

EL COLEGIO DE MÉXICO
Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano

**POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA
DE LA TIERRA EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS
DE LA ZONA METROPOLITANA DE
LA CIUDAD DE MÉXICO (1970-1992)**

Tesis para obtener el grado de maestro en Desarrollo Urbano

Elías Antonio Huamán Herrera

Asesor: Prof. Martha Schteingart

México, D.F., 1996

*A los colonos de los Municipios Conurbados,
de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México,
grandes autoconstructores urbanos.*

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es el resultado de una provechosa experiencia de cuatro años en la Ciudad de México, durante mi estancia en el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, a quien agradezco la inapreciable oportunidad que me dió de realizar la Maestría en Desarrollo Urbano. Mi especial agradecimiento a la Profa. Martha Schteingart, de quien recibí una valiosa y afable dirección en la organización y contenido del trabajo. Debo al Prof. Manuel Ángel Castillo sus acertados comentarios.

Asimismo, expreso mi gratitud a El Colegio Mexiquense, por su apoyo institucional; a los investigadores que participaron en el seminario interno donde se expusieron los avances de la investigación, y en particular, al Coordinador de Docencia, Mtro. Luis Jaime Sobrino, por sus sugerencias a la última versión del documento.

Mi reconocimiento a un gran amigo: el Arq. Jorge Escandón, Coordinador Regional Iztapalapa-Tlahuac de la Dirección General de Regularización Territorial, Departamento del Distrito Federal, quien expresó oportunos consejos después de haber leído la primera versión del texto.

Estoy en deuda con varios funcionarios públicos del Estado de México, quienes en más de una ocasión, prestaron su ayuda en algún momento del desarrollo de la investigación; gracias a sus disposiciones informativas, y a sus atentas charlas sobre las acciones de los organismos que representan. En particular deseo agradecer a la Lic. Estrella Sanz, Sub-delegado Administrativo y Jurídico de la Corett-Edomex, sobre todo por sus invitaciones a que compartiera las visitas de campo del organismo; y a la Lic. Laura Montoya encargada del Área de Documentación del Centro de Información del Suelo y Vivienda del Instituto Auris, por su apoyo y solidaridad en la obtención de los datos del Instituto.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
I. MARCO CONCEPTUAL	19
A. EL ESTADO Y SU COMPONENTE TERRITORIAL	
B. ACERCAMIENTO A LA POLÍTICA URBANA	24
II. EL FENÓMENO DE LA IRREGULARIDAD	30
A. EL SUELO EN LA CIUDAD	30
1. Situación del suelo	30
2. Aspectos relativos a la oferta y demanda del suelo	33
3. El Estado y la economía de mercado del suelo	37
B. LA IRREGULARIDAD COMO FORMA DE ACCESO DE LOS SECTORES POPULARES A LA TIERRA URBANA	37
1. La necesidad del suelo y las limitaciones del salario	37
2. Costos del suelo	42
3. El acceso irregular	46
4. La irregularidad	48
C. RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA URBANA E IRREGULARIDAD	49
1. Ocupación en terrenos de propiedad privada	50
2. Ocupación en terrenos de propiedad estatal	50
3. Ocupación en terrenos de propiedad ejidal o comunal	50
III. LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DEL SUELO URBANO EN MÉXICO	52
A. LA POLÍTICA DE REGULARIZACIÓN	
1. Surgimiento, definición y alcances	
2. Regularización y cambio	54
3. Procesos de la regularización	57
a. Momentos de la regularización	57
b. Procedimiento administrativo para la regularización de terrenos ejidales y comunales	58
c. Procedimiento administrativo para la regularización de tierras privadas y estatales	59
B. ORIGEN DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA REGULARIZACIÓN	61
C. LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT)	64
1. Origen y atribuciones	64
2. Períodos de los programas	67
3. Duración del proceso de regularización	69
D. LOS PROGRAMAS POLÍTICOS EVENTUALES	73
1. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México y el Programa Nacional de Solidaridad	74
2. Los Municipios Conurbados del Estado de México y el Programa Plan Sagitario	76

IV. LOS MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

A. ASPECTOS GENERALES	80
B. LOS ASENTAMIENTOS POPULARES EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU IRREGULARIDAD	83
C. ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA	90
1. Delimitación político territorial	90
2. Marco de análisis	92
D. LA ACCIÓN DE LOS ORGANISMOS EN LOS MCEM	94
1. El Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris)	94
a. Definición	94
b. Antecedentes	94
c. Atribuciones	94
d. Organización interna	95
d.1. Las divisiones y las acciones	95
d.2. La Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra Urbano-Ejidal.	97
e. Los programas	99
e1. Objetivos	99
e2. Instrumentos	99
f. Mecanismos de operación	100
g. Características y duración de los trámites	101
h. Implicaciones económicas de la regularización para los hogares	101
i. Magnitud de las acciones concluidas	103
2. El Fideicomiso de Ciudad Netzahualcóyotl (Fineza)	109
a. Definición	109
b. Antecedentes	109
c. Atribuciones	110
d. Organización interna	110
e. Los programas	111
e1. Objetivos	111
e2. Instrumentos	112
f. Mecanismos de operación	113
g. Características y duración de los trámites	113
h. Implicaciones económicas de la regularización para los hogares	113
i. Magnitud de las acciones concluidas	115

3. La Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra - Delegación Estado de México (Corett- Edomex)	118
a. Definición	118
b. Antecedentes	118
c. Organización interna	118
d. Los programas	119
d1. Objetivos	119
d2. Instrumentos	120
e. Mecanismos de operación	120
f. Características y duración de los trámites	121
g. Implicaciones económicas de la regularización para los hogares	121
g1. Ingresos de los hogares beneficiarios	121
g2. Respuesta a las contrataciones	123
h. Magnitud de las acciones concluidas	127
4. La Comisión para la Regulación del Suelo en el Estado de México (Cresem)	129
a. Definición	129
b. Antecedentes	129
c. Atribuciones	130
d. Organización interna	130
e. Los programas	131
e1. Objetivo	131
e2. Instrumentos	132
f. Mecanismos de operación	132
g. Características y duración de los trámites	134
h. Implicaciones económicas de la regularización para los hogares	136
i. Magnitud de las acciones concluidas	136
V. BALANCE COMPARATIVO DE LOS ORGANISMOS	139
A. ASPECTOS DE LOS ORGANISMOS	139
B. INCIDENCIA DE LOS COSTOS DE LA REGULARIZACION EN LOS HOGARES	141
C. CUANTO SE HA REGULARIZADO	146
D. CUANTO FALTA REGULARIZAR	148
E. LOS RITMOS DE REGULARIZACION	149
CONCLUSIONES	152
Acerca del Rol de los Organismos en el Territorio Irregular	152
Acerca de los Procedimientos Políticos Administrativos	153
Acerca del Impacto de la Regularización en la Economía de la Población Beneficiaria	156
Acerca de los Obstáculos y Bloqueos de los Programas	157
Acerca de los Factores que Favorecieron la Aplicación y los Logros de los Programas	158
La Regularización: ¿Producto Político Dosificado?	159

APÉNDICE	163
A. Metodología General	163
1. Calidad de los datos	163
2. Tratamiento de la información	164
3. Cálculo de la población afectada por la irregularidad del suelo	170
B. Diseño y Análisis de las Muestras	172
1. Muestra para conocer los niveles salariales de Chalco	172
2. Muestra del valor de la tierra	175
3. Muestra de las causas por las cuales los hogares no han contratado la regularización	177
C. Guía de Entrevista a Funcionarios y Directores de los Organismos Encargados de la Regularización de la Tenencia de la Tierra	180
BIBLIOGRAFÍA	182
LISTA DE SIGLAS	191

INDICE DE CUADROS

CUADRO No.		pág.
1	LA EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO EN MÉXICO 1980-1993	39
2	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA OCUPADA POR NIVEL DE INGRESO EN MÉXICO (1987-1993)	43
3	PRECIOS DE LA TIERRA EN LA PERIFERIA METROPOLITANA	46
4	CONSTITUCIÓN DE LA CORETT	67
5	TIEMPOS DEL PROCESO DE LA REGULARIZACION DE LA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA	71
6	ÁMBITO DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA MCEM	81
7	USO DEL SUELO EN EL EDOMEX 1990	83
8	USO DEL SUELO EN LOS MCEM 1990	84
9	POBLACIÓN DE LA ZMCM 1970-1992	87
10	TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL DE LA ZMCM 1970-1990	87
11	POBLACIÓN AFECTADA POR LA IRREGULARIDAD DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ZMCM 1970-1992	89
12	CAMPOS DE ACCIÓN DE LOS ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA SEGÚN EL TIPO DE PROPIEDAD EN LOS MCEM 1970-1992	91
13	ACCIONES CONCLUIDAS POR AURIS EN LA REGULARIZACIÓN MCEM 1971-1992	106
14	ACCIONES CONCLUIDAS POR FINEZA EN LA REGULARIZACIÓN MCEM 1973-1991	116

15	NIVELES SALARIALES EN CHALCO I 1992	122
16	COSTO DE LA REGULARIZACIÓN EN CORETT-EDOMEX	125
17	ESTADO DE LOS HOGARES CONTRATANTES DE LA REGULARIZACIÓN	126
18	ACCIONES CONCLUIDAS POR CORETT-EDOMEX EN LA EN LA REGULARIZACION MCEM 1974-1992	127
19	CAUSAS POR LA CUALES LOS HOGARES NO HAN CONTRATADO EN LA CORETT-EDOMEX	128
20	TIPO DE PROPIEDAD REGULARIZADA POR CORETT-EDOMEX MCEM 1974-1992	129
21	ACCIONES CONCLUIDAS POR CRESEM EN LA REGULARIZACIÓN MCEM 1983-1992	137
22	TIPO DE PROPIEDAD REGULARIZADA POR CRESEM MCEM 1983-1992	137
23	PORCENTAJE DE POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESOMENOR DE DOS SALARIOS MÍNIMOS. MCEM 1990	143
24	COSTO DE LA REGULARIZACIÓN POR ORGANISMO EN LOS MCEM 1992	144
25	INCIDENCIA DE LOS COSTOS DE LA REGULARIZACION EN LOS HOGARES I (Porcentajes por organismo) MCEM	145
26	INCIDENCIA DE LOS COSTOS DE LA REGULARIZACION EN LAS FAMILIAS II (Porcentaje respecto a totales) MCEM	145
27	TOTAL DE ACCIONES CONCLUIDAS DE LA REGULARIZACIÓN EN LOS MCEM 1971-1992	146
28	TOTAL DE ACCIONES CONCLUIDAS DE LA REGULARIZACIÓN POR TIPO DE PROPIEDAD EN LOS MCEM 1971-1992	147

29	ACCIONES PENDIENTES DENTRO DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS UNIVERSALES DE CADA ORGANISMO MCEM	148
30	AVANCE ANUAL DE LA REGULARIZACION MCEM 1971-1992	150

INDICE DE GRAFICAS

Gráfica No.		pág.
1	EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO, ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y PÉRDIDA DEL SALARIO REAL MÉXICO 1980-1993	40
2	INCREMENTO PORCENTUAL EN EL PRECIO DE VENTA INMOBILIARIA 1991-1992	44
3	AVANCE ANUAL DE LA REGULARIZACION MCEM 1970-1992	151
4	PROCESO DE LAS ACCIONES REGULARIZADORAS	167

INDICE DE MAPAS

Mapa No.		pág.
1	ÁMBITO DE TRABAJO REAL DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE REGULARIZAR LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS MCEM	82
2	ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	85

INTRODUCCIÓN

Los programas de regularización de la tenencia de la tierra, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) durante los últimos 25 años, han ido evolucionando hasta convertirse en componentes principales de las políticas urbanas; los cambios en sus instrumentos y mecanismos fueron institucionalizados a través de los diferentes períodos gubernamentales, como consecuencia de las constantes presiones sociales, de la disposición de recursos administrativos y financieros, y de la capacidad económica de la población. Sin embargo esta evolución no necesariamente ha representado una disminución significativa de las ocupaciones irregulares, ya que también tienden a estimular la proliferación de la irregularidad; todavía la mayoría de los sectores populares de la ZMCM, vive en situación irregular, particularmente en los Municipios Conurbados del Estado de México (MCEM).

Los MCEM con el correr de los años han llegado a convertirse en receptores de los desplazamientos poblacionales internos y externos a la ZMCM, albergando la mayor parte del crecimiento metropolitano y de los asentamientos populares. Así, mientras la irregularidad del suelo al paso de los años en el Distrito Federal (DF) disminuye ligeramente o es constante, en los MCEM se orienta a crecer rápidamente.

Dos fenómenos estructurales afectan a la gran urbe: por un lado, el constante crecimiento de la situación de irregularidad, sobre todo en los MCEM y por el otro, la voluntad oficial, cada vez más manifiesta, de superar esta situación con la aplicación de políticas de regularización, ante las demandas de acceso a la propiedad de la tierra de las mayorías empobrecidas.

Se está ante un cambio importante en materia de política territorial, y de acceso al suelo para familias de bajos ingresos, que ha implicado modificaciones respecto a las opciones que se habían favorecido hasta mediados de los ochenta.

Inicialmente, se enfrentó la irregularidad con métodos represivos; posteriormente, se integró la gestión del manejo de la irregularidad en las políticas de dotación de tierra urbana para la vivienda, pero sin proceder a operaciones de regularización a gran escala. Sin embargo, ninguna de las dos vías dio resultados satisfactorios; al contrario la irregularidad creció a pasos agigantados llegando en 1982 a 54.13% de la población (14'001,018), es decir que en ese año 7'578,751 habitantes de la ZMCM vivían en condiciones de irregularidad, de los cuales 4'242,451 pertenecían a los MCEM.

La ciudad crece a través de procesos de urbanización irregular y las familias de escasos recursos se aprovisionan de suelo y vivienda sin mayor inversión para la administración local; sin embargo, a largo plazo los déficit fiscales (*v.gr.* más de la mitad de la población sin obligaciones de pago de impuestos prediales y de servicios) y los costos sociales (malas condiciones de vida de los sectores populares) son importantes. La gravedad de la situación y las limitaciones de los programas aplicados inducen al Estado a intervenir más activamente en la urbanización popular, en la cual la preocupación técnica y fiscal son factores importantes para promover cambios en las políticas, y generar programas a gran escala dirigidos a legalizar los asentamientos irregulares.

De esta manera, ahora las políticas de regularización comienzan a afianzarse como operaciones trascendentes en el desarrollo urbano, cobrando una fuerte consistencia la movilización de recursos humanos y financieros, así como la reformulación y optimización de los procedimientos

administrativos y jurídicos, convirtiéndose los programas en acciones eminentemente masivas. Dentro de esta perspectiva, el estudio de las técnicas y procedimientos de los programas, resulta importante, pues es necesario saber cuán eficiente es este gran aparato político en la solución del problema de la irregularidad de la tenencia del suelo en la ciudad.

Los fenómenos de irregularidad han generado, en los últimos años, una abundante literatura científica y técnica. Sin embargo, se ha investigado poco acerca de cómo se han llevado a cabo los procedimientos de regularización, qué áreas han afectado, cuáles han sido sus limitaciones y sus alcances reales.

La regularización, que en sus inicios fue destinada a corregir las anomalías que representaban las invasiones y ventas irregulares de tierras de origen estatal, privado, comunal y ejidal, se constituyó posteriormente en un mecanismo de "institucionalización del mercado informal de suelo urbano" (Azuela, 1991) y de cambio de todos los regímenes de tenencia a propiedad privada.

Este mecanismo de privatización *a posteriori* de las tierras ocupadas y en vías de urbanización, compromete una acción masiva del Estado sobre las relaciones sociales de propiedad en torno al suelo urbano (Azuela, 1989b:127), en su nivel jurídico (Iracheta, 1988:67) y económico, a través de organismos públicos que por su competencia, según el régimen de tenencia de la tierra, desarrollan programas de regularización para los pobladores que viven en condiciones irregulares.

Estas acciones traen aparejadas diferentes respuestas de la población según el tipo de tenencia, debido a los costos y desembolsos que ellas implican, y a la capacidad de pago de los grupos "beneficiarios". De esta manera mientras los grupos de mayores ingresos regularizan sus

predios sin inconvenientes, los de ingresos más bajos tienen problemas para asumir el costo de la regularización.

Así, el régimen de tenencia y los niveles de ingreso se constituyen en indicadores importantes del nivel de avance de los programas de regularización de la tenencia de la tierra, en los municipios conurbados, donde después de 22 años de acción de estos programas, la irregularidad aún sigue creciendo aceleradamente.

En este contexto es importante, en el análisis de la acción regularizadora del Estado, el régimen de tenencia de la tierra y los niveles de ingreso de la población afectada, ya que esta intervención ha desempeñado un rol decisivo en el acceso al suelo de los sectores populares. Así, **este trabajo tiene como objetivo principal estudiar las políticas de regularización de la tenencia de la tierra urbana en los MCEM, tomando en cuenta el régimen de la tenencia del suelo y los niveles de ingreso de la población beneficiaria.** Es decir, que por un lado se tratará de identificar los instrumentos y acciones, y por el otro los factores favorables para la ejecución de los programas y los obstáculos o bloqueos que disminuyeron la dinámica o comprometen la inercia de los mismos. Finalmente se intentará evaluar la respuesta a estas políticas por parte de la población, de acuerdo con el régimen de la tenencia de la tierra y niveles de ingreso; se trata específicamente, de analizar la capacidad de asimilación de los programas.

Esta evaluación se hará desde 1970 hasta 1992, pues, es a partir de 1970 que la idea de la regularización estuvo presente en los programas urbanos, dado el elevado incremento de asentamientos irregulares y las presiones de sus pobladores demandando la regularización de la propiedad y la obtención de servicios.

Diferentes autores han abordado el tema de la regularización haciendo énfasis en otros aspectos; por ejemplo algunos la consideran como condición de mejoramiento de los asentamientos (Cortés Rocha, 1985; Turner, 1975); otros como medio de segregación urbana (Arau, 1987; Bejarano, 1983; Bejarano y Lugo, 1981), y un tercer grupo como momento o fase del proceso de valorización del suelo urbano (Legorreta, 1989; Castañeda, 1988). Si bien estos aspectos son importantes no permiten introducirse en los alcances y limitaciones de los procesos mismos de regularización. Este trabajo intentará entonces, aportar mayores elementos para conocer esos procesos, introduciendo tanto los mecanismos utilizados por los organismos gubernamentales, como las respuestas de la población afectada.

Se parte de las siguientes hipótesis:

1. El tipo de tenencia del suelo y la situación económica de los pobladores de los asentamientos irregulares son factores determinantes del avance de los programas de regularización.
2. La irregularidad es más ventajosa para los grupos de mejor situación económica, pues mientras para éstos la irregularidad es un paso beneficioso, para los más pobres ella representa una situación que difícilmente se supera. Esto debido a que la regularización no constituye una política social de bajo costo: aunque los costos inmediatos son aparentemente bajos, a largo y mediano plazo significan desembolsos demasiado altos para los pobladores que están en pobreza extrema.
3. Los programas de regularización favorecen más a los pobladores ocupantes de terrenos irregulares de origen privado y estatal que a los pobladores de terrenos de origen ejidal y comunal, dadas las condiciones diferentes de valorización de los predios en cuestión.

Las fuentes de información que se tomaron para el presente estudio se clasifican en dos tipos:

1. Indirectas, cuyos datos fueron obtenidos de los informes oficiales de actividades anuales de cada organismo; también se utilizaron fuentes bibliográficas del propio organismo y de estudiosos del tema.
2. Directas, cuyos datos fueron obtenidos de fuente viva, mediante documentos de trabajo internos de los diferentes organismos encargados de regularizar la tenencia de la tierra, como son reportes únicos de avance semanal del proceso de regularización, estudios socioeconómicos (control de características) de la población beneficiaria, y fichas de inspección ocular. También se efectuó entrevistas a funcionarios y personal técnico de los organismos en estudio.

El manejo de las fuentes directas implicó mucho mayor trabajo de procesamiento y análisis de la información, pues los organismos no procesaron los datos de los documentos mencionados, siendo necesario por lo tanto en el presente trabajo diseñar un esquema propio para el proceso respectivo.

El método de procesamiento y análisis de las dos fuentes, fue establecer un marco único para cada una a fin de sistematizar tanto el desarrollo de las acciones de cada organismo, como sus universos de trabajo. El método indirecto consistió de manera general en identificar los antecedentes, programas y mecanismos de las instituciones a escala nacional y local que han trabajado en los ZMCM, para ofrecer una visión interna de las políticas de regularización. El método directo consistió en analizar con más profundidad cómo las instituciones trabajaron en los MCEM, en razón de los procedimientos de regularización (instrumentos y requisitos), implicaciones

económicas en los hogares (costo y capacidad de pago) y la magnitud de las operaciones (población beneficiada). Estos aspectos permitieron establecer la relación entre los niveles de ingreso de la población y el éxito de los programas de regularización, para conocer cuantitativa y cualitativamente la irregularidad en el ámbito de estudio y evaluar los avances de los programas de regularización.

El trabajo consta de cinco capítulos; en el primero se precisan elementos conceptuales que permiten analizar la intervención del Estado y sus aparatos en el territorio, como un conjunto de instituciones heterogéneas, que localizadas en el centro de un territorio ejercen medios de coacción y coerción (Hall e Ikenberry, 1991) cuyos propósitos tratan de poner en práctica y garantizar los intereses de una sociedad dominada por el capital (Offe, 1990). Luego se establece una aproximación hacia los conceptos teóricos de la política urbana, desde su origen y definición hasta su vinculación con la privatización, con el fin hallar herramientas teóricas que ayuden a situar en este campo la política de regularización del suelo urbano.

En el segundo capítulo se analiza el fenómeno de la irregularidad, determinando las condiciones que llevaron al suelo a convertirse en mercancía, siendo un bien no producible, por lo tanto escaso y caro, así como las condiciones de la necesidad del suelo y las limitaciones del salario, siendo la irregularidad la única forma de acceso de los sectores populares a la tierra urbana.

En el tercer capítulo se efectúa una revisión de las políticas de regularización del suelo urbano en México; primeramente se analiza el surgimiento de la regularización y luego se distinguen los orígenes de los organismos encargados de la regularización, y el procedimiento de la regularización de acuerdo al régimen de propiedad de la tierra, así como la diferenciación de las políticas.

En el cuarto capítulo se analizan los diferentes programas de los organismos encargados de la regularización de la tenencia de la tierra en los MCEM, tomando en cuenta sus procedimientos y su cobertura, así como la respuesta de la población vinculada, observando la capacidad de pago para asumir los costos de la regularización, y sobre todo el impacto de este desembolso en los niveles de ingreso.

En el quinto capítulo se efectúa un balance comparativo de los resultados obtenidos por cada organismo en la población beneficiada por programa, para finalmente hallar los alcances y limitaciones de éstos dentro de los MCEM.

Se presenta también un anexo, en el cual se detalla la metodología utilizada, los niveles de análisis, diseño de las muestras, características técnicas de los procedimientos matemáticos y estadísticos aplicados, así como el tratamiento de la información y su presentación.

I. MARCO CONCEPTUAL

A. EL ESTADO Y SU COMPONENTE TERRITORIAL

Dado que los esquemas tradicionales de análisis de la reproducción de las relaciones capitalistas en el espacio, como el estructuralista resultan insuficientes para explicar la relación Estado-Territorio y sociedad, en una situación en que las interrelaciones involucradas entre ellas son cada vez más cambiantes; se hace necesario plantear nuevos esquemas explicativos, yendo mas allá del conocimiento de las relaciones estructurales.

Para enmarcar el Estado dentro de los objetivos del presente trabajo es conveniente partir de la propuesta de Hall e Ikenberry (1991:12-13), en el sentido de que una definición integral de Estado debe incluir tres características esenciales:

1. El Estado como conjunto de instituciones heterogéneas, que articuladas entre sí, desarrollan, ejercen, ejecutan y utilizan medios de coerción y coacción.
2. Las instituciones, que localizadas generalmente en el centro de un territorio geográficamente delimitado, vigilan severamente hacia el interior a su sociedad nacional y hacia el exterior a las numerosas sociedades entre las cuales se abren paso.
3. Las reglas, cuyo establecimiento es monopolizado por el Estado al interior de su territorio, lo cual tiende a la creación de una cultura política común compartida por todos los ciudadanos; la diversidad determina el avance en el camino entre la aspiración y realización de un Estado nacional pleno.

Interesa destacar en estos caracteres la importancia del territorio y su relación con la política de dominio, coincidiendo en este punto con O'Donnell (1978:1158), que define al Estado como el componente político de dominación en una sociedad territorialmente delimitada; para cuyo análisis; debe entenderse por dominación a la capacidad, actual y potencial, de imponer la voluntad sobre otros, no necesariamente contra su resistencia; y lo político debe comprenderse como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación, aquella que se halla marcada por la supremacía en el control de los medios de coerción física.

Esta conceptualización permite establecer un enfoque mas completo de la relación en cuestión, que implica considerar a las formas territoriales como capaces de contribuir a la definición de las relaciones de dominación, particularmente en ámbitos locales; así, ciertas relaciones de dominación resultan potenciadas por formas territoriales, como son las periferias dentro del conjunto urbano, cuando la aglomeración aumenta (Claval, 1982:29-35).

Existe un gran diferenciador del acceso a los recursos de dominación y este diferenciador es la articulación desigual de la sociedad en clases sociales. Siendo la principal relación de dominación en una sociedad capitalista la relación de producción entre el capitalista y el trabajador asalariado, mediante la cual se genera y apropia del valor del trabajo el capitalista (Marx). Esta relación es la que garantiza el Estado, pues él tiene presencia tácita y subyacente en la reproducción del sistema en su conjunto, su capacidad de coacción sobre su territorio es parte intrínseca y constitutiva de la relación.

Así, los agentes económicos privados predominan sobre los sectores populares en la apropiación y utilización del suelo urbano. En este contexto, el proceso de provisión de tierras no

resulta competitivamente justo entre los diversos grupos, ya que la acción del Estado en el proceso de producción, distribución y consumo del suelo urbano, garantiza el dominio de los grupos capitalistas a través de mecanismos institucionales y normativos por los cuales estos grupos obtienen prioridad sobre ciertas áreas de terrenos antes que otros.

De allí, que interesa denotar que la característica del capitalismo no es sólo que el trabajador está desposeído de los medios de producción; lo es también análogamente, que el capitalista está desposeído de los medios de coacción. La separación del capitalista de los medios de coacción no implica que ésta esté ausente en la relación social que lo vincula con el trabajador asalariado. Esta separación entraña la emergencia de un tercer sujeto social. Y este tercer sujeto lo constituyen las instituciones estatales (O'Donnell, 1978:1163). Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el Estado protege y sanciona a un grupo de instituciones y relaciones sociales necesarias para el dominio de la clase capitalista, tratando de poner en práctica y garantizar los intereses de una sociedad de clases dominada por el capital. Así desde el nivel más abstracto y genérico, el concepto del Estado capitalista describe una forma institucional de poder político que se encuentra guiada por cuatro condiciones funcionales: producción privada, restricciones tributarias, acumulación y legitimación democrática (Offe, 1990:106-107).

Es importante resaltar la última de estas condiciones, ya que el carácter neutral (aparente) del Estado como resguardo del sistema que domina el capital, está fuertemente apoyado por la legitimación, ya que ésta representa el acercamiento e incorporación de sectores aislados, donde la influencia de aspectos externos del Estado respecto a la sociedad es decisiva. Según Matus (1987) la relación Estado-Sociedad lleva a considerar al Estado como una relación de dominio que emerge

de la sociedad y sigue siendo parte de ella, aunque se presente separado de la sociedad; y para Azuela (1989b: 208) esta supuesta brecha que existiría entre el Estado y la sociedad no es otra cosa que una forma de ocultar su carácter no neutral socialmente, que en otros términos, es una búsqueda de legitimación ante el conjunto de la sociedad.

Sin embargo, esta exterioridad del Estado como recurso para alcanzar la legitimación no es suficiente, ya que al presentarse separado de la sociedad a la que pretende organizar y articular, sólo puede lograr la legitimación si aparece algún elemento a través del cual la sociedad pueda sentirse representada; así, la legitimación es otorgada por el conjunto de instituciones heterogéneas y sus reglas, que aparecen permeadas por principios de igualdad. "Igualdad" que suele ser cuestionada principalmente por los sectores populares, mediante la autogestión urbana,

"que puede ser considerada como una forma alternativa de organizar y decidir algunos aspectos fundamentales que hacen a las actividades de la ciudad y a la vida social de sus habitantes. Aunque estas actividades autogestivas están más referidas al consumo o a los servicios que a la producción misma, también consideraremos aquí algunas actividades de producción desarrolladas por movimientos u organizaciones que tienen una base territorial, a nivel de los barrios de la ciudad. En ese sentido coincidimos con Calderón (1988) en que un verdadero proyecto urbano autogestivo sería aquel que está a cargo de organizaciones representativas de los pobladores, incluyendo funciones de planificación urbana local, provisión de vivienda y servicios y generación de empleo, que son asumidas colectivamente por la base social (Schteingart, 1990b:116)".

Estas acciones alternativas motivan al Estado, a desarrollar una respuesta institucional inmediata, seguida del aspecto normativo, dado que las instituciones tienen una capacidad de transformación más dinámica que las normas, así, éstas pueden generar políticas que respondan inmediatamente, tanto a las coyunturas y crisis, como a rupturas u obstáculos al orden político establecido; políticas que generalmente se apoyan en distintas medidas estratégicas, cuyo carácter

oportuno es temporal en determinado espacio; así por ejemplo parte de estas medidas se dan a través de la regularización territorial de los asentamientos irregulares.

De ésta manera, en la dinámica Estado-Territorio y sociedad, cobra trascendencia como único referente analítico, el componente político de dominio, que no podría comprenderse sin un territorio concreto (en cuanto a su grado de transformación, o su estado actual), que hace referencia a las relaciones sociales que se han desarrollado o se estén desarrollando sobre el mismo. Este componente se encuentra presente tanto en el poder que ejerce el Estado de establecer reglas y hacerlas cumplir en su territorio, como en el poder ejercido al margen del Estado por la sociedad en el mismo territorio. Esta interacción lleva a colocar en un lugar destacado la característica estructural de las formas territoriales, ya que a través del tiempo y espacio las formas y procesos sociales se condicionan, articulándose de diferentes modos con las relaciones de dominación.

