

## **Propiedad ejidal en el núcleo urbano original de Puerto Peñasco**

Cristina Martínez\*

### **Introducción**

Si acaso el siglo XX fue considerado la era de civilización urbana, el siglo XXI podría ser entonces la transición a un futuro donde las respuestas a las desigualdades observadas en las ciudades grandes ó pequeñas, metropolitanas ó locales estarían superadas ó bien resulta necesario ventilar. Hoy día la ciudad global es el referente teórico-empírico para explicar los avances ó retrocesos de éstas, y todavía más recientemente, la ciudad turística que se erige prototipo de ciudad exitosa debido a la llamada terciarización de las economías locales.

Así es que indistintamente la ciudad a la que nos refiramos resulta innegable asistir a un proceso complejo de formación, estructuración y consolidación de núcleos urbanos que exigen diversas miradas analíticas para explicar el fenómeno de desigualdad expresado en la fragmentación y segregación residencial.

La formación del espacio social vía la apropiación del suelo urbano es la perspectiva amplia que hemos elegido para aproximarnos al núcleo urbano original (NUO) de Puerto Peñasco. Esto es, luego de visualizar el marco construido de la franja marítima donde se reproducen desarrollos turísticos al por mayor, pasamos a identificar las modalidades de apropiación del suelo habitable del NUO que denotan segregación. En este último, el origen de la propiedad ejidal y el paulatino proceso de regularización del

---

\*Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Sinaloa. Culiacán, Sinaloa. Correo: cmartin@colson.edu.mx

suelo urbano periférico son consideradas medidas de equilibrio a la desigualdad, aunque sin ser significativas para el tamaño del fenómeno.

El caso de la colonia San Rafael es el primer proyecto urbano municipal con dichas características y se presenta como referente clave para conocer las prácticas de ocupación y apropiación de la periferia urbana. Particularmente interesa posicionar la relevancia de este tipo de propiedad social en la periferia urbana de una ciudad turística a partir de la discusión amplia de los especialistas en el tema que debaten su viabilidad, pero también, de las acciones concretas de vecinos y autoridades municipales. El objetivo es demostrar que las acciones concertadas en tiempos y espacios específicos dan lugar a manifestaciones concretas de la construcción social del territorio.

Todo el contexto de formación de Puerto Peñasco como ciudad turística en la última década, y que hemos desarrollado en otros trabajos, lo resumimos en el siguiente párrafo e invitamos a consultar el material citado en [www.topofilia.net](http://www.topofilia.net): en la década de los años noventa Puerto Peñasco contaba con 26,625 habitantes y un incipiente desarrollo turístico que reportaba no más de diez hoteles y a lo sumo diez colonias de las cuales dos se formaron como asentamientos humanos irregulares. En cambio, al despuntar la década del 2000 mil la población es de 44,875 habitantes, 100 desarrollo turísticos y casi el doble de colonias donde al menos tres son de asentamientos humanos irregulares. (Martínez, 2008; Martínez et-al, 2009; Martínez, 2009). Asimismo, ver Anexo 1.

### **1.- Las visiones de la propiedad ejidal y el desarrollo urbano.**

Los estudios de la propiedad ejidal en relación a la expansión de las ciudades adquirieron relevancia en los años setenta cuando se dieron a conocer los procesos de

crecimiento de las grandes urbes de esos momentos como lo fueron la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Posteriormente se sumaron nuevos lugares en la medida que se afianzó el fenómeno de urbanización referida al proceso franco de migración campo- ciudad y la necesidad de hábitat para los recién llegados; lo anterior suponía el crecimiento físico de las ciudades sobre las mismas áreas rurales abandonadas principalmente por la fallida política agraria y la consiguiente pauperización campesina.

Una parte muy importante del discurso analítico de esta numerosa producción literaria se fundamenta en las limitaciones jurídicas de la propiedad ejidal y sus implicaciones socioculturales y políticas para insertarse en el desarrollo urbano del país. Sin embargo, será la década de los años noventa otro momento clave de la discusión del papel de la propiedad ejidal en la producción de suelo urbano porque son aprobadas las reformas al artículo 27 que desactivan los candados de compra-venta de este tipo de tierras y las posicionan sin más en el mercado de suelo urbano.

