morfológicas. *Estudios demográficos y urbanos*, 2019, Vol. 34, N°1, p. 11-42. <https://doi.org/10.24201/edu.v34i1.1799>

GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE CHARO. Modificación al Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Charo. Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 2009, Tomo CXLVI, N° 91, Cuarta Sección.

GOBIERNO MUNICIPAL DE CHARO. Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 2009, Tomo CLXXI, N°63, Tercera Sesión.

HARVEY, D. *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal. 2001.

HERNÁNDEZ, J., & VIEYRA, A. Riesgo por inundaciones en asentamientos precarios del periurbano. Morelia, una ciudad media mexicana: ¿El desastre nace o se hace? *Revista de Geografía Norte Grande*, 2010, N°47, p. 45-62.

HERNÁNDEZ, R. M. Notas sobre la propiedad del suelo y la formación del plano en la ciudad de México. *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 1991, N°24, 63-74.

HIDALGO, R., ALVARADO, V., SANTANA, D. Los expulsados de la metrópoli: expolio y esquilmo en la locación de la vivienda social en la ciudad neoliberal. Una perspectiva de Santiago y Valparaíso. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 2016, N° 20, p. 41-55.

IRACHETA, A., ORTÍZ, E. El suelo social como alternativa a la segregación urbana. *La vivienda entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2014, p. 215-248

LARRAZÁBAL, A., GOPAR-MERINO, L. F., & VIEYRA, A. Expansión urbana y fragmentación de la cubierta del suelo en el periurbano de Morelia. *Urbanización, sociedad y ambiente*, 2014, p. 89-120.

LÓPEZ GRANADOS, E. M., BOCCO, G., & MENDOZA CANTÚ, M. E. Predicción del cambio de cobertura y uso del suelo: el caso de la ciudad de Morelia. *Investigaciones geográficas*, 2001, N°45, p. 39-55.

LOJKINE, J. *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*, México: Siglo XXI, 1979.

MARTÍNEZ, S. & MONROY-ORTIZ, R. La expansión urbana sobre el campo mexicano. La otra cara de la crisis agrícola. *Revista estudios agrarios*, 2009, Vol. 43, p. 29-46.

MATTOS, C. Impactos de la financiarización inmobiliaria y la mercantilización de la metamorfosis urbana. En GASCA, J. *Capital Inmobiliario. Producción y transgresión del espacio social en la ciudad neoliberal*. México: Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2019, p. 17-49.

MELÉ, P. Incertidumbre y regulaciones urbanas: el papel de la calificación jurídica del espacio. En AZUELA, A. *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales y PAOT, 2016, p. 43-82.

MÉNDEZ, Y., VIEYRA, A., GÜIZA-VALVERDE, F. & HERNÁNDEZ GUERRERO, J. Relaciones sociales y expansión urbana: aplicación del enfoque de capital social en el análisis de la adaptación de los medios de vida agropecuarios a la periurbanización. En A. VIEYRA (Ed.), *Procesos urbanos, pobreza y ambiente. Implicaciones en ciudades medias y megaciudades*, Ciudad de México: UNAM-CIGA, 2016, p. 89-107.

MORETT-SÁNCHEZ, J. Carlos; COSÍO-RUIZ, Celsa. Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 2017, Vol. 14, N°1, p. 125-152.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). Reunión Regional de América Latina y el Caribe. *Declaración de Toluca*, 2016, p. 1-7. Ciudad de México: ONY.

OLIVERA, G. La incorporación de suelo social al crecimiento urbano de Cuernavaca y sus efectos en el desarrollo urbano formal e informal del suelo y la vivienda. En OLIVERA, G. (coordinador) *La urbanización social y privada del ejido: ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 149-196. México.

ORELLANA A. Gobiernos metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad, *Temas de la Agenda Pública*, Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, año 8, N° 63, 2013, p. 1-15

PEREIRA, P. & HIDALGO R. *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. 2008.

PÉREZ-MONROY, A. MÉNDEZ LEMUS, Y. & MORENO-CALLES, A. Territorialización, pobreza y emergencia de múltiples territorialidades en el periurbano de Morelia, México. *ANUARIO DE ESPACIOS URBANOS, historia, cultura y diseño*. 2021. P. 61-92. ISSN digital: 2448-8828. No. 28. <http://hdl.handle.net/11191/8287>

PONCELA, L., VIEYRA, A. & MÉNDEZ, Y. Procesos participativos intramunicipales como pasos hacia la gobernanza local en territorios periurbanos. La experiencia del municipio de Tarimbaro, Michoacán, México. *Journal of Latin American Geography*, 2015, Vol. 14 N°2, p. 130-156. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/pdf/43964616.pdf>