Concretizando, el Estado se puede entender como un conjunto de instituciones heterogéneas, cuyo propósito es resguardar la integridad del sistema capitalista, mediante un componente específicamente político de dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Las instituciones entran en acción de acuerdo a interacciones de distintos tipos de acontecimientos de manejo de las estructuras locales en un aparato de relaciones de poder que dan lugar a las políticas, donde el Estado tiene que ver constantemente con procesos de legitimación en áreas de expansión.

Estos aspectos llevados al ámbito urbano adquieren dimensiones relevantes, ya que la dinámica del proceso de urbanización implica una constante transformación de las relaciones sociales en torno a la ocupación de la tierra y a la legitimación de esa ocupación (Azuela, 1989b:127), encaminados hacia el mantenimiento del sistema urbano dominado por el capital.

B. ACERCAMIENTO A LA POLÍTICA URBANA

Tradicionalmente según Castells (1974:292) política urbana y poder local (entendido como proceso político en el campo de la comunidad y como expresión del aparato de Estado en el ámbito local), están estrechamente sobrepuestos. Para los estudios urbanos, el campo en el que se ejercita el poder político es la comunidad urbana; no es un lugar de investigación sino un objeto de análisis (Janowitz 1961, cit. por Castells, 1974:292). Así el nacimiento del campo de análisis de la política urbana, fue producto de las condiciones teóricas generales que se han dado dentro de los estudios urbanos.

Dunleavy (1980:27) esquematizó los análisis de ocho aproximaciones teóricas de la política urbana, desde los estudios de la comunidad hasta la teoría neo-marxista. En las primeras aproximaciones se halla el debate clásico entre Hunter y Dalh. Hunter considera la sociedad local como una pirámide de poderes, en cuya cúspide se encuentra una élite, formada en su mayoría por hombres de negocios de la comunidad, reconocidos como poderosos por el conjunto. Dahl, por el contrario, parte de la idea de una pluralidad política, expresión de intereses divergentes; que muestra cómo las alianzas se hacen o deshacen, cómo las estrategias obtienen resultados distintos según lo que está en juego, dado que el resultado nunca está determinado de antemano y el todo depende del proceso de decisión (Castells 1974:293-294).

La primacía de la escena política local en el tratamiento de la política urbana aparece en los trabajos de Banfield (1963, cit. por Castells, 1974:295), para quien el gobierno local es la meta final en la medida de que se debe combinar la "función de servicio" (gestión de los problemas sociales) y la "función política" (reglamentación de conflicto a escala local en las cuestiones de orden público). Pero él concibe la orientación de este gobierno local como la resultante de la interacción

de los diferentes actores que están en la base de la política urbana, entre los cuales se cuentan principalmente la prensa, las empresas (en particular los grandes comercios y las sociedades inmobiliarias), la administración municipal, las asociaciones voluntarias y los sindicatos obreros.

Esta interrelación también fue enfocada por Azuela (1989, 213-217); él da importancia a los actores sociales y su intervención en las políticas urbanas, considerando al Estado no como un sujeto sino como el campo de análisis de actores concretos, es decir el análisis de procesos interactivos. Así, el Estado como el "gran" sujeto debe quedar atrás para dar lugar al Estado como "un" agente. El proceso de formación política es un proceso abierto, y según Azuela una manera de interpretar este carácter abierto es reconociendo la ambivalencia del poder estatal en su legitimación (cita a Bourdieu: "...aunque originalmente esta forma de legitimación haya tenido la intención de reproducir el poder, esa legitimación es retomada por la sociedad y la reacción de la sociedad condiciona a su vez el poder").

Entonces, mucho del debate teórico con relación a la política urbana ha sido realmente de bastante controversia general, ella se ha dado también en la polémica sobre el poder y las estructuras del poder (Lukes 1975, Bachrach y Baratz 1970; cit. por Dunleavy 1980:32-33).

Pero, los estudios de estas estructuras en el territorio se inician con Williams, en momentos en que los estudios de la política urbana no estaban unidos por un conjunto común de fenómenos observables, dejando sólo interrelaciones entre las proposiciones. Sin embargo Williams en una aproximación a la escuela ecológica humana de la sociología urbana, arguye que la política urbana podría definirse como un medio por el cual el espacio y su localización física son socialmente controlados y ubicados para facilitar o limitar su accesibilidad (Williams, 1971, cit. por Dunleavy,

1980:36). Esta definición espacial de Williams sobre política urbana también se aplica al proceso político dentro de las unidades del gobierno local. Él dirige su atención a la extensión de competencia por el espacio y acceso dentro de las ciudades y a los "intereses urbanos" y coaliciones de interés definidos por esta lucha. Pues, mucha de esta competencia da vueltas alrededor del proceso de desarrollo urbano en sí mismo, particularmente los cambios en el ambiente construido y la infraestructura urbana, el sistema de propiedad de la tierra y la interacción entre las políticas adoptadas por los gobiernos, y las tendencias en el desarrollo de la base económica de la ciudad y su posición fiscal derivada (Dunleavy, 1980:37).

Posteriormente, una revitalización weberiana se dio en el estudio de la vivienda y los bienes raíces. La mayor innovación fue poner atención en un punto central de la sociología de la ciudad (Rex y Moores 1967 cit. por Dunleavy, 1980:39), donde la distribución espacial de la población es importante para definir la estructura territorial de las relaciones de producción.

Este punto fue desarrollado después por Pahl, quien puso especial énfasis en la emergencia de desequilibrios "socio-espaciales" y su importancia en la definición de un marco separado de la investigación urbana. En contraposición a la visión naturalista de la escuela de Chicago, Pahl ve la diferenciación espacial como un "sistema socio-técnico" (donde se combinan factores sociales y tecnológicos) y usa esto como el paralelo para su noción de un sistema "socio-espacial" en el cual los factores sociales y espaciales determinan los patrones de acceso a los escasos servicios urbanos (Pahl, 1968 cit. por Dunleavy, 1980:40).

En general las relaciones de dominación territorial en el ámbito urbano se pueden sintetizar partiendo de los conceptos de Dunleavy (1980: 50-52), quién teniendo en cuenta la convergencia

weberiana y neo-marxista en términos de enfoque de la intervención del estado en los procesos de consumo, adopta una definición de política urbana en términos del estudio de toma de decisiones sobre los procesos de consumo colectivo. Los límites y distorsiones de las teorías, pueden evitarse adoptando una definición mas completa de política urbana, buscando una explicación coherente en la determinación de la política urbana sin considerar instituciones exclusivas o áreas espaciales particulares -superar la limitación de un solo tipo de proceso o institución- para lo cual se debe tener en cuenta que:

1. Un enfoque sobre la política de consumo colectivo entraña un intento de describir los procesos y estructura políticos que determinan el desarrollo de ciertos tipos de consumo. Así deben descartarse análisis restrictivos del aparato estatal, debiendo analizar el desarrollo social más amplio en instituciones del sector privado.
2. Esto también implica una concepción del análisis urbano que examina los procesos de decisión a cualquier nivel institucional relevante, ya que en la práctica existe un patrón muy complejo de interrelación institucional local y no local; así, el campo político urbano abarca análisis de instituciones nacionales, regionales, sectoriales y locales, tanto en el aparato estatal como en organizaciones del sector privado.

En síntesis, el análisis teórico de la determinación de la política urbana parte de la sociedad local tomada como una pirámide de poderes donde las políticas las decide la élite de la cúspide (Hunter); sin embargo, esta determinación no es estrictamente lineal, ya que sobre una pluralidad política el "todo" depende del proceso de decisión de los intereses divergentes (Dahl), donde existe

una interacción de la "función de servicio" con la "función política" (Banfield), proceso que finalmente marca la sobre posición de la política urbana con el poder local (Castells).

Este proceso es analizado en el campo territorial por Williams, pues él define política urbana como el medio por el cual el espacio y su localización son socialmente controlados y ubicados para facilitar o limitar su accesibilidad, siendo de vital importancia los intereses urbanos y las coaliciones de interés definidos por la competencia por el espacio y acceso dentro de las ciudades. Dichos aspectos llevan a Pahl a destacar la emergencia de los desequilibrios espaciales, donde la diferenciación espacial es vista como un sistema socio-técnico paralelo a un sistema socio-espacial, en el cual los factores sociales y espaciales determinan el acceso a los servicios urbanos.

Finalmente para Dunleavy la política urbana se define tanto por las influencias estructurales (sistemas político, ideológico y económico) como por las influencias de las características generales de la organización social (sistemas de estratificación, formas de organización y formas ecológicas); estas influencias permiten ubicar la determinación de las políticas urbanas por fuerzas no locales, en un sistema de macro influencias dentro del cual la actividad política urbana se sitúa como un conjunto de presiones específicas institucionales no locales que moldean el desarrollo de las políticas urbanas.

En conclusión, si nos preguntamos ¿dónde está el origen de la política urbana?, se ha podido ver que no existe un modo fijo u homogéneo de surgimiento y establecimiento de las políticas urbanas. Más bien, se vislumbra una serie de etapas de intervención sobre el proceso de desarrollo urbano impregnados, según Dunleavy, de influencias estructurales y de características generales de la organización social, desencadenándose un proceso en el cual cada etapa tiene considerables

gradaciones de diversidad; ellas se relacionan con los procesos de tomas de decisiones, y con las formas de lograr una aprobación grupal, consensual o parlamentaria de las decisiones adoptadas.

Resulta importante destacar que la autonomía de los procesos políticos frente a los procesos socioeconómicos (Dunleavy) es relativa, ya que en la delimitación territorial urbana y su desarrollo, los alcances del Estado, están vinculados a presiones tanto sociales como institucionales.

II. EL FENÓMENO DE LA IRREGULARIDAD

A. EL SUELO EN LA CIUDAD

1. Situación del suelo

Para entender el papel que tiene el suelo urbano en los procesos de ocupación ilegal o informal de la tierra y al Estado como agente legitimador mediante la adopción de políticas, es necesario analizar las condiciones que llevan al suelo a convertirse en mercancía. Siendo un bien no reproducible, escaso y caro, los sectores populares tienen dificultad para tener acceso a un lote de terreno.

La aglomeración urbana desarrolla sus propias contradicciones y con ellas aparecen los obstáculos que frenan la organización racional de la urbanización que obligan la intervención del Estado. Y dos son los principales obstáculos:

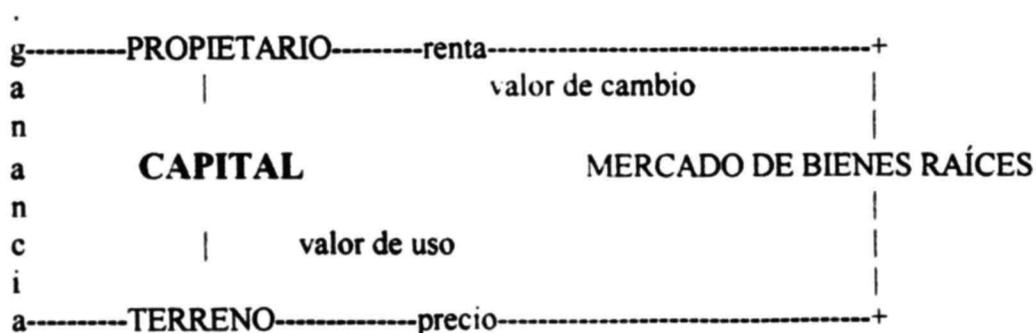
"a) las leyes de competencia capitalista; b) la fragmentación del espacio urbano en porciones interdependientes unas de otras que son la propiedad privada de los propietarios de bienes raíces. Este segundo límite es el de la renta urbana de los bienes raíces" (Lojkine, 1979:146-147).

La renta urbana del suelo se produce como consecuencia de la apropiación de la tierra, el propietario transforma el uso de su terreno (inversión en el terreno) haciéndolo mercancía para el mercado de bienes raíces, por lo cual pedirá a cambio una cantidad monetaria específica, que involucra no sólo la inversión efectuada sino la renta producida, tomando finalmente bajo relaciones únicas de valorización la forma de un precio determinado.

En este ámbito es trascendente la formación del mercado del suelo, pues la propiedad privada del suelo como soporte físico de la construcción de objetos inmobiliarios y como mercancía no reproducible y necesaria a la producción capitalista (Topalov, 1979:20), le impregna un carácter sumamente diferente. En el caso de mercancías reproducibles es generalmente la ley de la oferta (precio de producción) la que regula el precio de mercado, pero cuando la mercancía es un terreno, no existe esa regulación por el precio de producción (ibíd, 164), porque el valor tiende a darse bajo circunstancias disímiles, ya que el terreno tiene un precio (puesto que se recibe dinero a cambio de él) en función de la ganancia. Sin embargo, este valor no es un producto del trabajo humano, por lo menos, no es un producto del trabajo privado controlado por el capital. No tiene costo de producción privado (ibíd), por lo tanto no tiene valor en el sentido estricto.

Y si adicionamos a esto los hechos de que el terreno no puede ser trasladado de lugar a voluntad, como cualquier mercancía común (Harvey, 199:163), de que la renta es parte del valor de cambio y de que el valor de uso es determinado socialmente, el razonamiento indica que la renta puede dictar el uso, implicando entonces que los valores de cambio pueden determinar los valores de uso creando nuevas condiciones (ibíd, 199).

Esquema de la Transformación del Valor del Suelo



Tales condiciones permiten inferir que el capitalismo ha invertido la relación entre la producción y la propiedad del suelo, porque no es la renta la que determina el precio, sino es el precio el que determina la renta, de tal manera que no es la renta la que limita la ganancia, sino la ganancia la que determina el precio. El terreno, al presentarse al mercado como una mercancía con un determinado precio permite la fijación de una parte de las ganancias como renta, y también requiere de una parte del capital para liberar al suelo como mercancía y posibilitar la transformación de su uso. Así, el motor de la producción y del conjunto de los procesos de formación de los precios, es el capital, y no la propiedad del suelo (ver esquema). El capital es la esencia de las contradicciones de la producción del suelo urbano, cuyos obstáculos para la organización racional de la urbanización (leyes de competencia capitalista y apropiación fragmentaria de la tierra), devienen capacidad “constructiva”, ya que:

"Concretamente, es el capital el que decide construir o no hacerlo. Es la ganancia del capital la que determina la formación y el volumen máximo de la renta" (Topalov, 1979:179).

Pero, esta decisión está regulada por la intervención del Estado a través de las normas y las políticas, aspectos que se verán en el siguiente tema.

Sintetizando, se puede decir que la ciudad, constituida como un centro de intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios, encierra de por sí una compleja formación física directamente relacionada con el suelo, que en su crecimiento se vuelve un bien más escaso, dadas sus características de no reproducibilidad y alta demanda gracias al capital.

2. Aspectos Relativos a la Oferta y Demanda del Suelo

Aunque la formación territorial de la ciudad y su crecimiento implique estadios fijos en constante expansión, produciendo un movimiento complejo en la economía urbana, su comportamiento en el mercado del suelo urbano suele apreciarse como polémico y ambiguo.

En general, hay que tener en cuenta que la infranqueable brecha que separa la demanda y la oferta de terrenos urbanos, suele ser a veces virtual, pues las intervenciones del Estado y del capital en la dinámica de la ciudad, influyen en la generación y desarrollo del suelo.

Así, la cantidad de terrenos dentro de las zonas urbanas existentes, que parece suficiente para dar cupo y comodidad a grandes poblaciones, no lo es; la escasez de tierras urbanas, si realmente existe, no se debe a la limitación física de las tierras, sino a factores que convierten la abundancia física en escasez práctica, como son los transportes y la inflexibilidad en la utilización de los terrenos (Smith, 1970:137).

Explicando, en cuanto a los transportes; la implementación vial es importante por los recursos financieros que necesita, ya que ésta va acompañada necesariamente con la dotación de servicios y equipamiento, que implican gastos públicos y privados, pues su costo global es bastante elevado. En gran medida, son costos de capital por concepto de activos que generalmente la administración de la metrópoli debe adquirir, y su suministro adecuado depende de la voluntad y capacidad de la administración local y central; y las limitaciones que surgen al respecto constituyen también limitaciones de la oferta de terrenos. Y en cuanto a la inflexibilidad en el uso de la tierra, ésta se refiere por un lado a terrenos inaccesibles al uso residencial (impedimentos de tipo mercantil, legal y financiero), y por otro lado a las limitaciones institucionales (políticas

gubernamentales y conductos especializados de distribución de capital), que derivan un precio elevado de los terrenos urbanos (ibíd. 138:141).

Así mismo pueden considerarse otras dos restricciones, como son las limitaciones para la rehabilitación de tierras, y la especulación. En el primer caso es importante el costo de oportunidad de la tierra, determinado tanto por su asequibilidad urbana como por su disponibilidad constructiva, que influye en términos reales sobre el costo de oferta de la tierra para algún tipo de utilización. A menudo se representa la oferta de terrenos como una recta vertical, como si fuera perfectamente inelástica. Pero, un aspecto que puede hacer variar esta representación, es la rehabilitación de la tierra, que produce cambios considerables en la oferta física de espacio urbano, pero esta rehabilitación se condiciona a factores fijos: cantidad de terreno utilizable y la naturaleza del lugar (Smith, 1970:206). Hay que tener en cuenta que los costos reales de la rehabilitación varían de acuerdo con la tecnología y la escasez de mano de obra (equipo para excavaciones, limpieza de terreno) para la preparación del sitio y que puedan liberarse terrenos para la construcción, así como para el traslado de su uso (entendido como el cambio del uso del suelo, cualidad normativa urbana movable).

Por lo tanto en este caso, la oferta de terreno para la construcción residencial es elástica hasta el grado en que la tierra pueda trasladarse de otros usos reales o anticipados, incluyendo las estructuras residenciales existentes. Así, el precio de mercado u otras limitaciones efectivas a la posibilidad de traslado del uso de tierras, no son necesariamente indicadores correctos del costo real o social del traslado. La asignación de sitios específicos a utilizaciones específicas es una cuestión microeconómica, pero subsiste una cuestión macroeconómica en lo relativo a la superficie total del

terreno que habrá de trasladar a la construcción residencial, en determinado momento o en alguna región (ibid.).

Y en cuanto al segundo caso restrictivo: la especulación, si para unos la tierra brinda una sensación de estabilidad y seguridad familiar, para otros la tierra es codiciada porque es un símbolo de prestigio; “algunos” propietarios pueden no ofrecer en el mercado, tierras desocupadas previniendo la posibilidad de obtener mayores beneficios más adelante. Esta acumulación de tierras, independientemente de que se la denomine especulación o ahorro, puede limitar la oferta de tierras destinadas a su urbanización y, de esa manera elevar su precio (Orville, 1976:53).

Finalmente, es un factor fundamental la ubicación del terreno respecto al centro de la ciudad, pues las distancias unidas a las posibilidades de acceso refleja diferencias en el precio. Y aquí cobra relevancia el acceso a las tierras periféricas, pues las nuevas tierras hechas mercancías se van incorporando a la continua urbanización, promovida por la expansión física de la ciudad como resultado de complicados mecanismos de transformación y transferencia de valores del suelo. En este contexto la formación y estructura de los asentamientos humanos irregulares propician submercados de suelo sumamente complejos, con terrenos siempre cambiantes en su largo caminar de captación de la renta; pues

"para que estas áreas se incorporen en forma decisiva al mercado inmobiliario formal, son necesarios no solo muchos años sino que operen varios procesos, entre los que destacan: la revalorización espacial y del suelo mediante el trabajo comunitario de los colonos, la regularización de la tenencia y el uso del suelo, la intervención de firmas constructoras y empresas inmobiliarias; y, todo ello filtrado por la acción del Estado quien a través de su rectoría y políticas sienta las bases para la formación y despegue del mercado inmobiliario, en sentido amplio" (Moreno E., 1989:50),

siendo importante el rol que cumple la regularización de la tenencia y uso del suelo, pues ella cambia el régimen de propiedad e incorpora al mercado un terreno que antes era desvalorizado.

3. El Estado y la Economía de Mercado del Suelo

El Estado, en sus distintos niveles de gobierno, regula la actuación de los oferentes y demandantes de suelo, según la coyuntura política del país y la especificidad de cada área urbana. En función de los distintos sectores sociales demandantes de suelo urbano, de la organización de la oferta y de las políticas de Estado, se estructuran distintos submercados de tierra en cada área urbana.

Estos submercados se establecen por el tipo de bien ofrecido y por las formas de comercialización que responden a diferentes tipos de demanda. Así, según las normas de regulación se estructuran submercados legales e ilegales articulados entre sí, de tal manera que, en forma genérica, los submercados de tierra pueden agruparse de acuerdo a los sectores sociales altos, medios o bajos, tanto de carácter legal e ilegal, que incluyen todas las formas de ilegalidad en la producción, en la comercialización y el uso. Interesa mencionar que los submercados ilegales de tierra para sectores medios y altos son menos importantes que para los de bajos ingresos (Clichevsky, 1989:145-146).

Hay marcadas diferencias entre los submercados legal o ilegal, para cada sector social; en el aspecto físico cobra relevancia, el tamaño de los lotes, los servicios y el equipamiento, y en el aspecto de la comercialización, los precios y el financiamiento (ibid.). Pero hay un común denominador en todos, las modificaciones que puede ejercer el Estado en cada submercado, ya que éstas suelen ser determinantes.

"La tierra bien ubicada y dotada de servicios se caracteriza por su alto precio. Sin embargo, las posibilidades de acceso y los servicios disponibles pueden modificarse, a menudo abruptamente, como consecuencia de las medidas que toman las autoridades públicas, que construyen y amplían vías de comunicación, establecen escuelas y parques e instalan redes de abastecimiento de agua, alcantarillado y electricidad. De esta forma, a las características básicas resultantes de la ubicación y de la disponibilidad de servicios se yuxtapone un conjunto de medidas públicas, normas espaciales y otras reglamentaciones, así como inversiones públicas que determina las condiciones en las que se procede a la utilización de las tierras. Dado que los aumentos del precio de la tierra resultante de esas medidas son socialmente inducidos, cada vez se admite más que es lógico que los gobiernos recuperen una parte de esas mejoras para darle un uso social" (Orville, 1976:54-55).

Resumiendo, se puede decir que la intervención del Estado sobre el suelo, mediante políticas, constituye uno de los mecanismos determinantes en el proceso de valorización del suelo, el cual el Estado es el regulador principal, ya que interviene en el mercado de tierras, de distintas formas, tanto en la esfera de la producción del suelo como en su comercialización; y esta intervención puede ser directa, a través de las normas y reglamentaciones, o indirecta, a través de de políticas.

B. LA IRREGULARIDAD COMO FORMA DE ACCESO DE LOS SECTORES

POPULARES A LA TIERRA URBANA

1. La Necesidad del Suelo y las Limitaciones del Salario

Debido a que el carácter del suelo urbano, es eminentemente mercantil, resulta evidente que la capacidad de acceso al suelo está fuertemente determinada por el ingreso de la población. La capacidad para generar una demanda efectiva sobre el suelo dependerá del monto y distribución del ingreso familiar y de la estructura de consumo.

El ingreso es indicado por el salario real expresado en medios de vida y servicios que dispone el trabajador. La magnitud del salario real es determinada por la dimensión del salario nominal y también por el nivel de los precios de los objetos de consumo y servicios. Constituye una ley del capitalismo el que el salario real tienda a bajar, mientras los precios de los artículos y servicios crezcan (Anísimov y otros, 1988:226), fijando los límites y la forma del consumo popular.

Es importante señalar que en la expansión de las condiciones generales de producción capitalista, las relaciones entre trabajo y capital se circunscriben no solo a ámbitos locales sino regionales; por lo que el comportamiento de los salarios reales de nuestro medio, es también influido por el sector externo de la economía, pues

"La crisis externa y las políticas de ajuste interno aplicadas sobre el mercado de trabajo de la región altamente segmentado, tuvieron efectos negativos y diferenciados en los ingresos laborales. Esto último se manifestó en una reducción de los salarios del sector moderno" (Infante y Klein, 1991:141).

Así, la reducción del salario real de los trabajadores, establecido en veces "salario mínimo", refleja un crecimiento muy lento en comparación al crecimiento del costo de los medios de subsistencia, disminuyendo la capacidad de tener acceso a los bienes y servicios .

Si observamos la trayectoria de los salarios mínimos en México (Cuadro 1 y Gráfica 1), vemos que en junio de 1993, en promedio la remuneración se ubica en los 56.7 pesos diarios de 1980 (Base 1980=100), por lo que para mantener el poder adquisitivo que se tenía en 1980, en la actualidad, los salarios (en pesos corrientes) deberían tener un monto nominal de 32,091.53 pesos diarios de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), cuando sólo alcanzan los 12,929.88 pesos diarios en promedio. Esto significa el 39.9% del salario que se pagaba en el año

CUADRO 1

LA EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO EN MÉXICO 1980-1993						
Año	Salario Mínimo(\$)	INPC*	Sal.Mi Real	Sal. Min. Promedio	Pérdida (- del S.Min)	Indice SM Real
1980	140.69	100.0	140.7	140.69	0.00	100.0
1981	183.05	127.9	143.1	179.99	3.06	101.7
1982	257.07	203.3	126.4	286.05	-28.98	89.9
1983	430.15	410.4	104.8	577.45	-147.30	74.5
1984	665.53	679.1	98.0	955.39	-289.86	69.7
1985	1,035.89	1,071.3	96.7	1507.18	-471.29	68.7
1986	1,767.65	1,995.0	88.6	2806.76	-1039.11	63.0
1987	3,847.33	4,624.9	83.2	6506.81	-2659.48	59.1
1988	7,217.55	9,904.8	72.9	13935.12	-6717.57	51.8
1989	8,132.53	11,886.6	68.4	16723.25	-8590.72	48.6
1990	9,384.51	14,998.8	62.6	21101.81	-11717.30	44.3
1991	10,966.78	18,466.3	59.4	25980.23	-15013.45	42.2
1992	12,084.02	21,330.0	56.7	30009.22	-17925.20	40.3
1993**	12,929.88	22,810.1	56.7	32091.53	-19161.65	39.9

Fuente: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Banco de México, Indicadores Económicos.

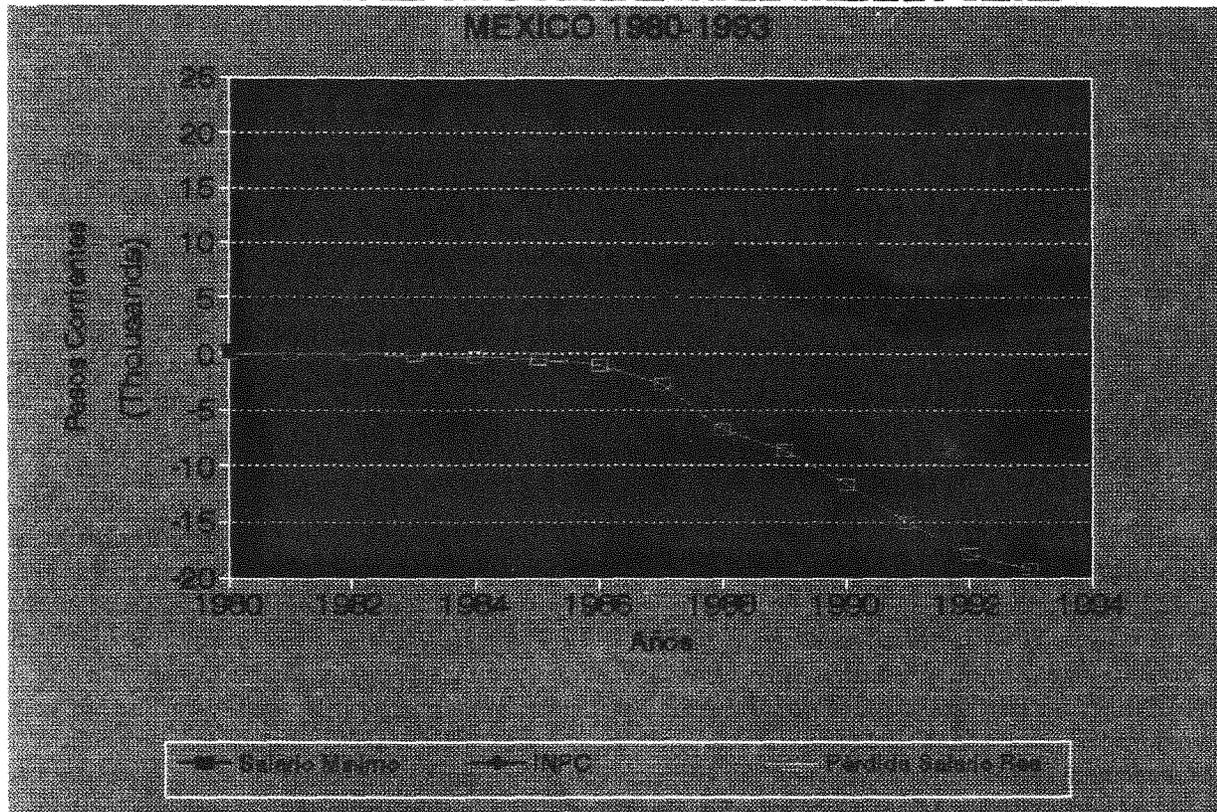
*Índice Nacional de Precios al Consumidor, Base original 1978=100

**Hasta Junio

base, por lo que la pérdida en términos de ingresos corrientes de un salario mínimo ha llegado a los 19,161.65 pesos diarios, con lo que se aprecia que la evolución del INPC, ha crecido en cuanto a su nivel 228.1 veces, en 12.5 años, mientras que el salario mínimo nominal por su parte se ha multiplicado en 91.9 veces durante ese período, con lo cual en términos reales su poder adquisitivo ha decrecido en 60.1% (Suárez y Pérez, 1993:96).