Ahora mismo, lo que interesa es identificar la propiedad ejidal de la periferia urbana en el escenario del mercado de suelo con la idea de develar sus particularidades en una ciudad turística con características expansivas y de reorganización territorial. Es definitivo que en Puerto Peñasco, la propiedad ejidal de la periferia y su papel en el desarrollo económico no adquiere relevancia sino hasta que la industria turística se instala en el lugar. De allí que la producción de suelo urbano confirma que se trata de uno de los procesos más fuertes que vincula el campo y la ciudad y que los actores originarios, con sus prácticas cotidianas y de compraventa, pertenecen a las dos caras de la misma moneda. Escasos estudios reconocen y abundan sobre este fenómeno en el

país, entre ellos, Jiménez (1998), Perló y Delgado (2000), Jiménez (2000), y Cruz (2001).

Otra línea de reflexión más amplia, relativa a la política agraria, hábitat y actores, la presentan trabajos discutidos por investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana y de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER) como Quintana (1997), Concheiro (2003), Moguel (2003).

En lo que se refiere a casos de ciudades litorales de turismo masivo en México, hemos localizado una bibliografía incipiente que aborda temas con carácter exploratorio sobre sustentabilidad, desarrollo regional, cultura, y educación. Jiménez (1998), Palafox (2005), Hernández (2007). Pero una producción local más reciente es la generada por los dos coloquios de ciudades del turismo en El Colegio de Sonora donde Puerto Peñasco es el estudio de caso por excelencia y donde se reporta una cincuentena de títulos publicados en la revista electrónica Topofilia ([www.topofilia.net](http://www.topofilia.net)).

Sin embargo, para efectos particulares de este trabajo, quizás Conolly (1994) es quien elabora un análisis más minucioso de Cancún con énfasis en la planeación urbana y el mercado de tierra segmentado. Esta última característica la otorga, según la autora, el tipo diferenciado de tierras que se oferta en el mercado de suelo urbano y que da lugar a la fragmentación y segregación. Las tierras ejidales que dominaron en este mercado fueron las más complicadas de regularizar por el marco legal que no las favorecía entonces; actualmente éste ha sido reformulado con la Nueva Ley Agraria de 1992 (NLA).

Efectivamente, uno de los aportes de la NLA es que considera los instrumentos legales para regular la transformación de los usos del suelo de las tierras ejidales, y aunque privilegia el aspecto agrario vinculado con el papel económico del ejido en el

desarrollo del campo, también incorpora elementos que aluden a la urbanización de las mismas.

En otras palabras, la regularización de la propiedad ejidal fue el primer paso para darle continuidad al ordenamiento de la incorporación de este tipo de tierras a la ciudad, pero ahora, señalando un procedimiento para contemplarlas en los planes municipales de desarrollo como reservas territoriales para el desarrollo urbano. En este sentido, no solamente se rige por la NLA sino también por la Ley General de Asentamientos Humanos.

Para llevar a cabo el proceso de cambio de uso del suelo ejidal y su incorporación al suelo urbano, se consideran dos procedimientos: 1) la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y el cambio de dominio en el marco de la NLA (dominio pleno de las parcelas); y 2) el cambio en el uso del suelo y la incorporación de tierras al desarrollo urbano a través de la formación de Asociaciones Inmobiliarias Ejidales. (Cruz, 2008; p.66).

Finalmente, en lo relativo a la conceptualización y medición de indicadores sobre fragmentación y segregación territorial, informalidad y regularización de suelo urbano, Clichevsky (2000, 2007), Arteaga (2007), y Méndez (2007), son de gran utilidad.

## **2.- La colonia San Rafael.**

El proyecto de la colonia San Rafael se dio a conocer en el año de 2007 casi al final de la década del boom turístico de Puerto Peñasco y en realidad fue la respuesta del gobierno municipal a las presiones de los inmigrantes por la demanda de suelo habitable que ya habían poblado la periferia con asentamientos humanos irregulares.

En este sentido, resulta imposible hablar de dicha colonia sin hacer referencia a otras invasiones como la Nuevo Peñasco hacia el Oriente de la ciudad pues ambas emergieron como asentamientos humanos irregulares en terrenos federales y ejidales que el municipio ha tenido que regularizar paulatinamente. En el caso de la Nueva Peñasco se trata de una superficie de aproximadamente 3 hectáreas habitada por 200 familias que moran en viviendas de calidad precaria (cartón y lámina), calles de terracería, abundantes baldíos, escasos comercios y nulas áreas de recreación. Las condiciones de vida son muy precarias debido a la falta de servicios básicos como agua, luz, y drenaje, mismos que suplen con conexiones ilegales a los postes de la Comisión Federal de Electricidad, así como la entrega de agua por pipas de parte del ayuntamiento, y las letrinas particulares; es de hacerse notar los arroyos de aguas negras que salen de las viviendas hacia la calle formando bordes y hoyos peligrosos para los peatones y carros que transitan por el lugar.