PRADILLA, E. Las políticas de planificación urbana en el neoliberalismo: En las ciudades latinoamericanas en el siglo XXI. En BRAND, P. *Globalización, neoliberalismo y planeación*, 2009, p. 287-307. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

REGISTRO AGRARIO NACIONAL. Padron e Historial de Nucleos Agrarios (PHINA), 2021. <https://phina.ran.gob.mx/index.php>

ROBLES, M., RODRÍGUEZ, N., & HIDALGO, R. De la periferia y el periurbano al margen: comprendiendo el espacio de expansión de la ciudad latinoamericana. *Ateliê Geográfico*, 2021, Vol. 15, N°2, 2021, p. 6-26. <https://doi.org/10.5216/ag.v15i2.69949>

ROJAS E. El gobierno de las regiones metropolitanas de Latinoamérica. En Urquidez, *La reinvencción de la metrópoli. Algunas propuestas*, 2010, p. 163-192. Zapopan, Jal., El Colegio de Jalisco.

RODRÍGUEZ, N. Marcos legislativos, racionalidades político-económicas y ordenamiento territorial: La desarticulación sectorial y multinivel en México. *Revista de Geografía Norte Grande*. 2020a, N°77, p.11-29. ISSN 0718-3402 <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022020000300011>

RODRÍGUEZ, N., VIEYRA, A., MÉNDEZ-LEMUS, & HIDALGO, R., VOLTAIRE A., & RODRIGUEZ, J. Trayectorias de la periurbanización en México: segregación espacial desde un enfoque relacional. *Revista de urbanismo*, 2020b, N°42, p. 88-104. <https://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RU/article/view/54924>

RODRÍGUEZ, N., VIEYRA, A., & GONZÁLEZ, O. El periurbano y los grandes proyectos inmobiliarios: los casos de Altozano y Tres Marías en Morelia, Michoacán. En: GASCA J. (coordinador). *Capital inmobiliario. producción y transgresión del espacio social en la ciudad neoliberal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2019a, p. 299-318.

RODRÍGUEZ, N., COSTA, E., VIEYRA, A., & MÉNDEZ-LEMUS, Y. Método para los estudios del periurbano. una experiencia latinoamericana. *Finisterra*, 2019b, p. 153-154. <http://dx.doi.org/10.18055/Finis17289>

RUIZ-LÓPEZ, C., VIEYRA, A., MÉNDEZ-LEMUS, Y. Segregación espacial en Tarímbaro, municipio periurbano de la zona metropolitana de Morelia, Michoacán, México. *Revista de Geografía Norte Grande*, 2021, N°78, p. 237-257. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022021000100237>

SÁNCHEZ M. & VIEYRA A. Evaluación de la integración funcional de la zona metropolitana de Morelia. *INCEPTUM*, 2012, Vol. VII, N°12. p. 365-395.

SALAZAR, ALEJANDRO. Recomposiciones socio-territoriales en los espacios peri-metropolitanos: ¿qué significados para las regiones urbanas en América Latina?: el caso de Santiago de Chile. *RC GARROCHO & GD BUZAI (Coords.), Geografía Aplicada en Iberoamérica. Avances Retos y Perspectivas*, 2015, p. 309-342.

SALAZAR, C. Los ejidatarios en el control de la regularización. En SALAZAR, C. (coordinadora) *Irregular: suelo y mercado en América Latina*, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2012, p. 265-305.

SALINAS-ARREORTUA, L. Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política. *Papeles de población*, 2017, Vol. 23, N°91,143-169.<https://doi.org/10.22185/24487147.2017.91.007>

SANTOS, M. *Manual de Geografía Urbana* (Tercera edición ed.). São Paulo: Edusp. 2012.

SANTOS, M. *A natureza do espaço* (4a ed.). São Paulo: Edusp. 2014.

SECRETARIA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU), CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO), INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. 2018.

TÉLLEZ L. *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. 1993.

TELLMAN, B., EAKIN, H., JANSSEN, M. A., DE ALBA, F., & TURNER II, B. The role of institutional entrepreneurs and informal land transactions in México City's urban expansion. *World Development*, 2021, Vol. 140, p. 105374.

TRUFFELLO, R. & HIDALGO, R. Policentrismo en el Área Metropolitana de Santiago de Chile: reestructuración comercial, movilidad y tipificación de subcentros. *EURE*, 2015, Vol. 41, N°122, p. 49-73.

VALDEBENITO, C., & ÁLVAREZ, L. Entre el uso público y el aprovechamiento privado: tensiones y desafíos al ordenamiento territorial de la conurbación costera del área metropolitana de Valparaíso. En: Hidalgo, R., Santana, D., Alvarado, V., Arenas, F., Salazar, A., Valdebenito, C. & Alvares, L. (editores). *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*. Santiago de Chile: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2016, p. 82-104.