GRÁFICA 1

EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO, ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y PÉRDIDA DEL SALARIO REAL



Entonces, estas trayectorias señalan que el salario se ha convertido en el término de comparación en la distribución de las fuerzas de trabajo (Pesenti, 2008), reconocidas socialmente en el intercambio salarial del valor de éstas, comparación que determina relaciones específicas de distribución de la riqueza social y relaciones de consumo; de esta manera:

"Las relaciones capitalistas no sólo fijan los límites del consumo popular sino la forma misma de ese consumo. La forma de salario condiciona que el consumo de los productos tienda a realizarse como un consumo privado y en particular como el consumo de mercancías privadas, es decir, que los productos necesarios para el consumo sean mercancías compradas con dinero. Sin embargo al no ser reconocidas socialmente con el valor de intercambio de la fuerza de trabajo, bajo la forma salario, un conjunto de necesidades de consumo de los trabajadores y de sus familias, al enfrentarse los trabajadores con una oferta capitalista de mercancías necesarias para el consumo pero caracterizadas por altos precios, da lugar a prácticas de consumo que se desarrollan bajo formas no mercantilizadas, bajo forma de autoabastecimiento individual o colectivo de los propios productores (Bejarano y Lugo, 1981:46)".

El suelo se convierte en el soporte físico necesario para satisfacer las necesidades de consumo de los trabajadores y reproducir su fuerza de trabajo; a esto se unen las condiciones de explotación de los trabajadores (expresada en un bajo nivel de salarios) y las condiciones de producción capitalista del suelo. Esta combinación tiene como consecuencia el que una parte considerable de la población trabajadora de escasos ingresos no logre el reconocimiento social de su necesidad de vivienda precisamente a causa de su bajo poder adquisitivo. Dicha población contará únicamente con su capacidad de autogestión urbana para conseguir un lugar para vivir, convirtiéndose así en la productora de su propia urbanización.

Para poder medir la incidencia de la problemática señalada, es necesario identificar previamente a la población de estudio de acuerdo a sus ingresos. Utilizando los criterios elaborados por un organismo oficial para diferenciar a la población de acuerdo a su nivel salarial, se pueden distinguir cuatro grupos en función del número de veces salario mínimo que componen su ingreso:

1° Grupo de ingresos altos, conformado por la población cuyos ingresos son superiores a 5 salarios mínimos.

2º Grupo de ingresos medios, conformado por la población cuyos ingresos son de más de 2 y hasta cinco salarios mínimos.

3º Grupo de ingresos bajos, conformado por la población cuyos ingresos son de 1 a 2 salarios mínimos.

4º Grupo de ingresos muy bajos, conformado por la población cuyo ingreso es menor a 1 salario mínimo.

La población de estos grupos se mueve de un grupo a otro, de acuerdo los aumentos salariales y/o a la pérdida de su poder adquisitivo. En el cuadro 2 se incluyen los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), que publica INEGI, respecto a la población ocupada en actividades industriales y de servicios, por su nivel de ingresos; en él observamos que en 1987, el porcentaje de la población ocupada que ganaba hasta un salario mínimo era del 28.13% y que los que ganaban hasta dos salarios mínimos eran el 48%, por lo que se podía afirmar que el 76.13% del personal urbano ocupado no ganaba más de dos salarios mínimos; en tanto, los ocupados que percibían entre dos y menos de cinco salarios mínimos eran el 14.53%, y los que eran remunerados por encima de los cinco salarios eran sólo el 2.55% del total. De todo ello resulta que el comportamiento del salario mínimo era la variable clave para entender la distribución del conjunto de trabajadores en relación a la caída de la remuneración mínima real, dado que afectaba a una gran proporción de los empleados urbanos (Suárez y Pérez, 1993:97).

En 1992 la situación muestra un comportamiento diferente, ya que la población que percibía hasta un salario mínimo representaba el 8.10%, la población que obtenía entre uno y dos salarios mínimos correspondía al 40.33%, mientras que la población que percibía hasta cinco salarios era

de 33.78%, y los que percibían arriba de los cinco salarios fueron el 9.70%; sin embargo, si agrupamos la población que gana hasta un salario (8.10%) y los que ganan de uno a dos salarios (40.33%) nos da 48.43%, es decir que la mitad de la población se encuentra todavía en una situación directamente afectada por la caída de la percepción mínima¹.

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA OCUPADA POR NIVEL DE INGRESO EN
MÉXICO (1987-1993)

Año	hasta 1 sm	1 a 2 sm	2 a 5 sm	mas 5 sm	no recibe ingreso	No especificado
1987	28.13%	48.00%	14.53%	2.55%	4.93%	1.88%
1988	19.03%	51.15%	18.65%	3.50%	5.10%	2.58%
1989	15.78%	48.10%	22.88%	5.73%	4.90%	2.63%
1990	12.23%	45.53%	27.40%	7.40%	4.58%	2.88%
1991	9.38%	43.58%	29.95%	8.70%	4.50%	3.90%
1992	8.10%	40.33%	33.78%	9.70%	4.95%	3.10%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo Urbano, INEGI.

2. Costos del Suelo

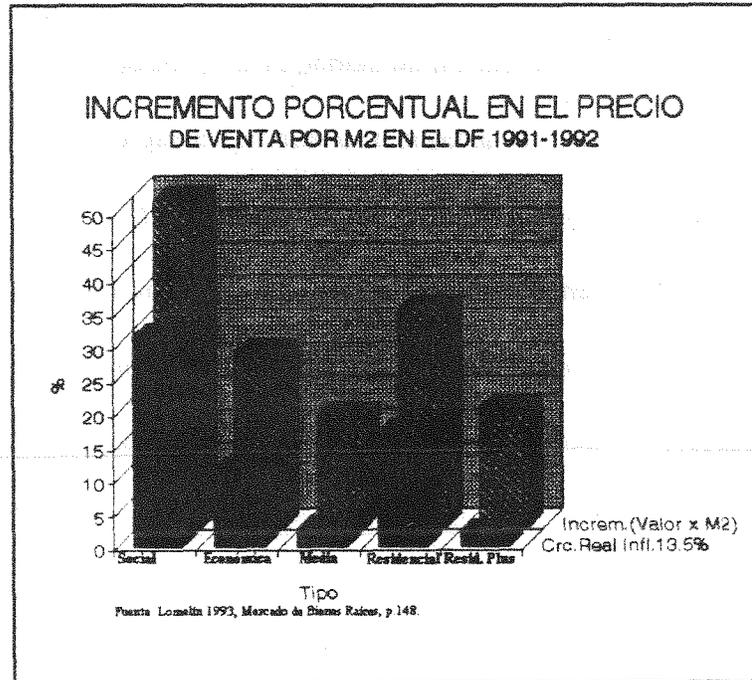
Ante una pérdida constante del poder adquisitivo del salario, los grupos sociales acceden diferencialmente al mercado de la tierra condicionados por sus niveles de percepción, así como por la valorización y especulación del suelo urbano; donde los grupos de más bajos ingresos tienen problemas para entrar a mercados de tierras, incluyendo aquellas de las periferias urbanas.

¹ Este porcentaje probablemente sea mayor, aunque la encuesta tiene buena aproximación, la captación de la fuente de información tuvo restricciones en cuanto al concepto de población ocupada que se utilizó. En la encuesta se incluyó como ocupadas a personas que no trabajaron en el periodo de referencia, ni tenían trabajo asegurado (Rendon y Salas 1993:719,721), por lo que si se pondera el salario de acuerdo al nivel de percepción que recibe la población ocupada (teniendo en cuenta la observación), en relación con la pérdida del poder adquisitivo de los salarios mínimos; en promedio, sería mayor el porcentaje de personas ocupadas que reciben percepciones menores.

En el caso de la ZMCM², mientras los costos de los predios urbanos suben, el poder adquisitivo de los salarios tienden a bajar. En el DF el comportamiento de los precios por metro cuadrado entre diciembre de 1991 y diciembre de 1992, ha sido un incremento que ha ido por arriba de la inflación en todos los tipos de inmuebles (Gráfica 2). El mayor incremento se dio en el tipo social y el menor en el tipo residencial plus (Lomelín, 1993:147), siendo que el social es de características populares mientras que el residencial plus es minoritario. Esto nos indica que el movimiento de las ganancias en los submercados de mayor cobertura (tipo social) hace que los valores crezcan aún más arriba de los indicadores inflacionarios.

GRÁFICA 2

Así en 1992, los valores de los terrenos por metro cuadrado en el DF promediaban entre los 500 y 1,200 nuevos pesos por metro cuadrado; en la zona centro N\$1,000.00 por M2, en la zona centro sur N\$1,100.00 por M2, en la zona oriente sur N\$800.00 por M2, en la zona poniente centro N\$1,200.00 por M2, en la zona



²La ZMCM es un conjunto político administrativo establecido en torno al área urbana central, que se comprende 16 delegaciones del DF y 28 municipios conurbados del Estado de México.

poniente norte N\$500 por M2, y en la zona poniente sur N\$900.00 por M2.(ibíd, 145). Si se relaciona con el salario mínimo de ese año, se necesitaba para comprar un metro cuadrado de terreno en la zona poniente norte (el de mas bajo costo) 41.39 salarios mínimos y para comprar un metro cuadrado en la zona poniente centro (el de mas alto costo) 99.34 salarios mínimos diarios.

A su vez el mercado en la zona conurbada de la ciudad tiene un proceso totalmente diferente. Este proceso se puede ver en el desarrollo del mercado ilegal de tierras de uso agrícola (la mayoría de régimen ejidal) en las periferias, en diferentes fases en que los nuevos pobladores ingresan a los predios mediante una transacción informal³.

En los MCEM, específicamente en los asentamientos irregulares de Ecatepec y Tecamac, aún en mercados clandestinos caracterizados por un bajo ritmo de crecimiento de los precios del suelo. Dichos precios y la escasa capacidad adquisitiva de la población no necesariamente guardan una correspondencia (Castañeda, 1988:237), ya que en promedio se necesitaban 1.5 y 1.6 salarios diarios para comprar un m2 de tierra en Ecatepec (1981-1986) y Tecamac (1980-1986) respectivamente; tendiendo este poder adquisitivo a un comportamiento heterogéneo que va desde 0.8 hasta 2.4 salarios diarios para adquirir un M2 de tierra (dadas las condiciones del tipo de submercado), mientras que los precios del suelo tienen un incremento medio anual de 27.1% en Ecatepec y de 24.3% en Tecamac (Cuadro 3).

³Según Legorreta (1989), en el proceso de valorización del suelo de las periferias, se dan cuatro fases: en la primera fase, se realiza la incorporación de la tierra de uso agrícola mediante su fraccionamiento y venta; en la segunda, se da el acceso de los pobladores, en la tercera, se efectúan las transacciones entre los propios pobladores, y en la cuarta, se lleva a cabo la regularización de la tenencia de la tierra. Y habría una quinta, que es cuando a partir de la regularización, las tierras entran al mercado libre, a su circulación.

CUADRO 3

PRECIOS DE LA TIERRA EN LA PERIFERIA METROPOLITANA (Pesos corrientes)			
AÑO	PRECIO POR M2	INCREMENTO ANUAL	Nº DE SALARIOS NECESARIOS PARA ADQUIRIR UN M2 DE TIERRA
ECATEPEC			
1981	376.59		1.7
1982	500.00	32.77	1.5
1983	614.59	22.92	1.2
1984	700.00	13.90	1.0
1985	2,380.95	240.14	2.0
1986	4,333.30	82.00	2.1
TECAMAC			
1980	400.00		2.4
1982	454.55	13.64	1.4
1984	1,500.00	230.00	2.2
1985	1,600.00	6.67	1.3
1986	1783.33	11.46	0.8

Fuente: Castañeda, Victor. Mercado Inmobiliario en la Periferia Metropolitana: Los Precios del suelo. Estudio de Casos (Extracto del Cuadro 2), 1988.

3. El Acceso Irregular

Siendo el suelo un bien escaso, adquiere importancia con la intervención del Estado, ya que como se vio éste le otorga una noción jurídica al mercado y a la propiedad del suelo⁴.

⁴La propiedad del suelo es una pluralidad de relaciones sociales y no una sola; por ejemplo, ser propietario de un terreno no significa lo mismo según la posición de clase que se tenga. La posición confiere un contenido social específico a la relación jurídica de la propiedad. "La propiedad del suelo es una relación jurídica de la propiedad que abarca una pluralidad de relaciones socioeconómicas concretas. Y éstas, de ninguna manera se agotan en la relación jurídica" (Topalov, 1979:173).

Así, impera un mercado de tierras legalizado por un conjunto de leyes, normas y reglamentos, que reconoce a este mercado como vía única para adquirir un terreno en los fraccionamientos urbanos oficiales. Mercado al que, por sus altos costos sólo tienen acceso los sectores que gozan de mejor situación económica, generándose de esta manera un acceso desigual al mismo mercado, ya que los sectores populares tienen limitaciones o simplemente no logran ingresar a él.

Por ello es que la distribución y la acumulación de tierra concentrada en pocos sectores sociales, y la necesidad del suelo de los sectores populares, se agudizan cuando la ciudad registra un crecimiento extraordinario. De ahí que la única opción para los sectores populares sea la adquisición de predios en mercados clandestinos o la toma de tierras en forma ilegal, generándose situaciones en la que los habitantes ejercen una mera posesión y no la propiedad de los predios ocupados.

De esta manera la ilegalidad proviene básicamente de la intensa presión, en particular en grandes áreas urbanas que crecen aceleradamente, y la incapacidad de amplios sectores de la población de tener acceso al mercado de tierra legal, cuyo pago supera las posibilidades económicas de las familias situadas en los niveles más bajos de la escala social (Garza y Schteingart, 1978:72).

La ilegalidad es una respuesta al dominio territorial que ejercen los grupos del capital privado y el Estado, todo lo cual visto desde esta perspectiva es una irregularidad del sistema más que una situación ilegal de los poblados.

De allí que podamos definir a la irregularidad del suelo como una situación de incapacidad del sistema urbano para distribuir la tierra y los ingresos generados por él, y en la que lo "legal" es un parámetro justificatorio de la situación.

Dado que el proceso de asentamiento por sí mismo crea riqueza y valor, se constituye en una forma importante de generación de riqueza de las ciudades (CNUAH-HABITAT, 1984:7)⁵. Riqueza y valor que, dada su distribución desigual, generan concentración en pocas manos impidiendo el acceso legal a la tierra para los grupos desfavorecidos y de bajos ingresos.

Ese impedimento eleva aún más los niveles de desigualdad, pues la situación irregular del suelo más los bajos ingresos la agudizan, ya que la falta de salarios justos, unido a la falta de servicios y equipamiento de los terrenos ocupados, hace que los pobladores de escasos recursos, paguen precios más altos por alimentos, ropa y muebles, y especialmente por un inicio largo de la regularización del suelo (física y legal) y de la vivienda que empiezan a autoproducir.

4. La irregularidad

La irregularidad de los predios urbanos expresa una divergencia con las normas y reglamentaciones metropolitanas en determinado territorio y periodo de tiempo, que se manifiesta según Mathieu y Tomas (1992:46-47) en 4 ámbitos fundamentales:

1. Los componentes físicos del asentamiento (calidad de las infraestructuras, de los servicios y las construcciones);

⁵La necesidad de compartir esta riqueza por todos fue reconocida por la comunidad internacional durante la celebración de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver, 1976.

2. La situación jurídica (terreno construible, autorización para construir, etc.)
3. La integración fiscal (inscripción catastral, pago de impuestos, etc.)
4. El consenso social (el conflicto entre actores puede poner en tela de juicio una situación estable pese a que se respeten las normas anteriores)

De allí que no puede hablarse del problema de la tenencia irregular como un tipo de problema de una sola categoría: la irregularidad, ya que ésta no alude a una sola situación sino a muchas (Azuela, 1989:84) en determinada área. Para analizar las relaciones sociales de propiedad del medio urbano, es necesario asumir por un lado categorías jurídicas, en las que el propietario es definido por su situación jurídica como un hecho de reconocimiento como tal por los actores sociales (Azuela y Schteingart 1990: 200) y por otro lado categorías institucionales, en las que cada una de ellas se definen por sus vinculaciones políticas y administrativas en torno a la legitimación y control de las propiedades en la ciudad.

Así, desde el marco teórico del Estado visto en el primer capítulo, la irregularidad es definida como el resultado divergente de las formas territoriales establecidas, a través de las cuales el Estado, como conjunto de instituciones heterogéneas, legitima y controla los procesos de ocupación urbana.

C. RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA URBANA E IRREGULARIDAD

En México se pueden distinguir tres situaciones de irregularidad de acuerdo con el régimen de la tenencia de los terrenos ocupados:

1. Ocupación en terrenos de propiedad privada

Las situaciones surgen por la formación de los asentamientos en fraccionamientos clandestinos de propiedad particular, cuyo elemento esencial es la venta ilegal de los predios, principalmente porque el fraccionamiento es habilitado al margen de los dispositivos urbanos por uno o varios propietarios, o pseudo- propietarios, generalmente en zonas semi-urbanas. O por disposición irregular de extensiones de terrenos privados sin utilización aparente (en espera de mas valorización).

2. Ocupación en terrenos de propiedad estatal

Las situaciones se presentan cuando surgen los asentamientos en terrenos estatales (que aparte de los de uso público incluyen los derechos de vía en las márgenes de: los caminos y carreteras, las vías férreas, las líneas de alta tensión, los ríos, y las playas), cuya característica esencial es la toma de los terrenos, generalmente en áreas de equipamiento y servicios de la ciudad. Son extensiones de terreno con una mayor parte baldío, ya que habiendo sido previstas para obras de recreación, o infraestructura no se utilizan totalmente.

3. Ocupación en terrenos de propiedad ejidal o comunal

La situaciones se dan en terrenos de origen ejidal o comunal, de una característica más compleja que las anteriores, ya que se pueden dar ventas ilegales y/o tomas *de facto* de las tierras. Situación compleja que hace que estas tierras sean campo propicio de muchas paradojas que veremos más adelante.

Analizando más concretamente, a las formas tradicionales de tenencia de la tierra: privada, estatal y comunal, con la Revolución mexicana se les suma la ejidal, que consiste en una forma de propiedad comunitaria⁶, compartida por todos sus integrantes como producto de la reforma agraria y resultado del reconocimiento de la organización formal campesina⁷.

Este hecho tiene significación, ya que las colonias populares asentadas en terrenos sujetos al régimen ejidal y comunal encuentran una situación más compleja, "pues implica el choque entre dos procesos sociales que no están directamente ligados entre sí: la urbanización y la reforma agraria" (Azuela, 1984:97).

El problema de la irregularidad surgido de esta situación tiene magnitudes diferentes, ya que a partir de que la oferta era insuficiente a la demanda de terrenos para dotar a los asentamientos humanos que comenzaban a desbordarse hacia las comunidades agrarias y ejidales, se generaría una situación que luego se revertiría al Estado al crearse las condiciones para que los núcleos agrarios vendieran derechos de posesión a los colonos, al margen de lo establecido por la ley (Robles, 1988:26)

"Según estimaciones oficiales, hoy en día más de dos terceras partes del crecimiento de los centros urbanos ocupan terrenos propiedad de núcleos agrarios y se calcula que más de doce millones de personas viven en asentamientos urbanos surgidos en este tipo de terrenos" (Azuela, 1992:2).

⁶De carácter imprescriptible inalienable e inembargable (Art 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

⁷El Código Agrario establece la organización de la comunidad de ejidatarios conformado por una estructura piramidal, formalmente democrática; en la base se encuentra la asamblea general de ejidatarios, y en la cúspide el Comisariado ejidal y el Comité de vigilancia.

III. LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACION DEL SUELO URBANO EN MÉXICO

A. LA POLÍTICA DE REGULARIZACION

1. Surgimiento, definición y alcances

La política de regularización en general, hace referencia a un conjunto de medidas y programas⁸ implementados por el Estado en determinadas áreas territoriales establecidas al margen de sus normas (cfr.p.22-23). Este conjunto está dirigido a incorporar al sistema vigente esas áreas, para producir cambios cualitativos y cuantitativos en el proceso de ocupación territorial. La tierra adquiere peculiaridades al albergar una fuerte concentración de asentamientos humanos irregulares, cuyos pobladores pertenecen a amplios sectores de la población. Así, un programa que contemple la regularización de la tenencia de la tierra como medio para otorgar bienestar social, incorpora necesariamente una política de legitimación, es decir un reconocimiento del Estado a la urbanización popular.

Esa política urbana, hace de la regularización de la tenencia del suelo un elemento importante desde el punto de vista político y socioeconómico, ya que la regularización implica no sólo un programa "beneficioso" para los receptores sino ventajas para el propio Estado y, en cierta manera para estimular la inversión⁹. Pero, la participación de los receptores no es homogénea en

⁸Tomando en cuenta que política urbana involucra a un proceso de toma de decisiones(cf.p.29), programa es el carácter de una determinada toma de decisión efectiva cuya declaración fija la línea de conducta que han de seguir los ejecutores. Técnicamente es la línea de trabajo de los organismos públicos, ya que son ellos los directos ejecutores.

⁹Entre las principales ventajas para el Estado se pueden mencionar, la incorporación de la población al potencial electoral y a la base fiscal.

cuanto a sus recursos; de allí que la toma de decisiones para tal efecto no siempre produzca los resultados esperados. Aquí estamos relacionando a fin de cuentas la legitimación con la eficiencia del Estado, donde el manejo de los intereses políticos y económicos en la regularización es importante.

En vista de que, como posteriormente se verá, esta "legitimación" actúa sobre condiciones desfavorables para amplios grupos de pobladores que carecen de empleo estable o que poseen bajos salarios, los recursos insuficientes asociados a la dificultad de introducción de aspectos normativos en el medio son importantes, porque en caso de los fraccionamientos clandestinos en tierras privadas:

"La eficacia de la legislación depende de tres condiciones básicas. Primero, que los propietarios de la tierra urbanizable de la periferia de las ciudades posean recursos, la capacidad de gestión empresarial y la voluntad para llevar a cabo la urbanización tal como lo ordenan las leyes de fraccionamientos. Segundo, que los potenciales habitantes de esas áreas cuenten con ingresos suficientes para cubrir el costo de dichas condiciones físicas más la ganancia del fraccionador. Tercero, que los funcionarios encargados de aplicar las normas tengan la voluntad y la posibilidad de imponer las sanciones previstas por la ley a los propietarios que no cumplan con las obligaciones derivadas de la misma. (Azuela, 1989:90)".

Y en el caso de la urbanización de los ejidos, el control sobre la tierra en el proceso de formación de una colonia dependerá en gran medida de las relaciones políticas prevalecientes en el ejido entre el conjunto de sus miembros, así como entre el ejido y las autoridades gubernamentales (ibid, 115).

Entre tanto el hecho de que la ciudad haya mantenido promedios considerables de terrenos irregulares, a pesar de las políticas de regularización, se explicaría porqué el Estado habiendo hallado en la regularización un medio de legitimación, entendido en los términos de Offe

(1990:126), no tendería al equilibrio entre legitimidad y eficiencia, porque la aceptación de las reglas legitimadoras del régimen democrático y constitucional no están reforzadas por los resultados materiales de las medidas y las políticas gubernamentales.

Así, resultaría difícil que alguna política de regularización tenga una cobertura total, pues siguiendo con la relación entre legitimidad y eficiencia, Offe dice que sólo existe un punto de equilibrio general en la relación, equilibrio armónico que se logra sí:

1° La aceptación de las reglas legitimadoras de los regímenes democráticos y constitucionales es reforzada por los resultados materiales de medidas y políticas gubernamentales;

2° Esas medidas y políticas son "eficientes", del único modo que puede ser eficiente un Estado capitalista, esto es: a la hora de suministrar, restaurar y mantener con éxito relaciones mercantilizadas para todos los ciudadanos y para la totalidad de sus necesidades.

Esta definición del estado de equilibrio general sirve como punto de partida para la exploración de las causas de las desviaciones con respecto a esta "armonía" como producto de la erradicación de la irregularidad del suelo, que luego podrán explicar la supuesta relación contradictoria entre la regularización y el crecimiento de la irregularidad, como respuesta a las exigencias de legitimidad y eficiencia.

2. Regularización y cambio

El problema de la irregularidad se origina a partir de que la oferta de terrenos es insuficiente con relación a la gran demanda de los asentamientos humanos en expansión, que ante tal limitación empiezan a ocupar ilegalmente terrenos de diverso tipo de propiedad. El Estado también encontrará

limitaciones al ser cada vez más insuficientes los programas para regularizar totalmente la propiedad de los habitantes de estos terrenos en constante expansión.

Las características de la regularización territorial y su estándar de bienestar social, no cambian tan rápidamente como los modelos de las políticas urbanas. Éstas, al adecuarse a las nuevas formas de administración propician nuevos esquemas de diseño en sus programas. Los tiempos de las políticas en la acción regularizadora no coinciden con los de la generación y evolución de los asentamientos.

De esta manera se producen dos efectos que hacen que el proceso quede incompleto al no culminarse los programas de regularización, uno relacionado a su cobertura y otro relacionado a su impacto:

1° Paradójicamente la regularización que forzosamente (presiones políticas y sociales) se flexibiliza al inicio, tiende a ser luego cerrada (pasadas las coyunturas institucionales o electorales); esto se explica porque generalmente los nuevos asentamientos (muchos formados en las márgenes de los alcances de los decretos expropiatorios) quedan aislados de los programas, y tendrán que esperar nuevas coyunturas o cambios.

2° Las familias posesionarias de lotes, que quedaron pendientes de regularizar dentro de los predios expropiados (por falta de recursos económicos, desconocimiento de los programas, desinterés por la regularización), seguirán en esta situación hasta que los programas reabran nuevas acciones.

La regularización condiciona en muchos casos la solución de problemas urbanos, sociales y económicos, tales como: la concesión de créditos para vivienda, la introducción de agua, luz, drenaje, pavimento, y la canalización adecuada de las tensiones sociales y políticas (SAHOP-SAH-

DGPC 1977:8); sin embargo, ella no garantiza al poblador de bajos ingresos condiciones para el costeo de las acciones de regularización en cada tipo de propiedad.

Se genera un problema en el avance de la regularización, dado que regularizar significa la inserción del predio al sistema urbano formal, y con esto el pago no sólo del valor del terreno y del trámite de regularización, sino el pago de impuestos fiscales por varios rubros, (gravámenes prediales, autoavalúo, autorización de uso de suelo, servicios, etc.) y no todos los posesionarios pueden hacerlo inmediatamente, a mediano plazo, o a veces a largo plazo. De allí que no todos los posesionarios solicitan su regularización; ya que los programas no contemplan la situación de todos ellos; la falta de empleo y los bajos salarios hacen que los posesionarios pobres tengan problemas para enfrentar la regularización.

Sin embargo, cuando se observa los asentamientos populares, como una gran masa de consumidores, como campo propicio de expansión del capital, y como territorio potencial del tributo fiscal y de captación electoral, su incorporación al sistema normativo es atractiva.

Ante esto, las políticas han aplicado diversos mecanismos de acercamiento y asimilación del poblador irregular a los programas de regularización, desde la rebaja en los costos de regularización hasta la subvención del valor de los lotes, sin el total éxito esperado, pues los organismos encargados a lo largo de los años han ido planteando diversas estrategias de motivación a la regularización, pero sus incidencias han sido relativas.

Así, las tomas de decisiones giran no sólo en torno a la urbanización formal, que evoluciona a un ritmo concordante a las normas del Estado, por su apoyo jurídico, político, y económico; sino en torno a la urbanización informal que tiende a evolucionar más rápidamente sin las mismas

condiciones (jurídico, político, y económico). Esto hace que no actuar en la irregularidad sea también una forma de accionar políticamente.

Además, hay que tener en cuenta que los cambios de las políticas condicionan también cambios en la producción, reproducción y desarrollo de la urbanización irregular, ya que las nuevas políticas implican modificaciones y cambios respecto a las opciones autoritarias y populistas que se habían favorecido antes de los setenta y ochenta.

2. Procesos de la Regularización

a. Momentos de la Regularización

En México generalmente dependiendo del tipo de propiedad (ejidal, comunal, estatal o privado¹⁰) todo procedimiento de regularización tiene dos momentos básicos, que son la expropiación y la regularización.

Para regularizar los terrenos ocupados éstos, según el tipo de propiedad deben ser primero expropiados en el caso de los ejidales y comunales (excepcionalmente en los privados); cambiados de su uso en la norma urbana para los terrenos patrimoniales o estatales; y trasladados de dominio en los terrenos privados. Este hecho es trascendental para el proceso de regularización, ya que cambia con este procedimiento el tipo de tenencia, pudiéndose dar los siguientes casos:

- de ejidal o comunal a privado,

¹⁰ En el caso de los terrenos estatales, suele darse primero el cambio de uso; y en los terrenos privados eventualmente se presentan expropiaciones, dándose primero el traslado de dominio de la propiedad.

- de patrimonial o estatal a privado, y
- de gran privado a pequeños propietarios.

La expropiación de un terreno ejidal o comunal, en concordancia con la Ley de Reforma Agraria, sólo podrá ser efectiva por causas de utilidad pública, y a favor de un organismo público o de un gobierno estatal. En cuanto al caso de terrenos estatales, el organismo adjudica directamente a los poseedores, previamente cambiando de uso urbano al terreno las instituciones gubernamentales respectivas. Y en el caso de terrenos privados, el organismo hace de intermediario para la realización del traslado de dominio y la posterior formalización de la compraventa del predio, pero si el caso lo amerita por dificultades complejas entre las partes interesadas, el organismo expropia.

b. Procedimiento administrativo para la regularización de los terrenos ejidales y comunales

Una vez lograda la expropiación, el cambio de uso urbano o los traslados de dominio, se elaboran los planos reguladores de los terrenos, con base en los planos de desarrollo de la zona; al mismo tiempo se realiza una investigación socioeconómica para determinar los valores de cada lote.

Luego se lleva a cabo un proceso individualizado de regularización en el cual el organismo encargado regulariza cada lote fraccionado del terreno, en función de la solicitud del colono, hasta la adjudicación final mediante la entrega del título de propiedad.