Más particularmente, la sección San Rafael que tampoco contaba con los servicios públicos municipales, se expandió por la promoción de lotes vía ayuntamiento. Específicamente, se trata de una superficie de 396 hectáreas expropiadas por el gobierno municipal al ejido San Rafael con el objetivo de agregarlas a la reserva territorial de la ciudad.

Según la regidora perteneciente a la comisión de asentamientos humanos del cabildo, desde el segundo informe de gobierno de 2005 se precisa el uso de los mismos de la siguiente manera: 8.2 hectáreas para área de servicios y donación, 165.4 hectáreas para vialidades, y 222 hectáreas para tierras “vendibles” (50% para los ejidatarios y el otro 50% para el ayuntamiento). (Entrevista directa a Sandra Luz Durazo realizada el 24 de septiembre de 2007).

Esta decisión fue ratificada en Cabildo muy recientemente. (Acta No.8 de Cabildo, 23 de febrero de 2007).

Es importante recordar que este mismo año se aprueba el Plan Municipal de Desarrollo Urbano Turístico que contiene un plan de ordenamiento del territorio municipal donde suelo urbano y rural se reorienta a las actividades turísticas. Por eso no sorprende este tipo de expropiaciones “concertadas” donde el municipio paga el monto de la expropiación y promueve la venta de lotes a familias de escasos recursos en la periferia oriente de la ciudad.

Particularmente por lo que toca al ejido San Rafael, y solamente para darnos una idea del banco de tierras dicho núcleo rural y de su ubicación, revisemos la siguiente tabla y consultemos el mapa anexo.

**Figura 1.** Ejido san Rafael

|   |                      |
|---|----------------------|
| Dotación: 8,350 has. para 22 solicitantes |                      |
| Resolución presidencial:                  | 29 noviembre de 1976 |
| Publicado en el Diario Oficial:           | 21 febrero de 1977   |
| Dominio pleno:                            | 11 abril de 1997     |

Fuente: Archivo del Registro Agrario Nacional. Expediente 1041, legajo 1, hoja 39-40

En primer lugar hay que reconocer que esta dotación es muy reciente, bastante generosa para un número reducido de solicitantes, y con una posición envidiable en la periferia oriente de la mancha urbana; colinda en sus extremos con dos rúas importantes: en el extremo poniente con la carretera de Peñasco-Sonoyta, y en el extremo oriente con la carretera Peñasco-Caborca. Todavía más, su terreno se extiende hasta la orilla costera del Estero de Morúa, una zona turística exclusiva.

El testimonio de un vecino de esta colonia revela las particularidades en que él llegó y que son muy similares a las de la mayoría: "... soy albañil procedente de Chiapas y vine contratado para la construcción de hoteles en Puerto Peñasco; llegué acompañado de mi familia hace tres años pero ahorita (2009) quedamos desempleados, no estamos trabajando, la construcción paró por la crisis; antes de hacerme de un lote en la colonia San Rafael viví en casa rentada por la compañía en la Nueva Esperanza; posteriormente, conociendo la ciudad fui buscando y preguntando dónde daban terrenos y me mandaron con la representante de la colonia que antes era invasión (...) a ella le dicen Corazón pero la verdad no sé el mero nombre, creo que así se llama; desde que llegué yo, pues ya empezaron a meter los documentos aquí al municipio, y ya pus ya hicieron regular, ya estamos haciendo los pagos, y ya pues tenemos agua (...) la luz todavía no, ya que terminen el agua, pues ya empiezan con la luz, y así consecutivamente, sí porque no pueden meter todo al mismo tiempo, ya que con el agua que nos dieron, pues ya es ganancia. (Entrevista directa realizada por Cristina Martínez, 3 de febrero de 2009).

### **3.- Agenda de la propiedad ejidal en la periferia del NUO.**

Para la elaboración de este apartado, nuevamente remito al lector a los trabajos citados al inicio de esta ponencia y solamente confirmo que los ejidos San Rafael y Las Lágrimas son los núcleos ejidales por excelencia que pueden reconvertir su suelo agrícola en urbano; cuentan originalmente con 8, 350 hectáreas y 19, 575 hectáreas respectivamente, pero además, el precedente de concertar acciones con las autoridades municipales para llevar a buen puerto la demanda de la ciudad. Ver anexo 2.