El procedimiento general abarca las siguientes fases:

1º Identificación de la colonia, mediante la elaboración de padrones basándose en la encuesta de los pobladores.

2° Contratación, resultado de la protocolización de los padrones y de la firma de un contrato del poseionario con la institución regularizadora.

3° Trámites de formalización en los organismos pertinentes (Municipios, Notarías, etc.) y en el Registro Público de la Propiedad.

4° Entrega de los títulos de propiedad (escrituras).

Este procedimiento cobra características propias en cada organismo, en cuanto a su instrumentación y mecanismos, teniendo importancia la sensibilización, que consiste en crear conciencia en el colono de las bondades de la regularización.

Para solicitar la contratación de la regularización, generalmente el colono debe disponer de los siguientes documentos, según sea el caso (tipo de terreno): constancia ejidal, cesión de derechos, contrato compraventa, pago de cooperación, boleta predial, traslado de dominio, recibo de agua, luz, etc., cédula de identificación y comprobantes de identificación por el organismo correspondiente. Así mismo, el colono debe efectuar el pago de los derechos administrativos y el valor del predio ocupado si el terreno es ejidal o comunal.

Es importante señalar que los documentos de pagos del terreno que presenta el colono, solo son tomados como documentos que acreditan la posesión del mismo, ya que los pagos que hizo a los ejidatarios, “fraccionadores” o particulares, no son reconocidos por el organismo encargado.

c. Procedimiento administrativo para la regularización de tierras privadas y estatales

El procedimiento sobre tierras privadas y estatales implica una diversidad de casos pues, aún en un mismo caso hay intervenciones particulares. Sin embargo se los puede agrupar en tres vías: regularización ordinaria, regularización judicial y regularización por expropiación (Escandón, 1992).

La regularización ordinaria incluye casos de convenios entre el propietario o fraccionador, y los ocupantes de los predios, los principales pasos son:

1. Análisis de la documentación de los colonos.
2. Firma del convenio de regularización.
3. Formalización de la transmisión de la propiedad a través del notario público.
4. Elaboración de las escrituras.
5. Inscripción de las escrituras en el Registro Público.
6. Entrega de las escrituras.

La regularización judicial implica las siguientes vías: Usucapión o prescripción positiva, inmatriculación judicial y administrativa, procedimiento administrativo de ejecución fiscal e intervención pública administrativa. Estos procedimientos se analizarán en el capítulo IV, cuando se analice a la Comisión para la Regulación del Suelo Urbano del Estado de México, organismo encargado de regularizar tierras privadas y estatales. Ahora cuando se trata de tierras de propiedad privada o pública en áreas urbanas irregulares, no se puede efectuar directamente la prescripción positiva (acto de adquirir un derecho por la virtud jurídica de una posesión continuada de cinco años), a menos que el organismo primero formalice la incorporación del área en términos normativos de la administración urbana, que regule las áreas mencionadas.

La regularización por expropiación, es el medio por el cual el Estado adquiere en forma forzosa y por causa de utilidad pública un bien de propiedad privada. El procedimiento se efectúa a través de los Poderes Legislativo y Ejecutivo: una vez realizada la expropiación, se publica en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno", luego se realiza la inscripción en el Registro Público de la Propiedad, la transmisión de la propiedad a favor de los ocupantes, y por último, la titulación.

B. ORIGEN DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA REGULARIZACION

A partir de 1970, ante las fuertes demandas sociales, el Estado empezó a accionar a mayor escala sobre la regularización del suelo; sin embargo, este hecho tiene sus antecedentes en pequeñas escalas, ya que había venido enfrentando el problema desde años atrás probando muchos medios. Se explicarán sintéticamente, los intentos y distintos instrumentos que el Estado ha ido creando para atender el problema de la regularización del suelo a través del tiempo.

"El Código Agrario de 1942 establecía que al dotarse a los núcleos de terrenos laborables para proveer su sustento, se les dotaría también de las superficies necesarias para construir su caserío sin delimitar en este caso la superficie del solar urbano.

La Ley Federal de Reforma Agraria establece, en su artículo 93, que la extensión de dicho solar urbano no excederá a los dos mil quinientos metros cuadrados, atendiendo a las características, usos y costumbres de la región "(Barra, 1975:12).

De esta manera la Ley contemplaba la posibilidad de albergar en los solares urbanos de los predios del campo a avecindados que prestasen su servicio a la comunidad. Sin embargo, el espíritu de esta Ley estaba enfocado a regular zonas urbanas de poblados ubicados en áreas rurales.

El propio reglamento de zonas urbanas señalaba que para la expedición de certificados y títulos de solar urbano, se requería de una Resolución Presidencial segregatoria y con posterioridad de cinco inspecciones reglamentarias anuales, en las que se debía constatar, con trabajos técnicos y censales, que tanto ejidatarios como avecindados, mantenían el usufructo de esas tierras para los fines previstos (ibíd.).

Pero este instrumento legal apoyado por los dispositivos administrativos y técnicos de la Dirección General de Tierras y Aguas de la Secretaría de la Reforma Agraria, no resultó ser idóneo para regularizar los asentamientos que se habían generado en superficies, ya no de zona urbana de

la comunidad, sino en terrenos de cultivo y en núcleos ejidales ubicados en las cercanías de las grandes ciudades. Porque la ley era específica para regular asentamientos del campo y no de la ciudad.

En el inicio del régimen del Presidente Echeverría, se intentó un programa que coordinaba esfuerzos del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, al que se denominó Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales (Pronarzue), que a pesar de contar con recursos humanos y económicos suficientes, sus resultados fueron limitados, porque el procedimiento que seguía estaba circunscrito a lo que marca el reglamento de zonas urbanas. Luego, buscando soluciones, el Presidente Echeverría acordó la creación de Fideicomisos que actuaron bajo el procedimiento expropiatorio y que dejaron plenamente garantizados los intereses de los ejidatarios y avecindados (Barra, 1975:13).

Nace así el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (Fideurbe), pero esta modalidad por sus caracteres muy particulares a cada caso, resultó ser no tan adecuado para el problema, ya que de seguirse esta vía, hubiera sido necesario crear más de quinientos fideicomisos, para atender en una primera etapa la problemática nacional de aquel entonces.

Paralelamente a estos ensayos, en algunas entidades federativas se crearon organismos que coadyuvaron a la regularización de la tenencia de la tierra y a la regulación del crecimiento de las ciudades, como el Instituto de Acción Urbana y de Integración Social (Auris) en el Estado de México (Edomex). Pero estos organismos han cumplido parcialmente su función y su limitación se

deriva de la jurisdicción de las leyes que rigen en materia federal (Barra, 1975:13), que no les permite acciones fuera de sus ámbitos político estatales.

Era necesario entonces, un organismo que canalizara todas las actividades de la regularización de la tierra, con todos los antecedentes anteriores; así, el 20 de agosto de 1973 se creó el Comité de Regularización de la Tenencia de la Tierra, que tenía por objetivo realizar un programa nacional para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico.

Este Comité inició sus actividades en 18 entidades federativas, en el mes de febrero de 1974. Sin embargo, el Comité carece de elementos jurídicos propios, así como de los recursos necesarios; por ello, para superar el problema, el Presidente Echeverría decretó, el 8 de noviembre de 1974, la constitución de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, (Corett), como un organismo público, descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se subroga en todos los derechos y obligaciones del antiguo Comité, asignándole como objetivo fundamental, regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares (ibíd: 15).

Y por último, en 1983 nació la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT) en el Distrito Federal y la Comisión para la Regulacion del Suelo en el Estado de México (Cresem).

C. LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT)

1. Origen y Atribuciones

La Corett constituye la primera y única institución pública de carácter nacional creada expresamente para resolver el problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra.

"el 20 de agosto de 1973, el Presidente de la República creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra integrado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Indeco) y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Este comité debe actuar como un organismo que coordina actividades de las tres dependencias, con el procedimiento expropiatorio" (Barra, 1975:14).

El comité fue dotado de las siguientes atribuciones:

- Determinar las acciones a desarrollar y su jerarquización.
- Aprobar los proyectos específicos de los programas a realizar.
- Solicitar a las autoridades correspondientes, la expropiación de terrenos que vayan a regularizarse.
- Cubrir a los ejidatarios o comuneros las indemnizaciones, en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria, o si se trata de propiedades particulares, conforme a la ley de expropiación.
- Incorporar los terrenos expropiados al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda y;
- Obtener de la Federación por conducto de la Secretaría o Departamento de Estado que corresponda y mediante el cumplimiento de los requisitos y condiciones que señalen las leyes de la materia, se ponga a su disposición los terrenos en que se encuentren asentamientos humanos irregulares.

Pero estas atribuciones implicaban la intermediación de otros organismos, perfilándose en la realidad mas bien como un organismo coordinador de acciones que promotor, con muchas limitaciones para cumplir, por sus pocos recursos económicos y humanos.

"Este carácter de simple coordinador reveló pronto sus debilidades, ya que no se le consideraba con verdadera autoridad para coordinar a las dependencias mencionadas, ni tenía los recursos económicos necesarios para el pago de las indemnizaciones a los ejidatarios expropiados" (Cano, 1990:20).

Así, con el fin de darle poder político y económico, el 8 de noviembre de 1974 se le otorgó el carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y pasó a ser de un simple Comité a una Comisión regida por la SRA, y con el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fonafe) como instrumento de canalización de los recursos obtenidos por la expropiación.

Pero, la intermediación administrativa de otros organismos continuaba y el factor económico en el proceso expropiatorio (pago de indemnizaciones y procedimientos administrativos) vislumbraban limitaciones para un funcionamiento ágil, por lo que se le otorgó atribuciones directas.

"nuevamente el Presidente Echeverría, interviene y reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, en el capítulo correspondiente a expropiaciones, otorgándole a Corett por mandato del artículo 117, la facultad de solicitar directamente las expropiaciones y, en el 122, tratándose de regularización de terrenos, estableciendo la posibilidad de que la indemnización se cubra a los ejidatarios en la misma medida en que se captan los recursos que generan los avecindados. Estas reformas son aprobadas por el Congreso de la Unión el 29 y 30 de diciembre de 1974" (Barra, 1975:16).

Al ampliarse sus funciones y redefinirse sus objetivos, éstos quedaron de la siguiente manera:

- Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, mejorando esos centros de población y sus fuentes propias de vida.
- Programar la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones, evitando futuros asentamientos humanos irregulares en áreas contiguas a las ya regularizadas.
- Promover la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos, en cuyo caso, deberá entregar al FONAFE las utilidades que resulten.
- Suscribir, cuando así proceda, las escrituras públicas y los títulos de propiedad con los que se reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización de la tenencia de la tierra.

De esta manera, Corett no sólo se encargaba de proveer las reservas territoriales para el crecimiento urbano, sino que además se convertía en el único organismo a escala nacional con facultades para la regularización de la tenencia de la tierra en terrenos ejidales y comunales.

A principios de 1977, se estableció un acuerdo oficial de sectorización de la CORETT con la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), a fin de que ésta última ejerciera las funciones de coordinador entre la Comisión y el Ejecutivo Federal.

"Esta sectorización trajo como consecuencia el inicio del conflicto de ubicación administrativa de un quehacer evidentemente urbano, que es la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos humanos irregulares, que si bien se ubican en predios de origen ejidal o comunal, forman parte de centros de población urbanos. En el año de 1979, tres años después de haberse creado la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), y haberse expedido la Ley General de Asentamientos Humanos, la estructura de CORETT vuelve a ser modificada, quedando ya sin facultades para crear reservas territoriales para el crecimiento urbano" (Cano, 1990:23).

Es así, que en 1979 se reorganizó CORETT y se especificó su relación con la SRA a fin de delimitar sus funciones y superar los conflictos institucionales.

El cuadro 4 resume esta evolución en cuanto al sustento legal del organismo.

CUADRO 4

CONSTITUCIÓN DE LA CORETT

FECHA	INSTRUMENTO LEGAL	ATRIBUCIONES
20-08-1973	ACUERDO: Por el que se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.	Realizar un programa nacional de regularización de la tenencia de la tierra. Incorporar terrenos para desarrollo urbano (Artículo 4°).
08-09-1974	DECRETO: Por el que se estructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como organismo público descentralizado de carácter técnico y social . con personalidad jurídica y patrimonio propio.	Ejecutar el programa nacional de regularización de la tierra. Incorporar terrenos para el desarrollo urbano. Promover la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos. Promover con la banca, créditos blandos en favor de los avocados en zonas regularizadas para construcción y mejoramiento de la vivienda (Art.2°).
03-04-1979	DECRETO: Por el que se reforman los artículos 4°, 9° y 11° de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.	Art 2°, se precisa el objeto de la Corett en propiedad ejidal y comunal. Art 4°, Redefinición del consejo de administración de Corett desaparecen de éste las secretarías de patrimonio nacional y de la presidencia, y se incorporan la SAHOP, el Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los trabajadores (Infonavit) y la SRA. Art 9°, se puntualiza la relación con la Secretaría de la Reforma Agraria. Art 11°, se consideran las características del personal de confianza de la Corett.

Fuente: Elaborado con base en documentos constitutivos de la Corett.

2. Períodos de los programas

Los análisis de los programas de la Corett, han sido vistos de dos maneras. Cano (1990:26) desde el punto de vista de la evolución del organismo lo presenta en cuatro períodos:

1° Período de un año en que este organismo era sólo un Comité;

2° Período de 1974 a 1979, en el que la Corett pasa ser una Comisión.

3° Período de 1979 a 1982, cuando este organismo pierde su facultad de creación de reservas territoriales.

4° Período que comprende el sexenio de Miguel de la Madrid.

En cambio Solís (1993), desde el punto de vista de las gestiones de los directores expone tres tiempos:

1° Tiempo Ibarra (hasta 1975), período del primer director de la Corett, caracterizado por los numerosos decretos expropiatorios, y su gran vitalidad.

2° Tiempo estacionario (1976-1988), período de 12 años de un solo director, caracterizado por el inmovilismo de la institución, que trajo como consecuencia la proliferación de ventas ilegales de ejidos.

3° Tiempo actual, período desde el inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Sin embargo, se puede establecer una tercera visión de acuerdo al predominio político en el proceso de regularización, consistente en tres épocas:

1° **Época de predominio de las expropiaciones**, de 1971 a 1976, caracterizada por el predominio de elaboración de proyectos expropiatorios, así como el estudio y análisis de la factibilidad de los decretos expropiatorios para la regularización de tierras urbanas. Y aunque se lograron emitir algunos decretos, la regularización de los predios que siguió a tales acciones, no tuvo gran envergadura, ya que la promoción de las expropiaciones fue la bandera política de esa época.

2° **Época estacionaria**, de 1977 a 1986, caracterizada por la ejecución de los proyectos de expropiación concebidos en su mayoría en la época anterior, y un mantenimiento estático de nuevas acciones, por la lentitud administrativa del proceso de expropiación como de la regularización de los predios. En esta época se concluyeron decretos expropiatorios iniciados en la época anterior.

3º Época de predominio de regularizaciones, de 1987 a la fecha, caracterizada por la ejecución de los proyectos anteriormente elaborados y la superación de la lentitud administrativa¹¹ de las acciones (al no existir antes elementos que permitieran actuar más ágilmente a los programas), prevaleciendo la regularización. Sin embargo esto no es absoluto, ya que regularización también hubo en las dos primeras épocas, pero de una magnitud mínima, así como la expropiación en la última época es mínima.

De esta manera en la primera época, se proyectaron e iniciaron las acciones expropiatorias; en la segunda, se completó la expropiación y en la tercera, se está cosechando la regularización, sin que esto indique que antes de 1987 no hubo regularizaciones significativas, sobre todo en periodos electorales. Esta visión trata de indicar el predominio en cada época, de alguno de los momentos del proceso de la regularización en terrenos ejidales y comunales; así podremos ver mas adelante en los resultados finales, cómo la regularización cobra trascendencia a partir de 1987, ya que se lograr duplicar la producción anual en promedio.

3. Duración del proceso de regularización

A través de los años la Corett ha ido adquiriendo una experiencia política y jurídica que le ha permitido ampliar sus operaciones y disminuir sustantivamente la oposición que se había desatado contra ella en sus inicios.

¹¹ Lentitud como consecuencia no tanto de la inercia administrativa, sino en razón de que el proceso expropiatorio es sumamente largo. La preparación, presentación y aprobación de los proyectos expropiatorios, la elaboración de la cartografía básica para la ejecución de estos proyectos y la autorización de esta cartografía es un proceso que puede llevar muchos años, de acuerdo con su complejidad.

Desde 1989, el tiempo promedio oficial del proceso de regularización se ha reducido considerablemente de 12 años 9 meses, a dos años (478 días hábiles). La fase de contratación y escrituración se ha reducido aproximadamente hasta una sexta parte, pues lo que se realizaba en 2 años se ha acortado a 130 días; y de más de 40 actividades a 33 (Corett). Pero en la realidad, según los documentos internos de la institución, estas reducciones no son tales, ya que el tiempo final puede duplicarse o triplicarse dependiendo de las dificultades técnicas, sociales y económicas en el procedimiento, así como de la voluntad política y administrativa para resolverlos.

El cuadro 5 señala las 33 actividades, que van desde la detección de zonas con asentamientos irregulares y la solicitud de su normalización por organismos públicos o sociales, hasta el pago de indemnización y de las utilidades obtenidas que da la Corett a los ejidatarios. Sin embargo, todo esto está sujeto a cambios debidos a distintos factores que pueden tanto prolongar los lapsos como acortarlos, dependiendo de las condiciones concretas de cada caso.

En el proceso intervienen distintos organismos públicos. Ello implica que los plazos planeados estén condicionados al conjunto de instituciones que participan. La coordinación o carencia de ella juega un papel importante en la determinación de los tiempos reales de la regularización

C U A D R O 5
TIEMPOS DEL PROCESO DE LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

N°ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	ORGANISMOS RESPONSABLES	TIEMPO (días)	TIEMPO ACUMULADO
1	Solicitud de regularización.	Org. Públicos y Sociales	-	-
2	Obtención del documental básico del núcleo agrario.	SRA-CoReTT	15	15
3	Verificación de asentamientos humanos irregulares.	CoReTT	5	20
4	Notificación de intervención y/o anuencia para elaborar plano informativo.	SRA-CoReTT Ejidatarios	20	40
5	Elaboración de plano informativo.	CoReTT	5	45
6	Obtención de la opinión de la SEDESOL sobre el área a expropiar.	SRA-CoReTT SEDESOL*	10	55
7	Presentación de la solicitud de expropiación.	CoReTT	3	58
8	Emisión de opiniones con relación a la solicitud de expropiación	Gobierno del Edo., Com. Agraria Mixta, y Banco Oficial	35	93
9	Notificación al núcleo agrario del procedimiento de expropiación.	SRA Ejidatarios	15	108
10	Publicación de la solicitud de expropiación. Diario Oficial Fed. y Gaceta del Estado		30	138
11	Elaboración del trabajo técnico informativo.	SRA	15	153
12	Obtención de avalúo de indemnización.	SRA-CAEN	30	183
13	Elaboración del anteproyecto de decreto expropiatorio.	SRA	30	213
14	Aprobación del expediente por el cuerpo consultivo agrario.	SRA	20	233
15	Elaboración del plano proyecto de expropiación.	SRA	15	248
16	Referendo del Secretario de la Reforma Agraria.	SRA	10	258
17	Referendo del titular de SEDESOL	SEDESOL*	10	269
18	Revisión de la firma del decreto expropiatorio.	Presidencia de la República	20	289
19	Publicación del decreto expropiatorio.	SRA-Sria. de Gobernación	30	319
20	Obtención de la orden de ejecución.	SRA	15	333
21	Ejecución del decreto expropiatorio.	SRA	15	348
22	Inscripción del decreto expropiatorio.	CoReTT-RPP	7	355
23	Inscripción del plano de expropiación.	CoReTT-RPP	7	362
24	Elaboración de la cartografía urbana.	CoReTT	30	392
25	Inscripción de la cartografía.	CoReTT-RPP	5	397
26	Estudio socioeconómico y preavalúo de contratación.	CoReTT	15	412
27	Obtención de avalúo de contratación.	CoReTT-Inst. Autorizadas	21	433
28	Sensibilización**	CoReTT	15	448
29	Contratación**	CoReTT	15	463
30	Escrituración.	CoReTT-Notarios	15	478
31	Constancias de hechos.	CoReTT	-	-
32	Captación de ingresos.	CoReTT	-	-
33	Pago de indemnización y utilidades resultantes.	CoReTT	-	-
TOTAL DE DÍAS			478	

Fuente: Elaborado con base en CoReTT INFORMA Núm. 2, 1969, p. 12.

*Secretaría de Desarrollo Social, antes Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

**Estas actividades se dan dentro de un mismo periodo, muchas veces conjuntamente.

De los 33 pasos, nueve cobran importancia por su carácter de hitos en el avance del proceso (los de mayor tiempo) y éstos son: Elaboración del plano informativo (5), presentación de la solicitud de expropiación (7), publicación de la solicitud de expropiación (10), elaboración del trabajo técnico (11), obtención de avalúo de indemnización (12), elaboración del plano proyecto de expropiación (15), publicación del decreto expropiatorio (19), ejecución del decreto expropiatorio (21), y elaboración de la cartografía urbana (24).

Es necesario resaltar la secuencia de los pasos del 26 al 29, en cuanto a los días que toman; éstos suman 66, pero en realidad pueden tomar más tiempo, dado que los valores de los predios hechos en el paso 27, generalmente no son aceptados por los pobladores, y al no estar de acuerdo Organismo y Colonia se inician un proceso largo de negociación¹². Si no llegan a acuerdo alguno, el organismo se impone, y aquí se origina una diferenciación entre los pobladores, entre los que pueden y no pueden acceder a la regularización, generándose todavía más demoras, sobre todo en el paso 28 y 29. Así, las campañas de sensibilización tienden a ser mejor asimiladas por las familias de mejores ingresos, quienes acceden a la contrata de la regularización.

Tras su implementación completa, desde 1974, la Corett ha venido trabajando por regularizar la tenencia de la tierra de asentamientos irregulares en zonas ejidales y comunales. En

¹² Negociación que muchas veces tiende a concretizarse en los costos de los trámites de la regularización y la titulación, por ser de más fácil manejo para el organismo, por su vinculación directa con ese tipo de costo. En cuanto al costo de los terrenos, los avalúos hechos por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (Cabin), son difícilmente rebatibles, debiendo para ello efectuarse un prolongado trámite internstitucional de revisión jurídica del avalúo, que conlleva una revisión completa de los precios de regularización, que según el art.66 de la Ley de Federal de Bienes Nacionales son efectuadas tomando en cuenta las características socio-económicas de las familias asentadas.

la ZMCM, Corett trabaja en sus dos delegaciones, en el Distrito Federal (Corett-DF) y en el Estado de México (Corett-Edomex), aspectos que se verán más adelante.

D. LOS PROGRAMAS POLÍTICOS EVENTUALES

Existe dentro del panorama político gubernamental, peculiaridades propias, que impregnan su "color" en las políticas de los periodos sexenales transitoriamente, tanto federales como estatales. Así, los programas políticos eventuales en México se dieron y se dan como producto de planes nacionales y locales de los gobiernos de turno, con el objetivo central de "acelerar" los trabajos de regularización de la propiedad de la tierra en los asentamientos irregulares, ante una relativa inercia de los organismos y el avance de la irregularidad; así, estos funcionaron y funcionan apoyados en los diversos organismos encargados de regularizar la tenencia de la tierra.

De allí que no se debe confundir a los programas políticos eventuales con los programas permanentes de los organismos encargados de regularizar la tierra, pues la diferencia principal radica en que los primeros son resultados de planes eminentemente políticos gubernamentales transitorios, mientras que los segundos son producto de Decretos con funciones específicamente sociales respaldados por la Ley Federal.

Otra peculiaridad de los programas políticos eventuales es que no cuentan con recursos económicos propios para ejercer el apoyo a las acciones; las aperturas programáticas anuales no cuentan con partidas presupuestarias específicas para la regularización; los fondos que se asignan, se toman prestados de otras partidas, generalmente para ser destinados a la difusión de las acciones, sobre todo de los resultados globales. Así, esos programas políticos terminan por hacer suyas las acciones de otros organismos, utilizándolas con objetivos electorales.

1. La ZMCM y El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

Dentro del contexto expuesto, el Pronasol como nueva política social de la administración de Salinas de Gortari se propuso: crear empleos; elevar niveles de bienestar social mediante el desarrollo de capacidades productivas entre los sectores desprotegidos conformados por comunidades indígenas, colonos populares y campesinos, considerados como los sectores más vulnerables del rezago social de la crisis de los ochenta; y así aplicar una mejor distribución del ingreso y la riqueza del país (Jiménez, 1992:8).

Este objetivo tiene tres vertientes de acción: Solidaridad para el bienestar social, Solidaridad para la producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional. A estas vertientes se suman programas especiales suplementarios, que en el caso de la vertiente de Bienestar social se adiciona entre otros la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Esta acción se apoya principalmente en la Corett para cumplir sus objetivos.

El programa de regularización del suelo urbano dentro de Solidaridad se inició en 1989. Aunque no se tiene cifras del resultado de sus acciones en la ZMCM, el programa apoyado en la Corett en 1989

"a nivel nacional emitió 301,418 escrituras, cantidad superior a la alcanzada en los 15 años anteriores. Sumados los esfuerzos de la Corett y de los gobiernos estatales se dio certeza jurídica al patrimonio de 325 mil familias" (Pronasol, 1992:64). Pues de 1974 a 1988 la Corett había regularizado 288,130 predios (Corett, 1991 cit. por Pronasol, 1992).

Pero lo que no dice Pronasol es qué tipo de acciones constituye esa cantidad, ya que está manejando cantidades globales, que incluyen la regularización de la tenencia de la tierra en áreas productivas, la regularización de asentamientos urbanos en zonas rurales, y la regularización de

asentamientos humanos en zonas urbanas. Aparte de que tampoco se dice qué rol cumplió específicamente Pronasol en la Corett, en qué consistió su aporte dinamizador, ya que la Corett sigue con su mismo presupuesto y personal, y las cifras dadas corresponden al fruto de varios años de trabajo (antes de la actual gestión), pues el proceso de regularización es sumamente complejo y no se da de un año a otro.

Las informaciones del Pronasol, al no presentar datos anuales por subprogramas en el ámbito de zonas urbanas y entidades, pues éstos sólo los manejan los organismos que apoyan la gestión, confunden a la comunidad. No se tiene parámetros de comparación ni diferenciación de las cifras, hecho que permite politizar la información, entregándose a los medios de difusión datos muy globales o muy parciales que son canalizados para las propagandas políticas.

Así, desde 1989 la operación de Pronasol en la regularización de la tenencia de la tierra en la ZMCM ha consistido esencialmente en dar apoyo político a la gestión consistente en la promoción y difusión de la regularización. Este hecho se ha manifestado en los organismos encargados de regularizar la tierra en la ZMCM de diferente manera; y según informes de los directivos de estas instituciones (como en el caso de la Corett y la DGRT del DF) consistió en:

- Apoyo a la difusión de los programas y sensibilización de la comunidad para tener acceso a la regularización.
- Apoyo al paso final de la escrituración.
- Apoyo a la organización de las entregas masivas de las escrituras.

En los casos analizados los apoyos consistieron, según sus funcionarios, en apoyos eventuales consistentes en "ayudar" a los pobladores a obtener sus escrituras sin haber liquidado el

pago de su contrato de regularización, elaborando los títulos con "reserva de dominio"¹³ y elevando así el número de títulos.

De allí que en las entregas masivas de las escrituras, éstas lleven el logotipo de Solidaridad. Lo paradójico es que habiendo realizado todo el esfuerzo de la regularización, en las ceremonias oficiales no se destaque para nada la labor de los organismos regularizadores.

En conclusión, las acciones del Pronasol en la regularización de la tenencia de la tierra, institucionalmente, no tienen mas importancia que la de ser los portavoces de los resultados de los trabajos de los diferentes organismos, a los cuales pide mayor productividad, sin darles un apoyo real. Está lejos de ser efectivamente un ente dinamizador de la regularización de la tierra, que cubra las imperfecciones y deficiencias de los diferentes programas, a fin de optimizar la regularización. Es decir que, la trascendencia del Pronasol radica en el manejo de las relaciones políticas y sociales (a conveniencia partidaria), para la optimización de los trámites entre organismos comprometidos en el proceso de la titulación.

2. Los MCEM y El Programa Plan Sagitario

El Programa Plan Sagitario se creó en el año de 1976 y por medio de éste, el Ejecutivo del Estado de México llevaría a cabo la realización de políticas y acciones en materia de regularización de la tenencia de la tierra (GEM, 1978:67) durante el ejercicio del Gobernador del Estado de México, Dr. Jorge Jiménez Cantú. Y dado que el Gobernador también ejerce la Presidencia del Consejo de

¹³ Término jurídico que indica que el organismo se guarda el dominio de la propiedad mientras el titular salve la cláusula que la determinó. Se entrega el título pero para que el dominio entre en vigor el titular deberá levantar el causal de la reserva (pago total de la deuda contraída con el organismo).

Administración del Instituto Auris, éste se suma al programa de regularización conjunta que toma un carácter especial, denominándose Sagitario¹⁴.

Sin embargo fue hasta 3 años después en 1979,¹⁵ que el programa funcionó totalmente, apoyado en la acción de los organismos encargados de la regularización de la tenencia de la tierra, hasta 1981, finalización del sexenio.

Así, en el Plan Sagitario se conjuntó la acción de la Dirección de Hacienda, la Dirección del Registro Público de la Propiedad, la Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas, la Dirección de Gobernación, el Instituto Auris, el Fideicomiso de Ciudad Netzahualcóyotl, la Coordinación General de Obras, la Procuraduría General de Justicia y el Colegio de Notarios del Estado de México (García L., 1992:401) y eventualmente la Corett-Edomex, siendo preponderante la participación de Auris.

De esta manera, a enero de 1978, los resultados del Plan Sagitario podían resumirse en lo siguiente: 8,144 escrituras otorgadas por el Fideicomiso de Netzahualcoyotl, 6,285 escrituras de predios urbanos y 587 inmatriculaciones de predios rústicos tramitados por el Registro Público de la Propiedad, 8,585 escrituras otorgadas por Auris y 167 escrituras otorgadas por la Corett-Edomex

¹⁴Signo zodiacal del Gobernador.

¹⁵"A partir de 1979, integrando la Vocalía Ejidal del Programa Plan Sagitario del Gobierno del Estado, programa donde el Ejecutivo Estatal hizo concurrir todas las dependencias y organismos descentralizados del Estado que intervienen en el proceso, para efectuar la regularización de la tenencia de la tierra en forma ágil y expedita, AURIS ha venido realizando acciones de escrituración en diferentes municipios, coordinando con las dependencias municipales de la materia, con objeto de atender a aquellas colonias en las cuales, por diferentes circunstancias, no ha sido posible culminar el proceso de regularización hasta la entrega de un título de propiedad (AURIS, 1980)".

(GEM, 1978:67). Y para 1980 el Plan Sagitario, había atendido a 1,755 lotes en la zona conurbada al DF, entregando 215 escrituras, que sumados a 3,281 encargados al Plan para su escrituración exclusiva, hacían un total de 3,496 (Auris, 1980). Cantidades que al ser presentadas simplemente, sin una explicación del alcance de las mismas dentro de un universo, no expresan la dimensión definida de la incidencia del Plan en la irregularidad del suelo de la entidad; en este caso resulta evidente que fueron 3,281 escrituras efectuadas por Auris, pero lo que no se dijo es lo que pasó con los 1,540 restantes de los 1,755 "atendidos".

De allí que cuando los discursos mencionan cifras, éstas se hacen muy polémicas, como el siguiente:

"El Plan SAGITARIO le dio certeza jurídica y seguridad en la posesión de sus predios a 300,000 familias en el período comprendido desde su creación, en el año de 1976, hasta el año de 1981 (GEM, 1982)".

En realidad, si se suman las cifras de todos los organismos encargados (Auris, Corett-Edomex y el Fideicomiso de Netzahualcóyotl: Fineza) en ese período, se obtiene un total aproximado de 100,000 escrituras, incongruencia que se explica por las siguientes razones:

1º Las cifras de lotes titulados tienden a ser infladas al incluirse en las cifras totales, los lotes que están en proceso de regularización y los que no lo están, de los diferentes programas de los organismos.

2º "A través de entrevistas con funcionarios municipales (Ecatepec), se detectó que algunas entregas de escrituras fueron sólo simulacros, sin que a la fecha de realizar el estudio que sirvió de fuente (1982) existieran tales escrituras" (Iracheta, 1987:41).

3º Dados los promedios anuales de producción de cada organismo del Estado de México, es difícil lograr dentro del período citado 300,000 títulos, aproximadamente 272 títulos por día hábil.

De lo anterior se desprende que en la acción del Plan Sagitario, no se toma en cuenta el avance de la regularización, ya que la preocupación casi exclusiva por las titulaciones masivas, deja atrás la realidad concreta de las condiciones de los asentamientos, en cuanto al conocimiento cabal del número de lotes en proceso o ya regularizados.

IV. LOS MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

A. ASPECTOS GENERALES

En este capítulo se analiza cómo las políticas de regularización en los MCEM han avanzado en sus objetivos, a través de los diferentes programas promovidos por los organismos encargados. Para ello se hace referencia a los instrumentos, técnicas y procedimientos utilizados, así como a las condiciones de su aplicación, con el fin de averiguar cuál es el resultado real de cada estrategia política en la disminución de la irregularidad.

Para ese efecto, se estudiará las acciones de los organismos encargados de la regularización de la tenencia de la tierra en 19 municipios conurbados del Estado de México¹⁶. Este ámbito no necesariamente obedece a las demandas de regularización de la población en situación irregular, ya que los organismos según la política de sus programas, eligen los poblados a regularizar según el "criterio" técnico político de éstos. No cualquier poblado es elegible para regularizar, además de que hay algunos que no solicitan su regularización, principalmente por tres razones, las cuales son por orden de importancia: recursos económicos limitados, desinterés por la regularización, y desconocimiento de los programas.

¹⁶Aunque estos organismos abarcan más municipios, como es en la zona metropolitana de la Ciudad de Toluca, sólo se toma en cuenta los municipios conurbados que pertenecen a la ZMCM.

Así, muchos territorios permanecen sin regularizar dentro de los ámbitos de trabajo de los organismos correspondientes, y aún dentro de sus propios programas. Si se tiene en cuenta que la zona conurbada ya abarca 27 municipios, faltarían por incorporarse a los programas de regularización 8 municipios, pues los organismos vienen trabajando sólo en 19 de ellos (Ver Cuadro 6 y Mapa 1).

CUADRO 6
ÁMBITO DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS MCEM

MUNICIPIO	AURIS	CORETT-EDOMEX	CRESEM
Acolman	O	X	O
Atizapán de Zaragoza	X	X	X
Coacalco	O	X	O
Cuautitlán	X	X	O
Chalco	O	X	X
Chicoloapan	O	X	O
Chimalhuacán	X	X	X
Ecatepec	X	X	X
Ixtapaluca	O	X	O
Naucalpan	X	X	X
Netzahualcóyotl	O	X	X
La Paz	X	X	O
Tecámac	X	X	O
Tepotzotlán	O	X	O
Tlalnepantla	X	X	X
Tultitlán	X	X	O
Texcoco	O	X	X
Huixquilucan	O	O	X
Cuautitlán Izcalli	X	X	O

Fuente: Elaboración propia con base en el ámbito de los programas de los organismos.
O - Municipios que no han entrado al ámbito.

Entonces, los municipios que no entraron a los programas, obedecieron a la delimitación operativa de cada organismo (según su competencia) y a la pequeña importancia de la población demandante. Auris solo trabajó con municipios que pertenecieron a sus programas iniciados en la década de los setenta, Corett no incluyó a Huixquilucan por la poca demanda de la población, y Cresem trabaja con municipios de mayor problemática en suelos de régimen privado y estatal.

MAPA 1

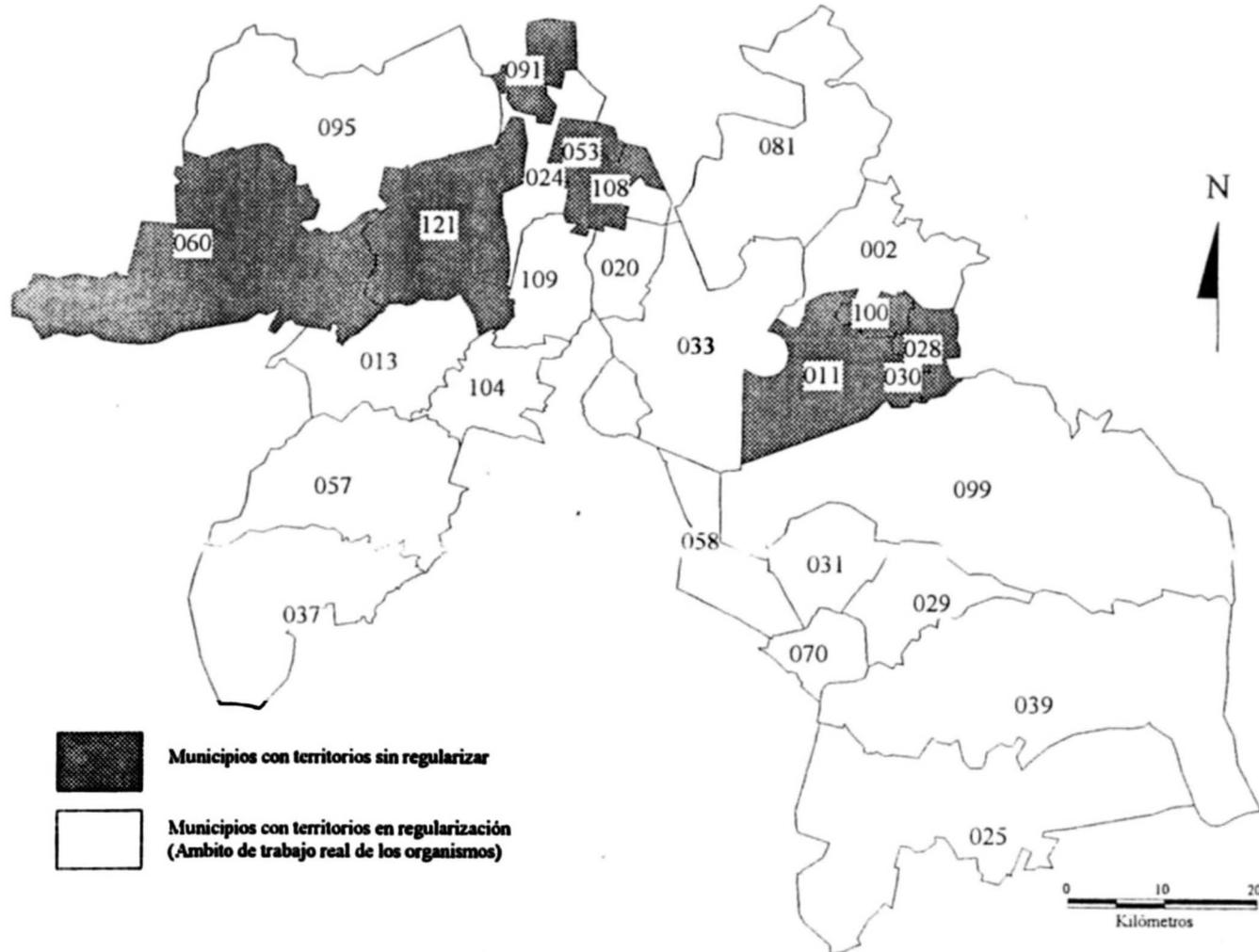
Municipios con territorios sin regularizar

Clave	Nombre
011	ATENCO
028	CHIAUTLA
030	CHICONCUAC
121	CUAUTITLAN IZCALLI
053	MELCHOR OCAMPO
060	NICOLAS ROMERO
091	TEOLOYUCAN
100	TEZOYUCA
108	TULTEPEC

Municipios con territorios en regularización

Clave	Nombre
002	ACOLMAN
013	ATIZAPAN DE ZARAGOZA
025	CHALCO
029	CHICOLOAPAN
031	CHIMALHUALCAN
020	COACALCO
024	CUAUTITLAN
033	ECATEPEC
037	HUIXQUILUCAN
039	IXTAPALUCA
070	LA PAZ
057	NAUCALPAN
058	NEZAHUALCOYOTL
081	TECAMAC
095	TEPOTZOTLAN
099	TEXCOCO
104	TLALNEPANTLA
109	TULTITLAN

AMBITO DE TRABAJO REAL DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE REGULARIZAR LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS MCEM



B. LOS ASENTAMIENTOS POPULARES EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU IRREGULARIDAD

El crecimiento de la zona conurbada, propiciado principalmente por la expansión de las actividades industriales y de los servicios del D.F., de atracción muy fuerte para grandes flujos migratorios, rebasó a los municipios conurbados tradicionales.

Tal es así que de 10 municipios considerados en 1970 se extiende a 17 municipios en 1980 y a 27 en 1990 (INEGI, 1990), con una extensión de 296,788 Has. (Mapa 2), de los cuales tienen uso urbano 64,111 Has., e industrial 18,745 Has (Cuadro 8). Esto hace un total de 82,856 Has., que representan el 77.42% de la superficie urbana e industrial del Estado de México, que es de 107,028 Has. (100,213 de uso urbano y 6,815 industrial) (Cuadro 7).

CUADRO 7

USO DEL SUELO EN EL EDOMEX, 1990		
Uso	Has.	%
Agrícola	845,743	37.59%
Pecuario	377,466	16.78%
Forestal	709,359	31.53%
Urbano	100,213	4.45%
Industrial	6,815	0.30%
Erosionado	40,275	1.79%
Cuerpos de agua	32,438	1.44%
Otros Usos	137,686	6.12%
Total	2,249,995	100.00%

Fuente: "Panorámica socioeconómica". GEM, 1993, p.9.

CUADRO 8

USO DEL SUELO EN LOS MCEM 1990 (Superficie en Has.)

MUNICIPIO	Superficie	Agrícola	%	Pecuario	%	Forestal	%	Urbano	%	Industrial	%	Otros	%
Acolman	8.688	5.038	57,99	175	2,01	1.210	13,93	947	10,90	894	10,29	426	4,90
Atenco	9.467	5.588	59,03	1.240	13,10	17	0,18	521	5,50	511	5,40	1.590	16,80
Atizapan de Zaragoza	8.988	36	0,40	2.007	22,33	1.502	16,71	4.679	52,06	517	5,75	247	2,75
Coacalco	3.550	651	18,34	355	10,00	691	19,46	1.669	47,01	125	3,52	59	1,66
Cuautitlan	3.730	2.901	77,77	68	1,82	0	0,00	401	10,75	296	7,99	62	1,66
Chalco	27.443	9.539	34,76	1.957	7,13	7.781	28,35	4.545	16,56	2.451	8,93	1.170	4,26
Chicoloapan	6.090	3.697	60,71	495	8,13	671	11,02	755	12,40	320	5,25	152	2,50
Chimalhuacan	4.661	426	9,14	438	9,40	0	0,00	2.744	58,87	224	4,81	829	17,79
Ecatepec	15.549	1.702	10,95	117	0,75	1.890	12,16	8.612	55,39	622	4,00	2.606	16,76
Huixquilucan	14.352	3.419	23,82	653	4,55	7.148	49,80	1.339	9,33	1.012	7,05	781	5,44
Iztapaluca	31.944	8.495	26,59	1.065	3,33	19.190	60,07	1.475	4,62	1.164	3,64	555	1,74
Melchor Ocampo	1.519	764	50,30	229	15,08	28	1,84	381	25,08	79	5,20	38	2,50
Naucalpan	14.986	1.621	10,82	1.943	12,97	3.919	26,15	6.410	42,77	740	4,94	353	2,36
Netzahualcoyotl	6.344	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5.293	83,43	100	1,58	951	14,99
Nicolas Romero	23.351	7.008	30,01	2.722	11,66	9.924	42,50	2.909	12,46	533	2,28	255	1,09
La Paz	2.723	456	16,75	8	0,29	239	8,78	1.684	61,84	163	5,99	173	6,35
Tecamac	15.341	12.019	78,35	418	2,72	74	0,48	1.892	12,33	635	4,14	303	1,98
Teoloyucan	3.152	1.508	47,84	33	1,05	0	0,00	678	21,51	215	6,82	718	22,78
Tepotzotlan	20.883	6.031	28,88	6.827	32,69	5.442	26,06	1.193	5,71	941	4,51	449	2,15
Texcoco	41.869	10.780	25,75	3.617	8,64	13.556	32,38	2.175	5,19	4.019	9,60	7.722	18,44
Tlalnepantla	8.348	29	0,35	1.488	17,82	80	0,96	5.336	63,92	1.169	14,00	246	2,95
Tultepec	1.902	1.174	61,72	190	9,99	0	0,00	450	23,66	60	3,15	28	1,47
Tultitlan	7.118	2.151	30,22	720	10,12	760	10,69	2.091	29,38	569	7,99	237	3,33
Cuautitlan Izcalli	10.993	3.020	27,47	1.029	9,36	451	4,10	4.453	40,51	1.099	10,00	941	8,56
Chiconcuac	694	432	62,25	0	0,00	0	0,00	163	23,49	67	9,65	32	4,61
Tezoyuca	1.090	652	59,82	6	0,55	33	3,03	305	27,98	64	5,87	30	2,75
Chiautla	2.013	1.116	55,44	144	7,15	84	4,17	441	21,91	154	7,65	74	3,68
TOTAL	296.788	90.253	30,41	27.944	9,42	74.710	25,17	64.111	21,60	18.745	6,32	21.027	7,08

Fuente: Cálculos propios basados en "Panorámica socio-económica" Gobierno del Estado de México. 1993.
La categoría "otros" agrupa cuerpos de agua y suelo erosionado.

MAPA 2

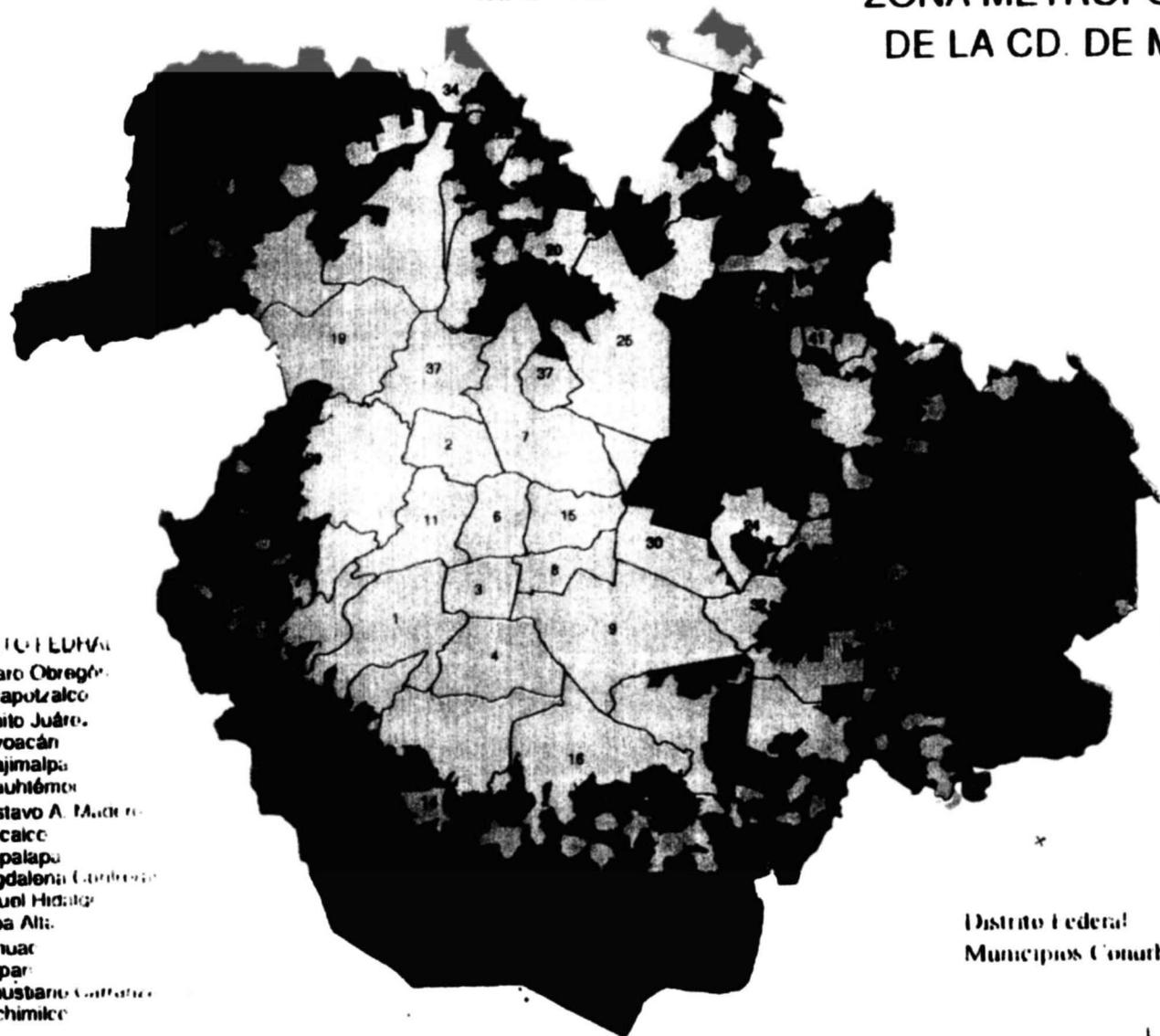
ZONA METROPOLITANA DE LA CD. DE MEXICO

MUNICIPIOS CONURBADOS

- 17 Acolman
- 18 Atenco
- 19 Abzcapán de Zaragoza
- 20 Coacalco
- 21 Cuautitlán
- 22 Chalco
- 23 Chicoloapan
- 24 Chimalhuacán
- 25 Ecatepec
- 26 Huixquilucan
- 27 Iztapalapa
- 28 Melchor Ocampo
- 29 Naucalpan
- 30 Netzahuatlcoyotl
- 31 Nicolás Romero
- 32 La Paz
- 33 Tecamac
- 34 Teoloyucan
- 35 Tepotzotlán
- 36 Texcoco
- 37 Tlalnepantla
- 38 Tultepec
- 39 Tultitlán
- 40 Cuautitlán Izcaltépec
- 41 Chiconcuac
- 42 Tezoyuca
- 43 Chautli

DISTRITO FEDERAL

- 1 Alvaro Obregón
- 2 Azcapotzalco
- 3 Benito Juárez
- 4 Coyoacán
- 5 Cuajimalpa
- 6 Cuauhtémoc
- 7 Gustavo A. Madero
- 8 Iztacalco
- 9 Iztapalapa
- 10 Magdalena Contreras
- 11 Miguel Hidalgo
- 12 Milpa Alta
- 13 Tláhuac
- 14 Tlalpan
- 15 Venustiano Carranza
- 16 Xochimilco



LEYENDA

- ENTIDAD
- AREA URBANA

Distrito Federal
Municipios Conurbados del Edo. Mex.



Algunas investigaciones han mostrado (Schteingart, 1989) que la ciudad se expandió en los MCEM sobre tierra no privada, en una medida mucho mayor que en el Distrito Federal (77% de la mancha urbana ha crecido sobre tierras de carácter público y colectivo) a través de diversos mecanismos, tanto legales como ilegales (ibid.). En 1982, la mancha de los municipios conurbados (16) se dio de la siguiente forma: 29.47% en tierra ejidal, 25.82% en tierra comunal, 19.17% en tierra estatal y 25.54% en tierra privada (Iracheta, 1984:59), manteniendo un panorama semejante respecto a 1975.

En este contexto la población de la ZMCM, en 1970 fue de 9'014,263, en 1990 de 15'047,685 y en 1992 llega a 15,273,206 habitantes (Cuadro 9). Este rápido crecimiento se intensificó en la década 1970-1980 cuando alcanzó una tasa de crecimiento media anual de 9.18% para la zona conurbada, de 2.45% para el D.F., y en el conjunto de la ZMCM es de 4.45%, todos muy superiores a los experimentados en las décadas pasadas y en la siguiente (Cuadro 10). En el cuadro 9 es interesante observar cómo evolucionan los 27 municipios conurbados de 1990, pues la población de estos municipios creció de 1970 a 1980, 148.25%; de 1980 a 1990, 28.19% y de 1990 a 1992, 5.03%, de tal manera que se puede decir que en 22 años esta población se ha más que triplicado, al pasar de 2'140,098 en 1970 a 7'153,266 en 1992.

CUADRO 9

POBLACION DE LA ZMCM 1970-1992						
AÑO	DISTRITO FEDERAL		27 MUN. CONUR		TOTAL	
	Población	PC	Población	PC	Población	PC
1,970	6,874,165		2,140,098		9,014,263	
1,975	7,716,380	12.25	3,158,685	47.60	10,875,066	20.64
1,980	8,831,080	14.45	5,312,895	68.20	14,143,975	30.06
1,985	8,517,431	-3.55	5,980,916	12.57	14,498,347	2.51
1,990	8,236,960	-3.29	6,810,725	13.87	15,047,685	3.79
1,992	8,119,941	-1.42	7,153,266	5.03	15,273,206	1.50

Fuente: Cálculos propios con base en los Censos de Poblacion de 1970, 1980 y 1990.
PC = porcentaje de crecimiento respecto del anterior.

El rápido crecimiento poblacional adquiere trascendencia, y su explicación principal no sólo está en el crecimiento social de la ZMCM, ya conocido (provocado por el centralismo político administrativo, la concentración de actividades industriales, el deterioro agrario, etc.), sino también en el crecimiento social producto del desplazamiento poblacional del DF hacia el Estado de México (véase en el cuadro 9 sus tasas de crecimiento negativo a partir de 1985).

CUADRO 10

TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL DE LA ZMCM 1970-1990

ENTIDAD	TCM	
	1970-1980	1980-1990
DF	2.45	-0.71
MCEM (27)	9.18	2.57
ZMCM	4.45	0.64

Fuente: Cuadro 9

Este fenómeno aunado a la necesidad de acceso al suelo urbano, cuya carencia y la imposibilidad de las grandes mayorías de cubrir sus costos (aspecto que se vio en el capítulo anterior), determinan lo que ya se ha denominado expansión de los asentamientos humanos irregulares, cuya población está estrechamente vinculada con el crecimiento poblacional extraordinario de la ZMCM.

La magnitud de la irregularidad ha ido creciendo a velocidades extraordinarias de 1970 a 1982 (Cuadro 11)¹⁷. En el Distrito Federal en 1970 se estimaba que 30% de la población habitaba en asentamientos irregulares (Schteingart, 1985:38), elevándose a 40% en 1975 (Montaño, 1976:92), y hacia 1977 se estimaba 50% (Codeur, 1979); en cuanto a la zona conurbada del Estado de México hacia 1982, en 16 municipios la tercera parte de las tierras destinadas a uso habitacional presentaban irregularidad (Iracheta, 1987:19), estimándose una población afectada de 4'242,951 habitantes (ibid. p.21), representando el 73.64% de la población total de la zona conurbada, estimada para ese año en 5'760,912 habitantes (proyección cuadro 9).

¹⁷ La metodología de integración de las diferentes fuentes y el procedimiento del cálculo de la población afectada por la irregularidad del suelo, se expone en el apéndice.

CUADRO 11

POBLACIÓN AFECTADA POR LA IRREGULARIDAD DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ZMCM 1970-1992

POBLACIÓN EN SITUACIÓN IRREGULAR Y PORCENTAJE RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL							
AÑO	DISTRITO FEDERAL		MCEM*		ZMCM		
1970	2,062,250	30.00% a	200,000	10.67% b	2,262,250	25.39% c	
1975	3,086,552	40.00% c	1,800,000	58.06% d	4,886,552	46.54% e	
1977	3,942,334	50.00% e	2,160,798	65.11% f	6,103,132	53.54% g	
1982	3,336,300	38.32% h	4,242,451	73.64% i	7,578,751	54.13% j	
1984	2,545,120	29.66%	2,424,303	41.46%	4,969,423	34.44%	
1986	1,600,000	18.92%	2,600,000	42.52%	4,200,000	28.83%	
1992	1,743,115	21.47%	1,872,354	26.75%	3,615,469	25.82%	

Fuente: Cálculos propios con base en el cuadro 9; universos de Corett, DGRT y Cresem; y:

a-Estimación de Scheingart(1985:38).

b-Censo del Estado de México 1970.

c-Montaño(1976:92)

d-Estimación del GEM(1976)

e-Codeur(1979)

f-Estimación de Iracheta(1987:22)

g-Estimación de Espejel, Inostroza y Salazar(1990:224)

h-Estimación de Iracheta(1989:260)

* Las cifras de los MCEM de acuerdo a las fuentes consideran el siguiente número de municipios: 11 para 1970, 13 para 1975, 15 para 1977, 16 para 1982 y 1984, 17 para 1986 y 19 para 1992.

En el ámbito de la ZMCM la mayor irregularidad se observa en 1982, cuando el 54.13% de la población total vivía dentro de esas condiciones¹⁸.

Analizando el cuadro 11, en 1970 el universo inicial se constituía por el DF y 11 municipios, para 1992 se tiene un universo ampliado con 19 municipios. Aunque la irregularidad empezó a declinar desde 1982 en el DF con 38.32% y en 1984 en la zona conurbada (16 municipios) con

¹⁸ Aunque para 1982 conformaban 17 municipios conurbados (INEGI), se consideraron 16 municipios, por falta de información suficiente del municipio restante.

41.46% gracias a la acción de los organismos encargados de la regularización de la tierra, ésta no logra erradicarse ya que en 1992 todavía se tiene 21.47% en el DF y 26.75% en la zona conurbada (19 municipios) y en el ámbito de ZMCM se tiene 25.82% que representa una población de 3,615,469 habitantes, cifra comparable a la población de las áreas metropolitanas de las ciudades de Monterrey (2'526,092) y Puebla (1'209,986) juntas. Hay que tomar en cuenta que estas aproximaciones sólo abarcan a 19 municipios y no a 27.

C. ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

1. DELIMITACIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL

La presencia del Estado en los asentamientos humanos irregulares, ha tenido lugar a través de diferentes mecanismos por medio de los cuales sus agentes (los organismos) se vinculan con entidades y dependencias públicas en el proceso de regularización. Este proceso adquiere en los últimos 22 años una gran importancia ya que involucra una serie de programas masivos que actúan sobre las relaciones sociales, jurídicas y económicas de la propiedad del suelo, implicando la transformación del régimen de propiedad.

Los programas de regularización han estado bajo la responsabilidad de muchos organismos públicos, con peculiares campos de acción, de acuerdo al ámbito territorial y el tipo de propiedad (Cuadro 12); de esta manera las acciones de los organismos en los MCEM se delimitan por un lado

por su competencia territorial en el Estado de México, y por otro lado, por su competencia jurídica de acuerdo con el tipo de propiedad: ejidal, comunal, estatal y privada

CUADRO 12
CAMPOS DE ACCIÓN DE LOS ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA REGULARIZACIÓN
DE LA TENENCIA DE LA TIERRA SEGÚN EL TIPO DE PROPIEDAD
EN LOS MCEM 1970-1992

SEGÚN EL TIPO DE PROPIEDAD	ORGANISMOS
EJIDAL	Auris
	Corett-Edomex
COMUNAL	Auris
	Corett-Edomex
ESTATAL	Cresem
PRIVADA	Fineza*
	Cresem

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los organismos.

* Se le considera aquí porque el fideicomiso privatizó terrenos de todo tipo.

Es necesario anotar que durante el proceso de regularización, también participan otros organismos complementarios como la Sedesol (antes Sedue), la Secretaría de Reforma Agraria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Colegio de Notarios, la Comisión de Avalúo de Bienes Nacionales (Cabin), el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, y los Ayuntamientos del Estado de México.