El regidor Antonio Ortiz que es el presidente de la comisión de asentamientos humanos recuerda el episodio de la colonia San Rafael de la siguiente manera: “En realidad ahora que nosotros entramos a la presidencia municipal como regidores, nos encontramos con que había un desarrollo urbano desordenado por cuestión de las invasiones, había muchas invasiones. Entonces el Presidente Municipal lo primero que hizo, fue nombrar comisiones entre los regidores para que fuéramos a darnos cuenta de los problemas que existían en la periferia; en la parte de las invasiones, cosa que hicimos, nos dimos cuenta que en realidad había mucho problema por la tenencia de la tierra. Estaban de manera irregular muchas familias, todas agrupadas con líderes que las apoyaban para que estuvieran de manera irregular, entonces ¿qué se hizo? Se tomo acuerdos con los dueños de los terrenos para llegar a una negociación y así poder fraccionarle los terrenos a las gentes que estaban de manera irregular y sí pues fue alrededor de 1500 familias las que tenían ese problema y digo tenían entre comillas por que todavía hay quien todavía no se regularizan; pero se podría hablar a lo mejor de un 15 o un 10% de la totalidad. Allí se tomo la determinación de negociar como te digo con personas ó dueños también, principalmente con el ejido de San Rafael que gran parte de su terreno estaba invadido. Y ya se tomo esa determinación, alrededor de 1500 familias se lograron regularizar, y yo creo que se avanzo -se avanzo mucho- porque si hablamos de hace dos años que estaban de forma irregular ahorita ya cuentan con agua potable esas gentes, ya están haciendo sus pagos al Ayuntamiento (...).Entrevista colectiva Cristina Martínez, Dennia Hernández y Alejandra Trejo a José Antonio Ortiz Arellano realizada el día 16 de marzo de 2007.

En lo que toca a los más recientes asentamientos humanos irregulares, el regidor se refiere a una invasión ubicada al norte de la ciudad localizada en terrenos federales

pero donde el ayuntamiento tiene muy poco que hacer por tratarse de ese tipo de propiedad; aún así asegura que ellos se han acercado invitándolos a negociar terrenos con servicios públicos donde se puedan reubicar; en cambio, otra invasión reciente de 150 personas es el predio localizado en la Laguna de Oxidación y complicado no solamente por los riesgos de salud que representa sino por el conflicto entre Mayan Palace y el ejido San Rafael que según Mayan les vendió. Lo que se ha aclarado hasta la fecha es que los ocupantes ya pagan al ayuntamiento los polígonos donde no hay terceros en conflicto y que el ejido accedió venderles. Entrevista Op. Cit.

#### **4.- Notas finales.**

1.- En esta ocasión no fue posible hacerlo, pero es necesario discutir la noción de ciudad dual que remite a la división social en una ciudad polarizada, excluyente, y segmentada (Borja y Castells: 2001), asimismo las tesis en ascenso de la ciudad multifragmentada (Fischer: 2003) y la ciudad cuarteada (Villagrasa: 2000) referidas a las ciudades socialmente diferenciadas por la complejización de los mecanismos de las actuales estructuras socioespaciales; todo lo anterior, en la ruta de construir el marco analítico para los elementos empíricos coyunturales aquí presentados.

2.- Otro asunto pendiente es el nivel de vinculación turismo-propiedad ejidal confirmado recientemente por el director de la Procuraduría Agraria que asegura que 103 millones de hectáreas en México, esto es el 52% del total, son de origen ejidal y comunal; pero todavía más: “ las dos terceras partes de las playas en México son definitivamente de propiedad ejidal”. ([www.pa.gob.mx/sala\\_de\\_prensa/entrevistas104\\_08.html](http://www.pa.gob.mx/sala_de_prensa/entrevistas104_08.html)). En Sonora, asegura, hay problemas serios de

irregularidades en la certificación de tierras ejidales puestas a la venta en zonas turísticas, y muy particularmente en Puerto Peñasco.

3.- Se ha abordado un tema de gran importancia que ha sido insuficientemente desarrollado en el ámbito académico sobre el mercado de tierras y el ámbito periurbano de las ciudades; se trata además de un fenómeno en crecimiento y expresiones heterogéneas que ya no se restringen a las colonias populares sino a usos comerciales y turísticos, por lo que se hace necesario reportar y analizar esta diversificación de poblamiento en las periferias urbanas.