Destaca en cuanto a la coordinación entre organismos, la establecida entre la Corett y la SRA con los organismos del Estado de México y del Departamento del Distrito Federal (DDF).

Interesa entonces finalmente, hacer notar la responsabilidad directa de los organismos encargados de la regularización en la conducción y resolución final de los procesos técnicos,

jurídicos y administrativos que han establecido. También es importante ver la distribución de competencias y sucesión de estos organismos, así como sus procedimientos particulares de trabajo, para analizar sus razones políticas específicas de acción y coordinación, así como la incidencia de sus programas en la disminución de la irregularidad.

2. MARCO DE ANALISIS

Dado que las diferencias de los programas y procedimientos de trabajo de cada organismo considerado tienen conceptualizaciones y esquemas diferentes, se va a formar un único patrón de análisis en el estudio de cada programa y sus avances, que permitirá establecer posteriormente algunas comparaciones.

Este esquema analítico intenta cubrir aspectos esenciales acerca de los organismos y su impacto, de acuerdo con las siguientes categorías:

Definición. Antecedentes. Atribuciones. Organización interna. Los programas: objetivos e instrumentos. Mecanismos de operación. Duración de los trámites. Implicaciones económicas familiares: Ingresos familiares de los beneficiarios y respuesta a las contrataciones. Magnitud de las acciones concluidas: magnitud por programa y magnitud total de acuerdo al régimen de tenencia de la tierra.

Los dos últimos puntos son fundamentalmente para evaluar el resultado de la acción de los organismos, por lo que se van a desarrollar con mayor amplitud y profundidad, incluyendo aspectos como las características de las contrataciones de regularización, en las que se propician programas de motivación y sensibilización de la población, con el fin de que regularicen sus predios, y las

características económicas de la población beneficiaria, que influyen en una mayor o menor aceptación de los programas.

Las políticas son puestas en marcha de manera general a través de los programas, que activan el proceso de expropiación-regularización; es importante en el segundo momento, la regularización individualizada de cada uno de los lotes de terreno, contenidos en el programa operativo del organismo, en los cuales se sitúa finalmente el éxito de las políticas.

Así, los programas serán analizados teniendo en cuenta al proceso general de regularización (universo) de acuerdo a su cobertura particular, utilizando variables como:

1. Número de títulos de propiedad y hogares beneficiados (unidad de medida: título/hogar); y
2. Población beneficiada (unidad de medida: habitantes/programa).

Y como indicadores únicos del avance del proceso de regularización, las acciones concluidas (títulos de propiedad) se expresan en:

1. Períodos anuales y
2. Promedio anual de las acciones concluidas.

Por otro lado las variables de incidencia de los programas son:

1. Costo de la regularización (unidad de medida: Precio/M²),
2. Capacidad de pago de los hogares beneficiados (unidad de medida: N° de salarios mínimos/M²).

D. LA ACCIÓN DE LOS ORGANISMOS EN LOS MCEM

1. EL INSTITUTO DE ACCIÓN URBANA E INTEGRACIÓN SOCIAL (AURIS)

a. DEFINICIÓN

El Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris) es un organismo del Estado de México, encargado de regularizar tierras de origen ejidal y comunal.

b. ANTECEDENTES

Auris fue fundado virtualmente el 30 de diciembre de 1969, publicándose el decreto de su creación en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 3 de enero de 1970.

"El Instituto de Acción Urbana e Integración Social fue creado por el decreto número 22 de la H. XLIV Legislatura Estatal el día tres de Enero de 1970, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica propia, domicilio social en la ciudad de Toluca, y un patrimonio inicial de 20 millones de pesos entregados por el Gobierno del Estado.

El mismo tres de Enero el Instituto entró en funciones y el 6 del mismo mes, se reúne por primera ocasión su Consejo de Administración presidido por el propio Gobernador" (CRIS, 1990:194).

Su propósito esencial es el de regularizar y legalizar la tenencia de la tierra en las zonas urbano-ejidales invadidas en el Estado de México; Auris se plantea como objetivo central contribuir a la regulación del poblamiento en el Estado de México (Auris, 1980).

c. ATRIBUCIONES

Las atribuciones principales de Auris están referidas a la expropiación y la regularización de las tierras. En lo relativo a las expropiaciones, el Reglamento de Auris establece en el artículo tercero:

"El Instituto de Acción Urbana e Integración Social será el conducto para solicitar, tramitar las expropiaciones de terrenos ejidales destinadas a la ampliación de fundos legales, y el encargado de llevar a cabo las obras y trabajos necesarios para cumplir con las causas de utilidad pública que justifiquen dichas expropiaciones (GEM)".

Y en cuanto a la regularización; ésta se cristaliza con el apoyo de la población, pues:

"Al referirse a la regularización, Auris establece una distinción entre la regularización jurídica y la regularización de la tenencia. La primera se refiere al cambio de régimen jurídico (de ejidal a privado) mismo que se realiza mediante la expropiación; la segunda, al proceso que sigue cada propietario con su lote para obtener la titularidad del mismo" (García P.N., 1979:44).

d. ORGANIZACIÓN INTERNA

d.1 Las Divisiones y las Acciones

El Instituto ha sufrido dos cambios a lo largo de su existencia, uno en 1972 y otro en 1976. Antes de los cambios estaba constituido por divisiones (4), cada una a su vez integraban áreas afines de la siguiente manera: División de Integración Social (Acción tierra, Acción casa, Relaciones Humanas y Área técnica), División Tecnológica (Planeación física, Planeación socioeconómica, Proyectos especiales y Vivienda), División de Acción Urbana (Producción y Comercialización) y División de Transmisión del Conocimiento (Centro de desarrollo de recursos humanos, Centro de información e investigación y Centro de difusión).

Las divisiones en las que la organización de Auris estuvo estrechamente ligada por sus operaciones fueron cambiando, así, inicialmente el Instituto, presentó sus operaciones como

acciones y desde 1972 como programas, bajo ese nuevo esquema las áreas de trabajo abarcaban aspectos de tierra, habitación, integración social, ocupación y/o industria y tecnología. El programa de integración social a su vez comprendía los rubros de acción tierra, acción casa y apoyos al poblamiento.

En 1976, la nueva administración gubernamental, de diferente concepción organizativa, promovió los programas y sus acciones mediante gestiones de dirección específica, quedando Auris con programas de 5 acciones fundamentales que atendían diferentes aspectos de un mismo problema: acción tierra, acción casa, acción industria, acción ciudad y acción integración social. Siendo la Dirección de Integración Social la responsable directa de la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

La acción tierra se refería a la obtención de predios para realizar proyectos específicos de las demás acciones, satisfacer la necesidad de contar con reservas territoriales suficientes para orientar el proceso de poblamiento y regular el precio de la propiedad; pues el objetivo básico de la acción fue "Devolver a la tierra su contenido eminentemente social y ajustar el uso del suelo al desarrollo general y a las necesidades específicas de la comunidad" (Auris, 1970).

Así, la acción tierra adquiere importancia por su carácter esencial para los programas de Auris, en los que la regularización del suelo mediante la expropiación de grandes predios fue su mayor sustento.

Entre las funciones de Auris destacan tres características aparentemente contradictorias para sus fines sociales:

"-Promover y organizar fraccionamientos, realizar zonas de urbanización, de comunicación, construir casas-habitación, edificios para servicios públicos o privados o destinados a fines industriales, comerciales o sociales, con fines lucrativos.

-Comprar, fraccionar, vender, permutar, arrendar, acondicionar, conservar, mejorar, explotar, operar y construir inmuebles por cuenta propia o de terceros.

-Promover y apoyar estudios relacionados con su objeto y cooperar en programas dirigidos a los sectores de más bajos ingresos aún cuando los fondos que se inviertan no sean recuperables previo acuerdo del Consejo de Administración (GEM)".

Estas características más bien obedecen a una privatización con el fin de responder a la necesidad de las políticas de acercamiento a los sectores populares, ante acciones que prácticamente se comportarían como empresas privadas.

Inicialmente Auris vendía de manera directa a cada comprador, vivienda terminada o lote, posteriormente comercializó ambos a través de intermediarios o promotores; mas tarde, optó por transferir fraccionamientos urbanizados a promotores para que construyeran y comercializaran las viviendas, finalmente la Institución recurrió al procedimiento de vender un número considerable de lotes o fraccionamientos completos a promotores para que los introdujeran en el mercado especulativo (García P.N., 1979:97).

d.2. La Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra Urbano-Ejidal

Este organismo inicialmente fue creado como instancia en la que estuvieran representadas todas las instituciones estatales que tuvieran competencia en el problema de la expropiación y regularización de la tenencia de la tierra en el Estado de México, pero posteriormente por limitaciones de tipo

jurídico, fungió como un órgano de colaboración para las actividades correspondientes promovidas por Auris¹⁹.

La Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra Urbano-Ejidal fue un organismo creado por un "acuerdo" del Gobernador del Estado; por lo tanto en virtud de esta forma jurídica, careció de una personalidad jurídica propia (ya que para ello se hubiese requerido su establecimiento por medio de una ley o decreto). Por lo tanto esta Comisión, como organismo de derecho público, no pudo incluirse dentro de ninguna de las clasificaciones de las que hacía mención la legislación y la doctrina administrativa, como tampoco fue un organismo descentralizado por no haber sido creada por ley; asimismo, no fue un organismo desconcentrado por no haber dependido de uno de derecho público centralizado (Auris, 1970:1)²⁰

Entonces, la Comisión al carecer de una jurisdicción propia y de la facultad de constituir derecho, dependió directamente de Auris y se constituyó como un organismo de consejo del propio Instituto, referido al problema de la regularización de las zonas urbanas-ejidales.

¹⁹Con el propósito de regularizar y legalizar la tenencia de la tierra en las zonas urbano-ejidales invadidas en el Estado de México, especialmente las del Area Metropolitana, el Gobierno del Estado designó al Instituto de Acción Urbana e Integración Social como organismo encargado de los trabajos preliminares y creó la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra Urbano-Ejidal, con el objeto de que el Instituto auris contara con un órgano de colaboradores en el cual estuvieran representadas todas las partes afectadas por el problema de la invasión de los terrenos" (AURIS, 1980).

²⁰ Así, las facultades de la Comisión estuvieron restringidas por dos condicionantes:
a) Las propias facultades del Instituto, dadas por la ley que lo creó y, en especial, por su artículo tercero.
b) Las facultades de carácter interno otorgadas por el acuerdo a esta Comisión.

En cuanto a la primera, las facultades de esta Comisión dependiente del Instituto, estuvieron determinadas por el artículo 3º de la Ley que creó al Auris. Por lo tanto, la comisión jamás en sus actos pudo exceder las limitaciones que el artículo 3º determinó. En cuanto al segundo punto, la Comisión estuvo restringida a la especialidad del acuerdo, esto es, la regularización de los terrenos ocupados en propiedad ejidal dentro del ámbito urbano.

e. LOS PROGRAMAS

e.1. Objetivos

Entre los objetivos que ha perseguido Auris en sus programas, destacan los siguientes:

- Lograr que los núcleos de población afectados se integren armónicamente a la vida social, política y económica de la Entidad, proporcionándoles para ello seguridad y tranquilidad en la tenencia del predio y la vivienda.
- Coadyuvar a regular el poblamiento en la zona contando con recursos territoriales para sus acciones posteriores (Auris, 1980).

e.2. Instrumentos

Según los funcionarios que participaron en la creación de Auris, la finalidad del Instituto era incidir en el proceso de urbanización básicamente a través de la intervención en el mercado de tierra, mediante el recurso de las expropiaciones. De este modo, según ellos, era posible orientar el crecimiento de la urbanización, bajar los precios de la tierra y plantear nuevas alternativas de vivienda a las personas de escasos recursos (García P.N., 1979:31). Sin embargo este mecanismo no funcionó como se previó totalmente, pues la principal limitación estuvo en la capacidad adquisitiva de los colonos, por lo que se montaron mecanismos complementarios consistentes en presentar costos atractivos a través del enunciado de los beneficios de la regularización, ya que muchos tendían a quedarse satisfechos con la sola expropiación.

La regularización consecuente, para que se efectuara en forma satisfactoria debía realizarse mediante el convencimiento de los pobladores hacia la bondad y beneficios que podrían obtener con

la legalización de los lotes que ocupaban, con el propósito de conseguir la aceptación del colono de cubrir el costo del terreno, "para finalmente expedir en su favor la escritura pública de propiedad requisitada conforme a derecho" (Auris). Este convencimiento generalmente iba asociado a la promesa de "ayuda" en la construcción de la vivienda (después de regularizado el terreno), es decir que el Instituto mediante su programa Acción Casa, proporcionaría a los grupos de escasos recursos económicos, materiales de construcción y asistencia técnica a "bajos costos" (Auris, 1971:10).

Otro instrumento interesante fue la reubicación de los hogares que se encontraban asentados en zonas no permitidas, tales como las franjas de las vías férreas, riberas de los ríos, zonas ejidales o de propiedad particular. Así, entre 1970 y 1980, el Instituto reubicó a 3,788 hogares (Auris, 1980).

f. MECANISMOS DE OPERACIÓN

El procedimiento de regularización establece cinco etapas claramente delimitadas, en función del proceso general de la expropiación de la tierra y la regularización de cada predio, así:

- 1º Expropiación,
- 2º Integración y elaboración de planos,
- 3º Planos de subdivisión de lotes y escrituras de la lotificación general,
- 4º Sensibilización y regularización jurídica,
- 5º Regeneración²¹.

²¹"En esta etapa se propicia el mejoramiento de la vivienda y del medio de vida de las comunidades, mediante la venta y distribución de materiales a precios ajustados en lo posible a la economía del poblador, asimismo, otorgándole asesoría y asistencia técnica y tramitando en su favor gratuitamente la obtención de licencias de construcción expedidas por la Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas" (AURIS).

Para iniciar sus operaciones el Instituto previamente realiza una investigación socioeconómica de las zonas demandantes de regularización; luego, una vez determinada la zona procede a expropiarla, para después efectuar la regularización del asentamiento, que abarca los siguientes pasos: encuesta e identificación, elaboración de padrones, resolución de conflictos, protocolización de padrones, firma del protocolo, trámites en el Registro Público de la Propiedad, primer Testimonio, entrega de Certificados de Adjudicación, elaboración de planos para el Registro Público de la Propiedad, elaboración de planos para la actividad de regularización individualizada, cobranza, y entrega de títulos de propiedad privada a los colonos (Auris, 1971:8).

g. CARACTERÍSTICAS Y DURACIÓN DE LOS TRÁMITES

Los requisitos para la contratación de la regularización de un predio son: pertenecer al grupo social organizado de la colonia, ser jefe de familia, constancia de posesión, identificación oficial, y pago del valor del terreno y de los derechos de trámites administrativos.

Los contratos nominalmente eran por un año, pero en la práctica éstos se ampliaron a muchos años, dada las limitaciones económicas de la población; la poca disponibilidad de recursos para cumplir el compromiso totalmente implicaba una mayor duración del contrato.

h. IMPLICACIONES ECONÓMICAS DE LA REGULARIZACION PARA LOS HOGARES

La información de los primeros periodos de Auris acerca del comportamiento de la población para asumir el costo de la regularización no es muy clara. Funcionarios de aquellas épocas manifiestan, por un lado, que buena parte de la población que contrataba tenía dificultades para la liquidación

de sus pagos, aparte de que había otros que preferían no contratar porque la expropiación de los predios que ocupaban mermó sus conflictos. Y por otro lado, que la población estuvo descontenta respecto a los precios de la tierra y de los trámites²².

Según estimaciones de Auris del nivel de ingresos por zonas en el Estado de México, de la población que en 1989 constituía la "zona de consolidación", 87.1% percibía menos de dos salarios mínimos y 12.9% percibía más de dos salarios mínimos; y la "zona de máxima prioridad estatal" estaba integrada por un 93.5% que percibía menos de dos salarios mínimos, y 6.5% que percibía más de dos salarios mínimos (Auris, 1989:54). Las contrataciones efectuadas en estas condiciones generaron deudas, por el monto de los pagos mensuales que, aún teniendo interés bajo (2% anual) fueron acumulándose en el caso de un amplio número de hogares con débil economía.

Estos hechos sumados a la devaluación de la moneda, provocaron la desvalorización de las deudas por contrataciones de la regularización. En vista de lo prolongado del tiempo acumulado del pago de mensualidades congeladas, se puede inferir que al Instituto le costaba más mantener una deuda que liquidarla. De allí que desde 1992 Auris efectúa la condonación de sus llamados "saldos históricos" a todos los colonos que estuvieran involucrados en sus programas, con el fin de liquidar todos los adeudos. Por esa razón, los funcionarios explicaban en marzo de 1993 que era más rentable condonar que cobrar saldos, ya que los intereses moratorios de deudas de siete mil pesos antiguos (N\$7.00) al 2% anuales no eran muy significativos.

²²Transmisión oral de funcionarios antiguos del Instituto Auris, entrevistados el 15-06-1993, en el Centro de Información del Suelo y Vivienda del Instituto Auris.

Además, también señalaron los funcionarios que el Instituto registra desde hace un sexenio incrementos de deudas con instituciones privadas, que hicieron que Auris desde el sexenio de Salinas comenzara un proceso de desincorporación del capital, como producto de la política de reprivatización de las instituciones paraestatales; consistente en el desprendimiento de los vínculos corporativos financieros de instituciones comprometidas en los programas. Para tal efecto desde 1992 se creó la Dirección de Operación Terminal, que tiene como objetivo principal liquidar todos los programas.

De esta manera el plan de condonación de los saldos por carteras vencidas, consistía, por un lado, en condonar todas las deudas de los hogares que habían contratado y, por otro, los hogares que no lo habían hecho tendrían que pagar el valor del terreno en términos actuales a N\$ 50.00 por M², con un interés moratorio de 5% anual para montos de N\$ 21,000.00 a N\$ 450,000.00, elevándose el porcentaje para montos mayores. De acuerdo con datos para junio de 1993 el Instituto condonó deudas correspondientes a 6,590 lotes, y para el caso de 2,130 lotes, las familias tuvieron que pagar los valores actualizados.

i. MAGNITUD DE LAS ACCIONES CONCLUIDAS

Para poder abordar las actividades de regularización de Auris, se deben tomar los siguientes aspectos de la evolución de sus acciones:

-1970: inicio de expropiaciones.

-1971: empieza a entregar títulos de propiedad.

-1981: deja de tener actividades preponderantes en la generación de más programas, pero desarrolla intensa actividad dentro de sus programas existentes, hasta 1987, cubriendo la mayoría de ellos.

-1988 a 1992 se dedica a la regularización y culminación operativa de ejidos pendientes de sus programas anteriores, "ex-ejidos" restantes con los que ha adquirido responsabilidad hasta 1981 (desde ese año Auris se dedica principalmente a la generación de programas de vivienda).

Desde el punto de vista urbano, los aspectos (social, económico y jurídico) involucrados en la operación expropiatoria permiten detectar el sentido real que tiene la transformación del ejido en tierra urbana. Así, la raíz del problema urbano-ejidal estaba en la tenencia ilegal de la tierra, y el principio de la solución al problema implicaba necesariamente el cambio de régimen de propiedad de los terrenos afectados, de ejido a propiedad privada. Sin embargo, este proceso en Auris presentó limitaciones para su avance en la regularización, por los usos político y económico del procedimiento y las limitaciones administrativas, ya que no todos los terrenos expropiados se regularizaron, llegando muchos de ellos a manos de los promotores inmobiliarios, a través de transferencias o ventas del Instituto.

Así, las fechas de los decretos expropiatorios cobran trascendencia, ya que muchos terrenos ex-ejidales expropiados por Auris en los 70s aún no han terminado de regularizarse, y algunos aún a la fecha ni siquiera han empezado a regularizarse. Es decir se dio el paso rápidamente para hacer del ejido propiedad privada, pero el paso a la regularización de los lotes de cada hogar pertenecientes al ex-ejido es lento.

Auris trabajó en coordinación con otras dependencias activamente hasta 1981²³, cuando finalizó sus programas de expropiación porque los terrenos expropiados no eran regularizados tan rápidamente como las acciones expropiatorias, ya que el crecimiento de los terrenos expropiados podía rebasar en cualquier momento la capacidad del organismo para regularizarlos.

Durante 1970 fueron expropiadas a favor del Gobierno del Estado de México 1,466.20 ha. de 8 ejidos para regularizar su tenencia. Más de 20,000 predios fueron incorporados a los diferentes cascos urbanos y suburbanos de los poblados y ciudades próximas (Auris, 1976), iniciándose la titulación desde 1971.

"La Regularización de la Tenencia de la tierra se inició el 5 de febrero de 1971 en solemne acto presidencial, en el que se entregaron 1,319 títulos de propiedad privada a los colonos de San Rafael Chamapa e indemnizaciones a ejidatarios de siete ejidos expropiados" (Auris, 1971:8).

A la fecha Auris aún no ha terminado de regularizar terrenos con los que ha adquirido tal compromiso; tanto que actualmente le siguen apareciendo y recordando solicitudes por sus acciones pendientes. En este año, por ejemplo, han surgido solicitudes de pobladores de colonias aparentemente "olvidadas" por Auris. Frente a esto Auris dada su capacidad regularizadora reducida, atiende a los casos menores y los mayores los transfiere a los municipios.

El cuadro 13 señala el avance de las acciones regularizadoras concluidas efectuadas por Auris en los municipios conurbados de la ZMCM. En este cuadro se muestra información acerca

²³ Auris en coordinación con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra CORETT, la Secretaría de la Reforma Agraria, y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda popular INDECO, lleva a cabo programas para expropiar núcleos ejidales con el fin de regularizar los asentamientos humanos que en forma anárquica se han efectuado en estas zonas y obtener también reservas territoriales que sirvan de receptáculo para los asentamientos humanos planificados" (AURIS, 1980).

del avance anual de la escrituración en el proceso de regularización; en él se puede observar que desde 1971 (inicio de las primeras titulaciones) hay una actividad que se va haciendo intensa con el correr de los años, tanto en cuanto a la expropiación de terrenos como en la regularización hasta 1981, cuando Auris dejó de ampliar sus programas y hasta ese año había escriturado 38,350 lotes.

CUADRO 13

ACCIONES CONCLUIDAS POR AURIS EN LA REGULARIZACION MCEM 1971 - 1992			
AÑO	Lotes Escriturados		Población Estimada
	Anual	Acumulados	Benef. Acumul.
1971	3,298 *	3,298	19,788
1972	2,595 *	5,893	35,358
1973	3,297 *	9,190	55,140
1974		Sin información	
1975		14,569	
1976		16,373 *	98,238
1977		Sin información	
1978		Sin información	
1979		Sin información	
1980		34,124 *	204,744
1981	4,226 *	38,350	230,100
1982	1,749 **	40,099	240,594
1983	1,809 **	41,908	251,448
1984	1,798 **	43,706	262,236
1985	4,836 **	48,542	291,252
1986	3,778 **	52,320	313,920
1987	1,700 **	54,020	324,120
1988	1,052 **	55,072	324,925
1989	823 *	55,895	329,781
1990	725 *	56,620	311,410
1991	803 *	57,423	315,827
1992	2,070 *	59,493	332,117
Promedio anual		2,704	16,225

Fuente: Elaboración propia conforme a

*Cálculos efectuados con base en los informes de actividades de Auris de 1971 a 1981 y de 1989 a 1992.

**Estimaciones hechas con base en los apendices estadísticos del 2do Informe de Gobierno del Estado de México 1987 y del 1er. Informe del Gobernador Constitucional del Edo. de México 1988.

Desde 1971 a 1992 Auris efectuó 59,493 escrituraciones, producto de la regularización de sus diferentes programas a un promedio anual de 2,704 por año, lo que implica que desde 1971 a

1992 se benefició a 59,493 hogares, que según una estimación significa una población total de 19,788 habitantes²⁴ para 1971, llegando a 332,117 habitantes beneficiados²⁵ en 1992.

En resumen, el avance de la regularización tiene a primera vista un extraordinario crecimiento de 1976 a 1981, seguido por otro de 1982 a 1987, y desde 1988 tiene ligeros incrementos, lo que está indicando que Auris está en la fase de conclusión de todas sus acciones regularizadoras.

Para analizar el avance de la cobertura de estas cifras en la población, se tomó en cuenta los períodos sexenales de los gobiernos del Estado de México, porque los programas estaban establecidos directamente por ellos. Así, al finalizar el período del Prof. Hank González, en septiembre de 1975, habían sido regularizados 14,569 lotes de terreno, que beneficiaban a una población de 87,414 habitantes, quedando fuera del programa 112,586, es decir sólo avanzaror 43.7% del programa, ya que según el Censo efectuado en 1970 había 200,000 habitantes en situación irregular.

Durante el sexenio del Dr. Jorge Jiménez Cantú (1975-1981) Auris regularizó 23,781 lotes²⁶, cantidad que fue incluida dentro del programa SAGITARIO propiciada por el Gobernador, la cual representaba 5.95% del programa en mención que comprendía 400,000 lotes.

²⁴Seis miembros por hogar, fue la cifra promedio que arrojó el Censo de 1970, que hizo el Gobierno del Estado de México a los asentamientos humanos irregulares de la zona conurbada.

²⁵El número promedio de miembros por hogar para 1980 fue de aproximadamente 5.6

²⁶Aunque no se hallaron informaciones de 1977 a 1979, las informaciones de 1980 y 1981 que contienen datos acumulados de las acciones, permitió establecerlos por diferencia: 38,350 (1981) - 14,569 (1975) = 23,781.

En el sexenio de los gobernadores Alfredo del Mazo y Alfredo Baranda (1981-1987), Auris regularizó 15,670 lotes, cantidad que relacionada con las cifras oficiales del GEM (Gobierno del Estado de México) de 1987 en cuanto a los lotes irregulares, que variaron entre 250,000 y 400,000 ²⁷, significaría una cobertura de 6.27% y 3.92% respectivamente.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta que en 1982 se habían otorgado 1,749 títulos, que acumulados a ese año se registraban 40,099 lotes escriturados, los cuales han representado 7.10% y 5.68% del universo de 564,881 y 706,101 lotes irregulares reportados por Iracheta. A fin de cuentas las cifras de cobertura hacen un promedio de 6.39% con respecto al mismo universo, cantidad insignificante para la población irregular total de aquel entonces.

En el sexenio de los gobernadores Ramón Beteta e Ignacio Pichardo Pagaza (1987-1993), Auris había regularizado hasta 1992 la cantidad de 5,473 lotes, número reducido que explicaría que el Instituto se encuentre finiquitando sus acciones.

Para 1992 se reportó que existían aproximadamente 24,000 acciones pendientes en los programas de Auris de la zona conurbada de la Ciudad de México; así los 59,493 lotes escriturados en 22 años de operaciones estarían representando 70.41% de un universo de 84,493 lotes, restando por escriturar 29.59%. En general, se puede decir que los 59,493 lotes escriturados que beneficiaron a una población de 332,117 habitantes, constituyen una cantidad muy pequeña para un organismo

²⁷Las informaciones de los voceros del Gobierno del Estado de México en 1987, mencionan cifras de número de lotes en situación irregular, que varían entre 250,000 y 400,000; que implican una población entre 1'460,000 y 2'336,000 habitantes aproximadamente. Si bien se han intensificado los programas de regularización de la tenencia de la tierra en los municipios conurbados, especialmente entre 1981 y 1987, resulta difícil aceptar cifras tan bajas (Iracheta, 1984:22).

que dispuso de recursos políticos y económicos suficientes para regularizar una mayor cantidad de predios.

Esto coloca a Auris como pionero en colocar tierras de origen ejidal en el mercado, ya que la mayor parte de las expropiaciones que efectuó no se concretizaron en la regularización para fines sociales, siendo usadas las tierras mas bien con propósitos comerciales. En cuanto al tipo de propiedad de los terrenos regularizados, en su totalidad (el 100%) eran terrenos de origen ejidal. Estas condiciones, no sólo propiciaron la venta de los predios a grupos privados que realizaron fraccionamientos de tipo especulativo (Schteingart, 1990:194), sino que obstruyeron la generación de más programas de regularización en los predios expropiados, que permitieran incrementar el número de la población beneficiada.

2. EL FIDEICOMISO DE CIUDAD NETZAHUALCOYOTL (FINEZA)

a. DEFINICIÓN

El Fideicomiso de Ciudad Netzahualcóyotl fue un organismo encargado de la regularización exclusiva de predios pertenecientes al municipio de Ciudad Netzahualcóyotl en el Estado de México.

b. ANTECEDENTES

El fideicomiso para Nezahualcóyotl fue constituido el 27 de marzo de 1973 por orden del presidente Echeverría, ya que los problemas de definición del tipo de tenencia habían ido originado grandes especulaciones con los terrenos del municipio.

"Los colonos pidieron ante el Gobierno del Estado y ante el Federal, que se defina si esos son terrenos, comunales ejidales, nacionales o particulares que son las formas en que se puede tener la propiedad de las tierras.

La autoridad competente para determinar si esos terrenos entran en alguna de esas formas de propiedad, es el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. El Departamento ha revisado muchísima información para dictar su fallo final, que esperamos que esté cercano. Hemos estado participando muy activa e intensamente en el cumplimiento de sus más caros anhelos: un problema cultural, porque el patrimonio del Fideicomiso será invertido en escuelas, áreas verdes, parques de recreo y deportivos, bibliotecas, etc."²⁸ (GEM, 1973).

c. ATRIBUCIONES

El fideicomiso como instrumento legal tuvo atribuciones universales para regularizar la tenencia de la tierra en Ciudad Netzahualcóyotl, evitando de esta manera todo tipo de especulación con los terrenos. Los fraccionadores no volverían entonces a intervenir en el cobro de los lotes vendidos, ya que única y exclusivamente era Nacional Financiera el organismo autorizado a realizar cobros y titular propiedades (GEM, 1973).

El término del fideicomiso previsto en el contrato fue de 30 años, pero podía variar de 10 a 30 años dependiendo del pago de la cartera de crédito a NAFINSA (García L., 1992:306).

d. ORGANIZACIÓN INTERNA

La organización de Fineza respondió al fideicomiso que adoptó la forma de un contrato celebrado entre el Estado, Nacional Financiera, los fraccionadores y representantes de los colonos, de la siguiente manera:

²⁸Palabras del Prof. Hank González al ser entrevistado por periodistas.

- Fideicomitentes: los fraccionadores

-Institución fiduciaria: Nacional Financiera, Sociedad Anónima²⁹.

-Fideicomisarios: los mismos fraccionadores, el Estado de México y el Gobierno federal.

La estructura que constituyó el funcionamiento de Fineza inicialmente fue: Comité Técnico o de Distribución de Fondos, Dirección Ejecutiva y Subdirección General. En el año de 1975 la administración y la política de acción de Fineza fueron organizadas al nivel de gestión en las siguientes áreas: Gerencia de administración, Gerencia de control técnico, Gerencia jurídica y Gerencia de ingeniería de proyectos (García Luna, 1992:282-285).

En cuanto a la coordinación de Fineza con otras dependencias y organismos, se mantuvo una relación constante con la Secretaría de Patrimonio Nacional, organismos del Estado de México, el Ayuntamiento de Netzahualcóyotl, Nacional Financiera, S.A., y representantes de los colonos (ibid., 321).

e. LOS PROGRAMAS

e.1. Objetivos

Para Fineza sus objetivos fundamentales fueron resolver los problemas de tenencia de la tierra y dotar a la ciudad de los servicios públicos indispensables. Y a pesar de sus aparentes coincidencias en los objetivos institucionales, el fideicomiso de Netzahualcóyotl implica un recurso del Estado distinto del que utilizó al crear Auris, ya que éste fue constituido como un organismo

²⁹ El fideicomisario, Nacional Financiera, recibió las carteras vencidas de 34 fraccionadores, que implicaban una deuda de los colonos de 623 millones de pesos en el año de 1973, con un millón de metros cuadrados aproximadamente (GEM, 1973).

descentralizado con presupuesto y personalidad jurídica propios y, en el caso de Netzahualcóyotl, se recurrió a la fórmula jurídica del fideicomiso con márgenes de operación mucho más restringidos (García P.N., 1979:31).

e.2 Instrumentos

Fineza ha ido progresando en sus instrumentos para captar el mayor número posible de colonos contratantes. Inicialmente, el 11 de abril de 1973, se autorizó a los fraccionadores-fideicomitentes para que continuaran cobrando las cantidades que adeudaban los colonos por cuenta de lotes, sin los intereses ni los descuentos previstos en el contrato del fideicomiso y que, previa deducción de los porcentajes que les correspondían (30 y 40%), debería enterar a Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA) los remanentes (García Luna, 1992:286-287).

Luego, el 18 de Junio de 1973 se acordó realizar gestiones para abaratar el costo de las escrituras y para lograr exenciones parciales de los impuestos de traslación de dominio, expedición de certificados de gravámenes, derechos de registro, etc. (ibid, 292).

"En la reunión del 20 de agosto de 1973 el director del fideicomiso rindió su informe de actividades. Señaló que para cumplir con los objetivos de este organismo era necesario que se otorgaran créditos a los colonos para que pagaran las escrituras de propiedad sobre la base de un plazo de 12 meses con interés de 8% anual. A este respecto, el Comité Técnico acordó que se aprobara provisionalmente la tasa de 8% en operaciones de crédito a los colonos y en la siguiente sesión del Comité se aprobó como definitiva esa tasa del 8% con la aclaración de que se dejaba a cargo del director del fideicomiso el uso excepcional de una tasa de 6%" (ibid, 296).

f. MECANISMOS DE OPERACIÓN

Fineza utilizó una única vía de operación consistente en efectuar contratos de compraventa con los colonos, contratos con reserva de dominio hasta la total liquidación de las mensualidades, así, como la culminación de la transacción de los contratos de promesa de compra o de venta con reserva de dominio entregados al fideicomiso.

Los poseionarios de lotes que fueron vendidos varias veces, debían ceñirse a las condiciones del fraccionador incorporado al fideicomiso, así como los que tenían adeudo, o los que habían suspendido el pago del terreno, lo harían menos el 15% (Becerril, 1990:48), de esta manera pagarían lo que el fraccionador declarara que debían menos el porcentaje mencionado (Schteingart, 1981:111).

Hay que señalar que Fineza no actuó en todas las colonias de Ciudad Netzahualcóyotl, ya que no todos los fraccionadores entraron al fideicomiso; de 83 colonias sólo 43 fueron incluidas, y tampoco cubrió todos los lotes de las tierras de origen estatal (ibidem).

g. DURACIÓN DE LOS TRÁMITES

El contrato debía tener una duración de un año, sin embargo, este plazo se fue ampliando según las demandas de los colonos por varios años más, pudiendo llegar a 4 años.

h. IMPLICACIONES ECONÓMICAS DE LA REGULARIZACION PARA LOS HOGARES

El pago de las mensualidades de los contratos, resultó difícil para los hogares, pues muchos de ellos no estaban de acuerdo con los pagos e iniciaron demandas para las rebajas, ejerciendo presión con

la suspensión de sus pagos. De allí que Fineza en su reunión del 1 de Octubre de 1973, solicitó a los representantes de los colonos su ayuda para romper con la huelga de pagos (García Luna, 1992:298-299).

También muchos hogares que no podían solventar los pagos de las mensualidades, decidieron traspasar sus predios. Esta acción tenía un costo adicional, pues Fineza cobraba el 2% de las operaciones de traspaso de lotes que los colonos realizaban, correspondiendo el pago de este porcentaje al comprador. En el período comprendido del mes de junio de 1973 a marzo de 1974 se atendieron 4,998 traspasos. En febrero de 1974, Fineza acordó otorgar una prórroga por 90 días de plazo a los colonos para que pagaran sin cobrarles intereses moratorios, ya que esta resolución tendía a estimular el aumento de recaudación. El 27 de mayo de 1974 se acordó que el fideicomiso iniciaría un juicio de rescisión de los contratos, cuyos titulares no habían pagado más de 25% del contrato y que tenían abandonado el lote; y que el director ejecutivo del fideicomiso, previo estudio y en casos extraordinarios, debía resolver las solicitudes y ampliación de plazos en los pagos de las mensualidades de los colonos (ibid, 299-327).

Así, los constantes problemas relacionados con deudas de los hogares al fideicomiso, repercutieron en el avance de la regularización de las colonias en aproximadamente el 50%, es decir que un promedio de 80,000 hogares tenía problemas para asumir el costo de la regularización hasta la extinción del fideicomiso.

I. MAGNITUD DE LAS ACCIONES CONCLUIDAS

Durante los primeros años de vida de Fineza, la afluencia de las familias para efectuar sus contratos o sus pagos fue muy reducida; el monto de las mensualidades y el hecho de que habían sido víctimas de fraudes y engaños por parte de algunos fraccionadores, influyeron para que las familias no respondieran a las campañas de regularización como se esperaba, realizando mas bien una prolongada huelga de pagos.

El hecho de que cuatro años después de creado Fineza, se rompiera con la resistencia al pago de los lotes y a los contratos de regularización, explica que las constantes demandas de los colonos lograran ser escuchadas por los directivos, iniciándose un proceso largo de negociación, donde la reducción de pagos y la ampliación de plazos fueron agendas constantes.

Así, bajo la administración pública del Gobernador Jorge Jiménez Cantú, en 1977, la política de regularización de Ciudad Netzahualcóyotl optó por resaltar el valor social por encima del valor comercial o catastral, de manera que a los ocupantes de los predios irregulares que no habían cubierto el costo a los fraccionadores, se les respetó el precio en el cual adquirieron el terreno 10 ó 15 años antes (García Luna, 1992:402), incentivando la regularización en mayor medida hasta 1978, en que Fineza logra realizar 60,144 escrituras (Cuadro 14).

CUADRO 14

ACCIONES CONCLUIDAS POR FINEZA EN LA REGULARIZACION 1973-1991			
AÑO	Lotes Escriturados		Población
	Anual	Acumulados	Benef. Acumul.
1973	1,036	1,036	6,216
1974	761	1,797	10,782
1975	1,803	3,600	21,600
1977		52,000	312,000
1978	8,144	60,144	360,864
1990		156,000	858,000
1991	3,000	159,000	887,592
Promedio anual		8,833	53,000

Fuente: Cálculos propios con base en los informes del GEM 1973-1991.

En 1981, Fineza se extinguió mediante escritura pública N° 323 del 9 de septiembre, documento que quedó inscrito en el Registro Público de la Propiedad de Netzahualcóyotl el 13 de agosto de 1982 (Valdés, 1985:16). Solamente avanzó el 52.51% (86,643 escrituras) del universo total. Un año más tarde Cresem asimilaría las actividades pendientes de Fineza.

En 1986 se tenía un universo de 167,008 lotes de los cuales estaban regularizados 146,474 (88%) y faltaban por regularizar 20,555 (12%) (Palestino y Rodríguez, 1989:78). Aunque actualmente no se tienen reportes precisos del universo que dejó pendiente Fineza, éste se puede estimar, por un lado, a partir de las cifras pendientes del último programa, que fueron 1,000 ya que pretendían completar 160,000 escrituras a 1991; y por otro lado, teniendo en cuenta el reporte de aproximadamente 3,000 acciones pendientes en las colonias Las Antenas, El Triángulo, El

Rectángulo y el Canal de Sales (García Luna, 1992:479) y acciones restantes en 34 colonias rezagadas con motivo de una convalidación (reconocimiento registral) (ibid, 477) que se podría estimar en 4,008; resultando un universo pendiente de 8,008 acciones.

Así, siendo el universo total de Fineza de 167,008 acciones, de las cuales fueron escrituradas 159,000 en 1991 (95.21%), restaría 8,008 acciones (4.79%) por escriturar. Este porcentaje indica el avance notable de este programa en circunstancias coyunturales de definición de propiedad y conflicto en los terrenos; se privatizaron todos los predios donde históricamente el suelo fue de origen comunal y estatal, en el fideicomiso hubo un porcentaje (no determinado) de terrenos comunales incluidos en la propiedad fiduciaria procedentes de Santa María Chimalhuacán, que fueron reclamados por los comuneros quienes solicitaron el pago de sus propiedades.

De un análisis general se puede concluir que el trabajo de Fineza no es exclusivamente propio, ya que al heredar el programa a Cresem con el 52% de avance, este último se hizo copartícipe (43%) del éxito general (95%); sin embargo, la cobertura del programa sólo abarcó una parte de los predios de Ciudad Netzahualcóyotl: 43 colonias (51.8%) del total de 83 colonias de la entidad.

Este tipo de privatización del suelo, dada la progresiva oferta de facilidades para los pagos de la regularización, implicó una mayor captación de contratantes, lo cual aceleró el proceso de acumulación de las ganancias de los fraccionadores; de esta manera,

"El caso de Netzahualcóyotl constituye un buen ejemplo de cómo se produce el proceso de valorización de terrenos públicos y de su integración al mercado capitalista, a expensas de los sectores populares, en beneficio del capital y con una clara complicidad del sector público" (Schteingart, 1981:114).

El Estado salvaguardó, por un lado, los intereses tributarios y, por otro lado, la producción privada, asegurando así el desarrollo de la acumulación y su legitimación.

3. LA COMISIÓN DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO (CORETT-EDOMEX)

a. DEFINICIÓN

La Corett-Edomex es un organismo del Gobierno Federal encargado de regularizar tierras de origen ejidal y comunal del Estado de México.

b. ANTECEDENTES

Desde el 8 de septiembre de 1974, cuando Corett se reestructuró como organismo público descentralizado de carácter técnico y social, en el Estado de México se instituye la Delegación de Corett.

c. ORGANIZACIÓN INTERNA

La Corett-Edomex se estructura de la siguiente manera: Delegación, Subdelegación Jurídica Administrativa, Subdelegación de Sensibilización, Subdelegación Técnica, Subdelegación de Operación, Subdelegación de Finanzas, Subdelegación de Escrituración, Coordinación General y Subdelegación de Toluca (Corett-Edomex, 1992:8-9).

La Subdelegación de Operación emprendió sus acciones inicialmente en la zona conurbada con 5 módulos de trabajo:

<u>MODULO</u>	<u>MUNICIPIO</u>
Oficina Central Corett-Edomex	Naucalpan, Tultitla, Chalco, Tecámac, Coacalco y La Paz.
Ixtapaluca	Chalco e Ixtapaluca
Ayotla	Chalco
Chicoloapan	Chicoloapan y Texcoco
Cuautitlán	Cuautitlán y Tepotzotlán

Posteriormente en marzo de 1990 se adicionaron los siguientes 12 módulos:

Chalco I y II	Chalco
Atlapulco	Chimalhuacán
Xico	Chalco
Chalco	Chalco
Los Remedios	Naucalpan
Totolinga I	Naucalpan
Totolinga II	Naucalpan
Chalma III	Atizapán de Zaragoza
Tulpetlac	Ecatepec y Netzahualcóyotl
Santa BárbaraII	Tecámac
Tecámac	Tecámac
Xoloc	Tecámac

En cuanto a coordinación, la Corett-Edomex la establece principalmente con el Gobierno Estatal y las Presidencias Municipales.

d. LOS PROGRAMAS

d.1. Objetivos

Con base en el principal objeto de Corett, regularización para la tenencia de la tierra en el Estado de México, es que la actual administración:

"ha definido las directrices que se deben seguir para agilizar, mediante la descentralización y simplificación administrativa, los trámites que se realizan en el proceso de la regularización de la tenencia de la tierra, poniendo énfasis especial en dirigir la atención de nuestro trabajo a los estratos de nuestra sociedad de escasos recursos económicos, y de necesidades apremiantes, que denoten la extrema pobreza para que cuenten en forma rápida y eficiente con la escritura pública de propiedad" (Corett-Edomex, 1992:4).

d.2. Instrumentos

Entre los principales instrumentos se pueden citar: 1) descentralización de funciones a través de los módulos; 2) concertación con la población, consistente en la negociación con los colonos, especialmente en cuanto al precio de los terrenos (aunque finalmente la institución determina el precio); 3) facilidades para realizar los pagos de la contratación.

En años anteriores el organismo no había manejado instrumentos significativos con respecto a la rebaja de los costos de la regularización; sin embargo, desde 1989 por mandato presidencial se ha exonerado los intereses por 5 años, pero sólo a los colonos residentes en el municipio de Chalco. De esta manera, desde 1989 hasta 1993, todos los pobladores de Chalco no pagaron intereses por las mensualidades de los contratos de regularización.

Los demás poblados que pertenecen a los programas de la Corett-Edomex tienen 6 meses para pagar sin intereses de acuerdo al último programa ordinario (antes eran 3 meses); pero luego deben pagar 2% anual.

e.MECANISMOS DE OPERACIÓN

Como primer paso, Corett realiza estudios socioeconómicos del terreno ejidal ocupado, luego efectúa la expropiación del núcleo agrario, para finalmente realizar la regularización del terreno.

Esto se resume en lo siguiente: Corett compra al ejido todo el terreno ocupado, para venderlo a los ocupantes, mediante la contratación.

f. CARACTERÍSTICAS Y DURACIÓN DE LOS TRÁMITES

Para solicitar la contratación de la regularización de un predio el colono tiene que: presentar identificación oficial, acreditar la posesión física del lote, efectuar pagos por conceptos de la contratación y ser jefe de familia. Cada colono tiene derecho a un solo terreno.

Los documentos que debe presentar el colono para acreditar la posesión física son: presupuesto de contratación, ó citatorio de Corett en su caso, copias fotostáticas de dos de los documentos siguientes: contrato o recibo de luz, contrato o recibo de agua, recibo de pago del impuesto predial, constancia de posesión, otros documentos probatorios de posesión. Los pagos a Corett son por concepto de: valor del lote, enganche, escrituras, abonos, y gastos administrativos.

La duración del trámite es en promedio de seis meses a un año, pero de acuerdo a las características de los pagos puede durar hasta 5 años. No obstante, el valor del terreno podría variar porque los avalúos tienen un tiempo de vigencia determinado.

e. IMPLICACIONES ECONÓMICAS DE LA REGULARIZACION PARA LOS HOGARES

e.1. Ingresos de los Hogares beneficiarios

Los ingresos de la población beneficiaria en los MCEM, según un sondeo general³⁰ que se hizo tomando como base las fichas del Estudio Socioeconómico efectuadas por Corett-Edomex (entre

³⁰ El cual consistió en seleccionar aleatoriamente en todos los módulos del organismo, una ficha de información de cada uno de los 63 poblados.

1989 y 1992) a los colonos beneficiarios de sus programas, arrojaban que toda la población percibía entre menos de uno y 4.5 veces el salario mínimo; aproximadamente el 70% percibía menos de dos salarios mínimos. En este marco llama la atención el caso de los poblados que tienen las percepciones más bajas, como son los de Chalco: Ayotla, San Marcos Huixtoco, San Mateo Tezoquiapan, San Miguel Xico, Tlapacoya, San Gregorio Cuautzingo, Chalco I, Chalco II, Chalco III, San Lucas Amalinalco, San Martín Xico, Estación Xico, y San Martín Xico Nuevo.

En 1992, la estructura de ingresos de los pobladores de Chalco (tomada sobre una muestra de 1,000 hogares) arrojó que el 75.40% de ellos percibía de menos de un salario a un salario mínimo, el 5.70% percibía entre 1.1 y 1.5 veces el salario mínimo (VSM) (Cuadro 15) y el 4.30% percibía de 1.6 a 2 veces el salario mínimo; es decir que el 85.40% de la población percibía menos de 2 veces el salario mínimo.

CUADRO 15

NIVELES SALARIALES EN CHALCO I 1992 Muestra sobre 1,000 Hogares		
VSM	HOGARES	%
menos- 1	754	75.40%
1.1 - 1.5	57	5.70%
1.6 - 2	43	4.30%
2.1 - 2.5	36	3.60%
2.6 - 3	37	3.70%
3.1 - 3.5	16	1.60%
3.6 - 5	18	1.80%
5.1 - más	39	3.90%
TOTAL	1,000	100.00%

Fuente: Cálculos propios con base en las Fichas de Estudio Socioeconómico de Corett-Edomex. 1992. Módulos Chalco.

Esta escala de ingresos incide en la contratación de la población involucrada en los programas de Corett-Edomex; el impacto es especialmente fuerte en los poblados de Chalco, como posteriormente lo veremos.

e.2. Respuesta a las Contrataciones

La Corett-Edomex, mediante la CABIN establece valores relativamente bajos de los diferentes lotes de acuerdo a su uso. En promedio el valor social (VS) es de N\$ 1.63 y el valor comercial (VC) es de N\$ 13.37 por m²; así también lo hace en los costos por concepto de tramitaciones de la escrituración que es de 10% del valor total del lote. El valor social (VS) se refiere al costo del terreno cuyo uso es destinado exclusivamente a la vivienda, mientras que el valor comercial (VC) se refiere al costo del terreno cuyo uso es destinado a tiendas, comercios, talleres, industrias, etc.

A pesar de estos valores bajos frente al mercado del suelo, el impacto de la contratación para regularizar un predio es fuerte en relación con los precarios ingresos de los hogares. Para situar la magnitud de este impacto, se va mostrar un caso típico (tomando un dato del cuadro 16).

Por ejemplo, en el contrato de regularización de un lote en Ayotla (1992) de 300 M2 (lote tipo de este poblado establecido por Corett-Edomex), cuyo uso para vivienda es de 200 M2 y cuyo uso comercial es de 100 M2 (muchos de los hogares establecen en sus predios, alguna tiendita o un pequeño taller). Su valor se obtiene primero calculando el valor social, así: $200 \text{ M2} \times \text{N\$ } 1.05 \text{ (VS)} = \text{N\$ } 210.00$, y luego calculando el valor comercial: $100 \text{ M2} \times \text{N\$ } 13.00 \text{ (VC)} = \text{N\$ } 1,300.00$, para luego sumar los dos valores parciales: $\text{N\$ } 210.00 + \text{N\$ } 1,300.00$ y tener un total de N\$ 1,510.00

(valor del lote). Ahora hay que sumarle el 10% por gastos de tramitaciones de la escrituración (N\$ 151.00) que nos arrojaría un gran total de N\$ 1,661.00, que es el costo final de la regularización del mencionado predio.

Si se relaciona este costo con el ingreso diario expresado en salario mínimo: N\$12.08 (1992), para solventar este gasto se necesitan integralmente 137.5 salarios mínimos diarios. Esta asignación de recursos por parte del poblador que percibe un salario mínimo, significa que tiene que destinar totalmente su ingreso diario por cuatro meses y medio para poder efectuar la regularización de su predio. Las facilidades de pago que ofrece Corett se adecuan mejor a los hogares cuyos ingresos diarios son de más de un salario mínimo; en el supuesto de que ganaran 1.5 salarios mínimos, y destinaran el 20%³¹ del salario mínimo (N\$ 2.42) al pago de la contratación necesitarían un año y once meses para poder pagar el costo del citado predio. Entonces, los hogares cuyos ingresos son uno o menos del salario mínimo necesitarían más de dos años para costear la contratación, con el riesgo de que no paguen las mensualidades por sus limitaciones económicas, y que al pasar el tiempo y reiniciar los pagos el valor del terreno haya variado, ya que el avalúo tiene un tiempo de vigencia establecido por la CABIN.

Así, al observar el cuadro 16 se nota que el impacto general sobre los salarios es contundente; en promedio es necesario destinar 0.14 (14%) del salario mínimo diario, para pagar cada metro cuadrado de un predio destinado a vivienda; y también en promedio es necesario destinar 1.11 (111%) salario mínimo para pagar cada metro cuadrado de un predio destinado a uso comercial. Tal proporción del salario asignada a la adquisición del contrato de la regularización del

³¹ Gasto promedio familiar en vivienda de otros sectores.

predio, representa la realización de un gran esfuerzo económico por parte de los hogares, considerando sus bajos ingresos.

CUADRO 16
COSTO DE LA REGULARIZACION EN CORETT-EDOMEX (MCEM)
VALOR DEL TERRENO Y SALARIO MÍNIMO (SM)
Muestra sobre 10 poblados , 1992

P O B L A D O	PRECIO x M2 de Tierra		SM NECESARIOS PARA PAGAR 1 M2	
	VS	VC	VS	VC
Ayotla (Chalco-Ixtapaluca)	1.05	13.00	0.09	1.08
Chalco I (Chalco)	1.65	13.20	0.14	1.09
Sn Fco Chilpa II (Tultitlan)	1.60	11.20	0.13	0.93
Sn Marcos Huixtoco (Chalco)	0.34	4.75	0.03	0.39
Ixtapaluca (Ixtapaluca)	1.20	8.00	0.10	0.66
Sn Mateo Tezoquiapan (Chalco)	2.00	9.00	0.17	0.75
Sn Lucas Xoloc (Tecamac)	1.50	10.50	0.12	0.87
Sn Miguel Chalma III (Atizapan Z)	2.40	14.00	0.20	1.16
Sn Pedro Xalostoc II (Ecatepec)	2.10	24.00	0.17	1.99
Santiago Occipaco II (Naucalpan)	2.50	26.00	0.21	2.15
PROMEDIO	1.63	13.37	0.14	1.11

Fuente: Cálculos propios con base en los cuadros de valores de la Corett-Edomex, 1992.

De allí, que los costos no son cubiertos fácilmente por los hogares que contratan la regularización para su predio, ya que los más pobres tienden a volverse deudores por muchos meses o años. A marzo de 1993, el número de hogares deudores de 3 meses o más era de 4,033, el cual representaba el 16.02% del total de adquirentes del contrato de regularización. Los poblados con el más alto porcentaje de deudores, en relación con el universo de adquirentes del contrato de

regularización, son los pertenecientes a los módulos de Chalco I (50.90%), de Ixtapaluca (44.30%) y Tulpetlac (20.59%) (Cuadro 17).

CUADRO 17
ESTADO DE LOS HOGARES CONTRATANTES DE LA REGULARIZACION
A MARZO DE 1993 EN CORETT-EDOMEX (MCEM)

MODULO	UNIVERSO CONTRATOS	HOGARES DEUDORES	
		N°	%
CHALCO (Chalco)	8,821	1,705	19.33
IXTAPALUCA(Ixtapaluca)	2,253	998	44.30
CUAUTITLÁN (Cuautitlán)	755	73	9.67
TECÁMAC (Tecámac)	2,066	83	4.02
TULPETLAC(Ecatepec)	957	197	20.59
CHALCO I (Chalco)	1,224	623	50.90
LOS REMEDIOS (Naucalpan)	2,941	108	3.67
CHICOLOAPAN (Chicoloapan)	6,153	246	4.00
TOTAL	25,170	4,033	16.02

Fuente: Cálculos propios con base en las planillas de saldos mensuales de los contratos, Corett-Edomex, marzo 1993

En general, dentro del universo de contratos, 4,033 hogares constituían el 16.02% de todos los hogares adquirientes del contrato de regularización, siendo los mayores deudores los ubicados en los poblados situados al sur de la Ciudad de México: Chalco I e Ixtapaluca.

f. MAGNITUD DE LAS ACCIONES CONCLUIDAS

El cuadro 18 muestra que de 1974 a 1992 se han escriturado 140,956 lotes, que benefician a igual número de hogares y a una población de 786,884 habitantes, como parte de todos los programas de la Corett-Edomex en los MCEM.

CUADRO 18

ACCIONES CONCLUIDAS POR CORETT-EDOMEX EN LA REGULARIZACIÓN MCEM 1974-1992			
AÑO	Lotes Escriturados		Población
	Anual*	Acumulados	Benef. Acumul.
1974 - 1988		64,386*	386,316
1989	19,500	83,886	494,927
1990	20,905	104,791	576,351
1991	14,967	119,758	658,669
1992	21,198	140,956	786,884
Promedio anual		7,419	44,512

Fuente: Cálculos propios con base en:
*Informes de actividades de la Corett-Edomex de 1974 a 1992.

Teniendo en cuenta que al finalizar el año de 1992 se registraba, según los reportes únicos de avance semanal de la Corett-Edomex, 36,575 lotes por contratar, la cifra de 140,956 acumulados indicaría que se tiene avanzado 79.40% del universo total (177,531) y que restan el 20.60% por contratar.

Dentro de este universo se hallan hogares que no contrataron por diversas razones, entre las cuales destaca la escasez de recursos económicos. En el cuadro 19 se puede ver que, de una muestra

de 100 hogares involucrados en el proceso de regularización, 66 de ellos no habían contratado por falta de dinero, esta cantidad podría subir a 81 si se agregan los 15 casos que solicitaron reconsideración.

CUADRO 19

CAUSAS POR LAS CUALES LOS HOGARES NO HAN CONTRATADO EN LA CORETT-EDOMEX

Muestra sobre 100 hogares en Poblados de Chalco, 1992³²

CAUSAS	Nro. Hogares
Falta de dinero	66
Falta de avalúo	2
Solicitó reconsideración	15
Problema topográfico	3
Problema jurídico	6
Información Deficiente	7
Sin problemas	0
Otros	1
Total	100

Fuente: Elaboración propia apoyado en fichas de inspección ocular de los módulos de Chalco de la Corett- Edomex, 1992.

Ahora, en cuanto al tipo de propiedad, del total de acciones emprendidas, 93.36% se aplicaron a terrenos de origen ejidal y 6.64% en terrenos de origen comunal (Cuadro 20).

³²La muestra aleatoria se tomó de 4,000 fichas, pertenecientes a todos los poblados de Chalco de 1992 en el archivo muerto del organismo. La proporción de la muestra es de 2.5% y ofrece una confiabilidad del 92% sobre el estado de los hogares adquirentes de la regularización en Chalco (ver anexo metodológico). Debido a las limitaciones para realizar la investigación no se contó con una cobertura más amplia (mayor número de años y fichas).

CUADRO 20

TIPO DE PROPIEDAD REGULARIZADA POR CORETT-EDOMEX EN LOS MCEM 1974-1992					
AÑO	EJIDAL	%	COMUNAL	%	TOTAL
1974-1988	61,982	96.27%	2,404	3.73%	64,386
1989-1992	69,613	90.91%	6,957	9.09%	76,570
Total	131,595	93.36%	9,361	6.64%	140,956

Fuente: Cálculos propios con base en: e) cuadro 18; b) "Bienes Comunales en el Estado de México", A. Huitron, pp. 57-63, GEM, 1972; y c) "Atlas Ejidal del Estado de México", INEGI, 1990

4. LA COMISIÓN PARA LA REGULACIÓN DEL SUELO DEL ESTADO DE MÉXICO (CRESEM)

a. DEFINICIÓN

La Cresem es un organismo del Gobierno del Estado de México, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, encargado de la regularización de tierras de origen privado y estatal.

b. ANTECEDENTES

El 30 de junio de 1983 la Legislatura Estatal expidió un decreto que se publicó en la Gaceta del Gobierno el 24 de agosto del mismo año, por medio del cual se creó un organismo público descentralizado de carácter estatal denominando Comisión de Regulación del Uso del Suelo del Estado de México (Cresem).

c. ATRIBUCIONES

La Cresem fue creada para realizar acciones de la regularización de los asentamientos humanos, tanto en su aspecto legal como en el físico, que se encuentran enmarcadas fundamentalmente en la Ley General de Asentamientos Humanos del Estado de México. Este ordenamiento es el instrumento jurídico que fija las normas básicas para regular, controlar y vigilar fraccionamientos, fusiones, subdivisiones y retotificaciones de terrenos (Cresem).

d. ORGANIZACIÓN INTERNA

El órgano de gobierno de la Cresem es una Junta Directiva, y la administración está a cargo de un Director General (GEM), misma que maneja dentro de los MCEM siete delegaciones: Atizapán, Chalco, Ecatepec, Netzahualcóyotl-Chimalhuacán, Naucalpan-Huixquilucan, Texcoco y Tlalnepantla.

Las principales funciones de la Cresem son:

- Coordinarse con las dependencias, entidades y organismos estatales, federales, municipales, públicos, sociales y privados que intervienen en el Desarrollo Urbano.
- Realizar estudios tendientes a conocer la demanda actual y futura del suelo urbano para la población de ingresos mínimos.
- Establecer e instrumentar los sistemas para la regularización de la tenencia de la tierra en los ámbitos urbano y rural, de conformidad con la legislación aplicable.
- Celebrar convenios con los fraccionadores propietarios y/o poseedores de predios, pactando las condiciones para regularizar la tenencia de la tierra.

- Determinar y recuperar los costos generales de las actividades que realice con motivo de la regularización de la tenencia de la tierra.
- Promover y ejecutar programas de organización de la comunidad para canalizar su participación en la regularización y desarrollo de los asentamientos humanos (GEM).

Así, la Cresem efectúa acciones de coordinación entre las diferentes instituciones comprometidas en el proceso de regularización, que conlleva particularmente a:

- Participar coordinadamente en la reordenación y regularización de la tenencia de la tierra.
- Recopilar la documentación que pudiera ser objeto de análisis para la determinación del procedimiento a ejecutar con motivo de la regularización, así como al censo correspondiente.
- La obligación a denunciar ante las autoridades competentes, todos aquellos actos de que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones y que constituyan o puedan constituir delitos en materia de asentamientos humanos y de tenencia de la tierra.
- Autorizar los planos que son objeto de regularización de la tenencia de la tierra (Albiter, 1993:6).

e. LOS PROGRAMAS

e.1. **Objetivo**

El objetivo general de la Cresem es el de contribuir al bienestar social, ejecutando la ordenación y regulación de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, facilitando particularmente a la población con ingresos mínimos, su acceso al suelo urbano (GEM).

e.2. Instrumentos

Los principales instrumentos de motivación están enfocados a la exención o rebaja de los costos de la escrituración, pues

"con el apoyo del Gobierno del Estado, se ha conseguido la colaboración del Colegio de Notarios, con el objeto de que sean precisamente los fedatarios, los encargados de la captación de firmas de los colonos en protocolos y la elaboración de escrituras individuales a título gratuito. Respecto de aquellos inmuebles que constituyen materia de regularización en los programas que lleva a cabo la CRESEM, este apoyo permite entregar en forma ágil y a bajo costo, los títulos de propiedad a los beneficiarios" (Albiter, 1993b:129).

La instrumentación jurídica otorga una intervención peculiar del organismo en cada una de las colonias. El uso de las facultades legales en relación con el reclamo popular establece en los programas una participación no sólo como autoridad, sino unas veces como sustituto de los fraccionadores (Valdés, 1985:52) y otras como mediador entre colonos y fraccionadores. Generalmente se producen en el primer caso una intervención pública administrativa y, en el segundo, un convenio con los propietarios de los fraccionamientos.

f. MECANISMOS DE OPERACIÓN

La Cresem ha establecido diversos mecanismos jurídicos sobre las relaciones sociales de propiedad en torno al suelo, las cuales son:

-Expropiación, contra quienes aparecen en el Registro Público de la Propiedad, siendo la causa de utilidad pública el antecedente para la regularización de la tenencia de la tierra. Este mecanismo jurídico ha sido poco utilizado, toda vez que el Gobierno del Estado debe de hacer un fuerte desembolso para cubrir la indemnización.

-Usucapión³³, es el procedimiento que siguen los poseedores que cumplen con los requisitos legales para tener derecho a ser considerados propietarios en vez de los que aparecen inscritos en el Registro Público de la Propiedad (Albiter, 1993:5). A este mecanismo se le conoce también como prescripción positiva, en virtud de que existe la prescripción negativa, por medio de la cual se extinguen las obligaciones contraídas por el transcurso del tiempo (Valdés, 1985:39).

-Convenios con propietarios de lotes ocupados. Este medio es utilizado cuando el propietario del fraccionamiento ha cumplido total o parcialmente con los requisitos legales para llevar a cabo una subdivisión o un fraccionamiento, por lo que el organismo celebra convenios con los propietarios, a fin de efectuar la regularización. El convenio estipula la cartera faltante por recuperar, tratando de establecer en forma proporcional para cada una de las partes la cantidad correspondiente.

-Inmatriculación Judicial y Administrativa, son los procedimientos que se siguen para escriturar cuando se carece de antecedentes registrales.

-Procedimiento administrativo de ejecución fiscal, que se sigue por la autoridad fiscal para lograr la adjudicación del inmueble (Albiter, 1993:6). Es el medio por el cual el Estado cobra créditos que los particulares adeudan al mismo, por incumplimiento en sus obligaciones tributarias, cuyas características son la existencia de un crédito y la negativa del particular de cubrir dicho crédito, siendo los derechos de fraccionamiento el crédito principal por el que se sigue este procedimiento.

-Intervención pública administrativa, mecanismo que consiste en que el gobierno sustituye al fraccionador en sus obligaciones. Esta sustitución aparte de regularizar la tenencia de los predios,

³³De usucaption, término jurídico, que define al derecho a la propiedad por posesión de un predio.

tiene como fin llevar a cabo la urbanización, no con el dinero del erario, sino con capital del propio fraccionador, toda vez, que también se interviene el activo, teniendo el interventor, la obligación de entregar cuentas al fraccionador, en el momento de concluirse la intervención. En esta acción

“el interventor no tiene facultades para escriturar, salvo que el propio fraccionador se niegue a hacerlo, lo que implica un grave problema, pues en algunos casos, el fraccionador no se negará a hacerlo con su propio notario, quien cobrará tanto honorarios, impuestos y derechos en forma normal y esto aumentará mucho el costo, perdiéndose el interés social, por lo que, esta figura, debe ser complementada, otorgando en la propia ley, facultades al interventor, a efecto de que regularice jurídicamente la tenencia de la tierra, sin necesidad de depender de una negativa por parte del fraccionador” (Valdés, 1981:59).

g. CARACTERÍSTICAS Y DURACIÓN DE LOS TRÁMITES

El mecanismo de expropiación puede tardar de acuerdo a sus peculiaridades varios años, sobre todo en la parte de determinación del Poder Ejecutivo y en la disposición de recursos para la indemnización.

Los elementos para que se efectúe la usucapión o la prescripción positiva son: una posesión pacífica, continua y pública. El tiempo mínimo de posesión debe ser de 5 años. Una vez obtenida la sentencia a favor del colono, éste cubrirá el impuesto federal sobre la renta, a razón del 20% sobre el valor más alto (entre los avalúos catastral y fiscal) que tenga el inmueble, luego se procede a solicitar la inscripción de la sentencia, previo pago de los impuestos y derechos Estatales y Municipales, sirviendo la sentencia como título de propiedad.

Los convenios tienen una duración de 4 a 6 meses; sin embargo, eventualmente puede durar mas de un año, en casos de no acuerdo entre las partes involucradas en determinada parte del proceso, que suele ser en la distribución proporcional del activo del fraccionamiento.

A través del procedimiento administrativo de ejecución fiscal, se llega hasta la adjudicación por remate, en favor del Gobierno de la Entidad, acción que dura aproximadamente un año (normalmente 6 meses), siendo los puntos principales del mismo los siguientes:

Integración de expediente, inspección ocular, solicitud de informes, certificación de créditos, notificación y requerimiento, diligencia de embargo, inscripción de embargo, publicación de convocatoria de remate, remate y adjudicación, aprobación de remate y adjudicación, elaboración de escritura de adjudicación, e inscripción de la escritura en el Registro Público de la Propiedad. Una vez inscrita la escritura de adjudicación en favor del Gobierno del Estado de México, el Ejecutivo solicita al Poder Legislativo, autorización para transferir o enajenar dichos bienes, en favor de particulares, llevando a cabo posteriormente el Estado la regularización de la tenencia de la tierra, a través del contrato de compraventa (Valdés, 1981:56).

La intervención pública administrativa toma un tiempo no determinado (por las particularidades) de varios meses en circunstancias normales y de varios años en circunstancias problemáticas, a través del siguiente procedimiento:

Inspección ocular, oficio a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, denuncia penal de hechos por parte de los colonos, en contra del fraccionador en virtud de la venta fraudulenta, verificación técnica y registral de la superficie aproximada, legitimación de la propiedad, integración de expediente, solicitud de la Cresem a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas para intervenir el fraccionamiento, diálogo con los representantes de los colonos, solicitud expresa de los colonos para que se regularice el fraccionamiento, identificación del domicilio del

fraccionador, citatorio del fraccionador, garantía de audiencia, acuerdo de intervención, y habilitación del cargo de interventor.

h. IMPLICACIONES ECONÓMICAS DE LA REGULARIZACION PARA LOS HOGARES

Los hogares beneficiarios de los programas de la Cresem, en general no tienen problemas de pago de la regularización, dada las facilidades que se les otorga, como es la exención o rebaja en los costos de escrituración y costos mínimos en los trámites. Por ejemplo, el costo de la inmatriculación administrativa es de N\$ 300.00 a N\$ 350.00, y el costo del procedimiento de los convenios es de N\$ 550.00 a N\$ 650.00 dependiendo de cada caso³⁴, cuyos pagos también se realizan con facilidades (mensualidades); sin embargo, cuando excepcionalmente los procedimientos se entorpecen devienen gastos extras.

Estos aspectos se agregan al hecho de que estos beneficiarios no pagan el valor de la tierra, ya que la Cresem legaliza la compra-venta efectuada antes de la regularización, para que no existan dificultades de ningún tipo en los pagos.

i. MAGNITUD DE LAS ACCIONES CONCLUIDAS

El cuadro 21 muestra que el total de acciones desde 1983 hasta 1992 es de 156,031 lotes escriturados, que beneficiaron a una población de 871,026 habitantes después de 10 años de acciones operativas en los MCEM.

³⁴Cresem solo permitió conocer los costos de la inmatriculación judicial y administrativa, y de los convenios, por ser los casos más utilizados.

CUADRO 21

ACCIONES CONCLUIDAS POR CRESEM EN LA REGULARIZACIÓN MCEM 1983-1992				
AÑO	Lotes Escriturados		Población	
	Anual*	Acumulados	Benef.	Acumul.
1983	6,915	6,915		41,490
1984	8,360	15,275		91,650
1985	7,356	22,631		135,786
1986	7,465	30,096		180,576
1987	9,025	39,121		234,726
1988	10,600	49,721		293,354
1989	7,643	57,364		338,448
1990	27,687	85,051		467,781
1991	34,580	119,631		657,971
1992	36,400	156,031		871,026
Promedio anual		15,603		93,619

Fuente: Cálculos propios con base en:

* Informes de Actividades de la CRESEM 1983-1992, y Memoria del Registro Público de la Propiedad del Estado de México 1981-1987.

CUADRO 22

TIPO DE PROPIEDAD REGULARIZADA POR CRESEM EN LOS MCEM 1983-1992					
AÑO	PRIVADA N° Lotes	%	ESTATAL N° Lotes	%	TOTAL
1983-1988	45,992	92.50%	3,729	7.50%	49,721
1989-1992	106,310	100.00%	0	0.00%	106,310
TOTAL	152,302	97.61%	3,729	2.39%	156,031

Fuente: Cálculos propios con base en los informes de la Cresem y al cuadro 16.

De los lotes escriturados, según los funcionarios de la Cresem, antes de 1989, 92.5% aproximadamente pertenecieron a predios de origen privado, y 7.5% a tierras estatales; de allí que 45,992 escrituras corresponden a tierras de origen privado y 3,729 escrituras a tierras estatales. De 1989 a 1992 se han escriturado 106,310 predios exclusivamente de origen privado (Cuadro 22). De esta manera de 1983 a 1992 la Cresem ha regularizado 152,302 predios de origen privado (97.61%) y 3,729 predios de origen estatal (2.39%).

Los resultados de estas acciones indican el predominio de los mecanismos menos complejos y problemáticos, en el orden siguiente: convenios, inmatriculación judicial y administrativa, y prescripción positiva; entre los cuales destacan los convenios por su facilidad en el procedimiento³⁵.

³⁵Dadas las restricciones informativas de la Cresem, en cuanto al avance de la regularización en cada mecanismo, no fue posible establecer comparaciones cuantitativas de cada uno de los mecanismos respecto al total que estamos manejando. Pero al ser entrevistado un funcionario del Registro de la Propiedad indicó que en los antecedentes registrales de los acciones del organismo había un predominio de acciones ordinarias (convenios) y judiciales (prescripción positiva).

V. BALANCE COMPARATIVO DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA REGULARIZACION

En este capítulo se presenta un balance comparativo de los organismos estudiados, con base en la síntesis de los diferentes aspectos considerados en el esquema general analítico, aplicado a cada uno de los organismos. Este balance pretende interpretar de manera global el sentido de la acción de los organismos en la zona conurbada del Estado de México, durante los últimos 22 años.

A. ASPECTOS DE LOS ORGANISMOS

En 1992, el más antiguo de los cuatro organismos estudiados es Auris, con 22 años de funcionamiento; le sigue Fineza con 19 años y Corett-Edomex con 18 años, mientras que Cresem es el más reciente con 10 años, ya que este último surgió en 1983.

Se pueden observar dos tipos de organismos que actuaron en los MCEM: aquéllos de naturaleza federal: Corett-Edomex, y los de naturaleza local o estatal: Auris, Fineza³⁶ y Cresem. Según sus atribuciones, Auris no sólo se dedica a la regularización de la tenencia de la tierra, sino que promueve el desarrollo urbano de los asentamientos humanos. También Cresem, eventualmente a través del mecanismo de intervención pública administrativa, urbaniza la tierra a través del fraccionador.

³⁶El fideicomiso de Cd. Netzahualcóyotl obedeció a planes nacionales de fideicomisos de la época.

El análisis de la organización interna de los organismos señala que sólo Corett-Edomex y Cresem, descentralizan parte de sus funciones en los municipios; así, Corett-Edomex lo hace mediante 17 módulos y Cresem mediante 7 delegaciones.

En cuanto a los programas de los organismos analizados, todos tienen diferentes maneras de instrumentación para lograr sus objetivos. Auris, llevó a cabo programas de sensibilización destinados a lograr el convencimiento de los pobladores hacia la bondad y beneficios de la regularización, y para hacer que el colono acepte cubrir el costo del terreno. Fineza, fue progresando en sus instrumentos en razón de las carteras vencidas de las familias contratantes de la regularización, al ofrecer cada vez mayores facilidades de pago y así captar el mayor número posible de colonos contratantes; estas facilidades consistían por un lado en abaratar el costo de las escrituras y la exención parcial de los impuestos de traslación de dominio, expedición de certificados, de gravámenes, derechos de registro, etc. y, por otro lado, la ampliación del pago del terreno en un lapso de un año hasta cuatro años al 8% anual, con facilidades en las mensualidades (90 días para pagar sin intereses).

Corett-Edomex no dispone de instrumentos que otorguen facilidades a las familias contratantes; sin embargo, extraordinariamente, en estrecha coordinación con el gobierno central, mediante mandato presidencial, se otorgó la exención de los pagos de intereses de los lotes de terreno por cinco años a partir de 1989, pero sólo en los poblados de Chalco, gracias a que las limitaciones económicas de los colonos fueron aprovechadas para recuperar el deterioro político del partido gobernante después de las últimas elecciones. Así, los colonos de estos poblados no pagan intereses por las mensualidades de los contratos de regularización. Por último, Cresem, lleva

a efecto en sus programas la rebaja en los costos de los títulos de propiedad, y eventualmente la exención de estos pagos (generalmente en campañas políticas).

Los mecanismos de operación de los organismos estudiados indican que Auris, Fineza y Corett-Edomex, manejan la expropiación como vía fundamental para la regularización; en tanto que Cresem tiene las siguientes vías: convenios, prescripción positiva, inmatriculación judicial y administrativa, procedimiento administrativo, y eventualmente expropiación.

En cuanto a la duración de los trámites, en Auris, Fineza y Corett-Edomex la regularización de un lote tarda hasta un año, pero en la práctica se ha extendido por muchos años. En 1992, Auris condonó los saldos de carteras vencidas de pobladores que habían hecho sus contratos en las décadas de 1970 y 1980. En Cresem la duración promedio de los trámites de la vía de convenios es de 4 a 6 meses, sin embargo en casos puntuales puede durar más de un año; la vía de prescripción positiva normalmente dura en promedio un año; las otras vías, dependiendo de la complejidad de los casos, pueden durar muchos años.

B. INCIDENCIA DE LOS COSTOS DE LA REGULARIZACION EN LOS HOGARES

En la economía de los hogares beneficiarios de los programas de regularización de la tenencia de la tierra, el ingreso monetario real constituye uno de los medios más importantes para contratar la regularización de los predios. El censo de 1990 dejó ver que "ingresos monetarios de hasta dos salarios mínimos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los hogares" (Conapo, 1993:24); el panorama en los MCEM dentro de la zona de estudio, presenta características preocupantes, pues en promedio el 60.91 % de la población ocupada percibe menos de dos salarios

mínimos, entre los que destacan los casos de los Municipios de Chalco (70.96%), Chimalhuacán (69.54%), Ecatepec (67.10%), Chicoloapan (65.23%) e Ixtapaluca (64.69%) (Cuadro 23).

Ahora bien, los hogares generalmente tienden a distribuirse en cada fase de la regularización de acuerdo a sus condiciones económicas (según sus niveles salariales), y de acuerdo a las condiciones impuestas por el organismo (según el régimen de tenencia del suelo), así:

1° Hogares sin recursos para la regularización, son que los no pueden efectuar los contratos para la regularización de sus predios, dado el alto costo para sus muy precarias economías, con ingresos de menos de un salario mínimo.

2° Hogares con pocos recursos para la regularización, son los que efectuaron sus contratos para la regularización de sus predios, pero que están en proceso de lento pago o que presentan estados de morosidad. Dadas sus condiciones económicas inestables, estos hogares no pueden liquidar sus saldos o no pueden asumir una recontratación por el cambio de condiciones del contrato dadas las alzas en el costo de los terrenos. Los ingresos de estos hogares son de una hasta dos veces el salario mínimo.

3° Hogares con recursos suficientes para la regularización, estos hogares no presentan problemas para costear la regularización, ya que tienen un ingreso entre dos y cinco veces el salario mínimo.

El primer y segundo grupo se componen del 60.91% y el tercer grupo del 39.09% de la población ocupada en los MCEM involucrados en programas de regularización.

CUADRO 23

PORCENTAJE DE POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESO MENOR DE 2 SALARIOS MÍNIMOS EN 19 MCEM (Ámbito de trabajo de los Organismos) 1990

MUNICIPIO	%
ACOLMAN	63.85
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	56.87
CHALCO	70.96
CHICOLOAPAN	65.23
CHIMALHUACAN	69.54
COACALCO	51.07
CUAUTITLAN	63.70
ECATEPEC	67.10
HUIXQUILUCAN	54.35
IXTAPALUCA	64.69
LA PAZ	64.24
NAUCALPAN	62.17
NETZAHUALCOYOTL	60.70
TECAMAC	58.59
TEPOTZOTLAN	59.98
TEXCOCO	58.11
TLALNEPANTLA	60.24
TULTITLAN	62.16
CUAUTITLAN IZCALLI	43.69
Promedio	60.91

Fuente: CONAPO, "Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990". 1993 P.60-62.

En casos eventuales, en los tres grupos se pueden hallar algunos hogares que no están interesados en la regularización ya sea por desacuerdos con las exigencias técnicas, jurídicas o

económicas del programa, o simplemente porque desean vivir así. En el segundo y tercer grupo también se pueden hallar hogares con sus trámites retrasados por inercia propia o de la institución.

Estos aspectos, aunados al costo de la regularización, van a influir en la participación de los diferentes grupos de pobladores, ya que el impacto sobre la economía del hogar es significativo. Por ejemplo, en 1992, para regularizar un lote tipo de 120 M² (interés social) en un poblado dentro del ámbito de Auris costaba N\$ 6,150.00 con un interés anual del 5%; en un poblado beneficiario de los programas de Corett-Edomex, estableciendo una media entre el valor social (N\$215.16) y comercial (1,764.84), un lote de las mismas dimensiones costaba N\$ 990.00 al 2% de interés moratorio anual; y, en un poblado perteneciente a Cresem, el costo era entre N\$ 325.00 y N\$ 600.00 dependiendo del trámite, si es inmatriculación administrativa o procedimiento de convenios (cuadro 24).

CUADRO 24
COSTO DE LA REGULARIZACION POR ORGANISMO EN LOS MCEM 1992
Caso sobre un lote tipo de 120 M²

CONCEPTO	AURIS (N\$ 50.00 xM ²)	CORETT-EDOMEX		CRESEM	
		VS(N\$1 63/ M ²)	VC(N\$13.37/M ²)	IJA *	PC*
TERRENO	N\$ 6,000.00	N\$ 195.60	N\$1604.40	N\$ 0.00	N\$ 0.00
TRAMITACIÓN	N\$ 150.00	N\$ 19.56	N\$ 160.44	N\$325.0	N\$600.0
Total	N\$ 6,150.00	N\$ 215.16	N\$1764.84	N\$325.0	N\$600.0
Interés anual	5%	2%	2%	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de Auris, Corett-Edomex y Cresem 1992.

IJA* Costo promedio de la Inmatriculación Judicial y Administrativa.

PC*Costo promedio del Procedimiento de Convenios.

El cuadro 25 muestra que los hogares procedentes de predios de origen ejidal y comunal (Coret-Edomex) tienen más problemas para costear la regularización, mientras que los hogares

procedentes de terrenos privados y estatales (Cresem) tienen menos problemas; sin embargo, en este último caso probablemente también los hogares tengan problemas en las otras vías de regularización no consideradas en el cuadro (aspecto que no se muestra por las limitaciones de información del organismo), que suelen ser poco frecuentes.

CUADRO 25

INCIDENCIA DE LOS COSTOS DE LA REGULARIZACION EN LOS HOGARES I EN LOS MCEM Porcentajes por organismo - MARZO 1993				
TIPO DE PROPIEDAD	Organismo	CONTRATOS*	Hogares deudores a Marzo 1993	
Privada y estatal	CRESEM	28,393	1,092	3.85%
Ejidal y comunal	CORETT-EDOMEX	18,848	4,033	21.40%
TOTAL		47,241	5,125	10.85%

Fuente: Cuadro 17 e informes de la Cresem 1992.

*Total de contratos de marzo de 1992 a marzo de 1993.

CUADRO 26

INCIDENCIA DE LOS COSTOS DE LA REGULARIZACION EN LAS HOGARES II EN LOS MCEM Porcentajes respecto al total - MARZO 1993			
TIPO DE PROPIEDAD	Organismo	Hogares deudores a Marzo 1993	
Privada y estatal	CRESEM	1,092	21.31%
Ejidal y comunal	CORETT-EDOMEX	4,033	78.69%
TOTAL		5,125	100.00%

Fuente: Cuadro 25

En el último año los hogares que regularizan sus lotes en tierras de origen privado y estatal presentan un bajo porcentaje del 3.85% de deudas por los contratos que asumieron con los organismos, frente a un 21.40% de los hogares contratantes procedentes de tierras de origen ejidal

y comunal; por lo que resulta que, en el ámbito de los MCEM el 10.85% de los colonos tienen deudas por concepto de pagos a Cresem y Corett aunados.

Ese porcentaje (10.85%) involucra a 5,125 hogares; 4,033 hogares (78.69%) pertenecen a aquéllos procedentes de terrenos de origen ejidal y comunal, y 1,092 hogares (21.31%) pertenecen a hogares de predios privados y estatales. (Cuadro 26).

C. CUANTO SE HA REGULARIZADO

Después de 22 años de actividad, los diferentes organismos han regularizado 515,480 predios en la zona conurbada del Estado de México, beneficiándose 2,887,619 habitantes. Las mayores acciones concluidas corresponden a Fineza con 159,000 lotes escriturados (30.85%) en 19 años y a Cresem con 156,031 (30.27%) en 10 años; les siguen Corett-Edomex con 140,956 lotes escriturados (27.34%) en 18 años y por último está Auris con 59,493 lotes escriturados (11.54%) en 22 años de operación (Cuadro 27).

CUADRO 27

TOTAL DE ACCIONES CONCLUIDAS POR LOS ORGANISMOS EN LA REGULARIZACION MCEM 1971-1992					
AÑOS	ORGANISMO	LOTES ESCRITURADOS		PROM. ANUAL	POBLACIÓN BENEFICIADA
		ESCRITURAS			
1971-1992	AURIS	59,493	11.54%	2,704	332,117
1973-1991	FINEZA	159,000	30.85%	8,833	887,592
1974-1992	CORETT-EDOMEX	140,956	27.34%	7,419	786,884
1983-1992	CRESEM	156,031	30.27%	15,603	871,026
TOTAL		515,480	100.00%	23,431	2,877,619

Fuente: Cuadros 10, 11, 14 y 16.

El cuadro 28 muestra que el mayor porcentaje de los terrenos regularizados en los MCEM de 1971 a 1992 corresponde a predios de origen privado con 311,302 (60.39%) y los de origen ejidal con 191,088 (37.07%); les siguen los predios de origen comunal con 9,391 (1.82%) y estatal con 3,729 (0.72%). Destacan las participaciones de Fineza en la regularización de predios de origen privado con 30.84% y Corett-Edomex en la regularización de predios de origen ejidal con 25.53% del total de lotes escriturados.

CUADRO 28

TOTAL DE ACCIONES CONCLUIDAS EN LA REGULARIZACION POR TIPO DE PROPIEDAD EN LOS MCEM 1971-1992			
TIPO DE PROPIEDAD	ORGANISMO		
EJIDAL	AURIS	59,493	11.54%
	CORETT-EDOMEX	131,595	25.53%
	Sub-total	191,088	37.07%
COMUNAL	AURIS	0	0.00%
	CORETT-EDOMEX	9,391	1.82%
	Sub-total	9,391	1.82%
ESTATAL	CRESEM	3,729	0.72%
	Sub-total	3,729	0.72%
PRIVADA	FINEZA	159,000	30.84%
	CRESEM	152,302	29.54%
	Sub-total	311,302	60.39%
TOTAL		515,510	100.00%

Fuente: Cuadros 13, 14, 18, 20, 21 y 22.

D. CUANTO FALTA REGULARIZAR

Dentro de las acciones pendientes de cada programa operativo por organismo, se puede notar que a Corett-Edomex le resta 20.60% y a Cresem 32.61%, haciendo un total de 110,265 acciones pendientes entre los dos organismos, cantidad que representa el 27.33% del universo total de las realizadas por todos los organismos (403,523) (Cuadro 29). Este porcentaje incluye programas tanto con acciones pendientes de regularizar como acciones que están en proceso de regularización, cuyos alcances operativos anuales pertenecen a la política de cada organismo, efectuándose el corte en diciembre de 1992. Es menester señalar que el porcentaje mencionado constituye una parte de toda la irregularidad en los MCEM, ya que abarca sólo el ámbito operativo de los programas de los organismos.

CUADRO 29

ACCIONES PENDIENTES DENTRO DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS UNIVERSALES DE CADA ORGANISMO EN LOS MCEM - DIC. 1992			
ORGANISMO	A C C I O N E S		
	UNIVERSO	PENDIENTES	
CORETT-EDOMEX	177,531	36,575	20.60%
CRESEM	225,992	73,690	32.61%
TOTAL	403,523	110,265	27.33%

Fuente: Elaboración propia con base en reportes de avance de Corett-Edomex y Cresem a diciembre 1992.

Estos resultados muestran que a Cresem le falta regularizar muchos más predios que aquellos de Corett-Edomex. Es decir que los programas de terrenos de origen ejidal y comunal tienen mayor avance, con 20.60% de acciones pendientes³⁷, frente a las de origen privado y estatal que tienen 32.61%. Sin embargo hay que remarcar que estos últimos tienen un mayor universo de acciones, prácticamente el doble de las primeras.

E. LOS RITMOS DE REGULARIZACION

El cuadro 30 muestra el avance anual de la regularización efectuada por cada uno de los organismos encargados, notándose en primer término el fuerte incremento de las acciones en los últimos años, que se explica porque en estos años se están cosechando los frutos de las acciones emprendidas años atrás, sobre todo las acciones que requirieron de la expropiación como primer paso. La expropiación, como se vio, es un proceso largo que suele tomarse muy complejo, pudiendo durar varios años; asimismo la propia regularización también es lenta; por lo que ambos aspectos se prestan a las manipulaciones sociales y políticas.

³⁷El concepto de acciones en los programas, es tomado como una unidad de medida de las operaciones, para medir el avance en 3 fases evolutivas: pendientes, en proceso, y concluidas (ver anexo).

CUADRO 30

AVANCE ANUAL DE LA REGULARIZACION						
MCEM 1971-1992						
AÑO	Lotes Escriturados Anuales				Total	Población Benef. Acumul.
	AURIS	FINEZA	CORETT-E.	CRESEM		
1971	3,298				3,298	19,788
1972	2,595				2,595	15,570
1973	3,297	1,036			4,333	25,998
1974	2,300	761	3,300		6,361	38,166
1975	2,493	1,803	4,100		8,396	50,376
1976	2,390	24,200	4,200		30,790	184,740
1977	4,438	24,200	4,300		32,938	197,628
1978	4,439	8,144	4,300		16,883	101,298
1979	4,440	8,071	4,300		16,811	100,866
1980	4,434	8,071	4,290		16,795	100,770
1981	4,226	8,071	4,375		16,672	100,032
1982	1,749	8,071	4,400		14,220	85,320
1983	1,809	8,071	4,400	6,915	21,195	117,844
1984	1,798	8,071	4,421	8,360	22,650	125,934
1985	4,836	8,071	4,500	7,356	24,763	137,682
1986	3,778	8,071	4,500	7,465	23,814	132,406
1987	1,700	8,071	4,500	9,025	23,296	129,526
1988	1,052	8,071	4,500	10,600	24,223	134,680
1989	823	8,071	19,500	7,643	36,037	200,366
1990	725	7,075	20,905	27,687	56,392	313,540
1991	803	3,000	14,967	34,580	53,350	266,750
1992	2,070		21,198	36,400	59,668	298,340
TOTAL	59,493	159,000	140,956	156,031	515,480	2,877,619

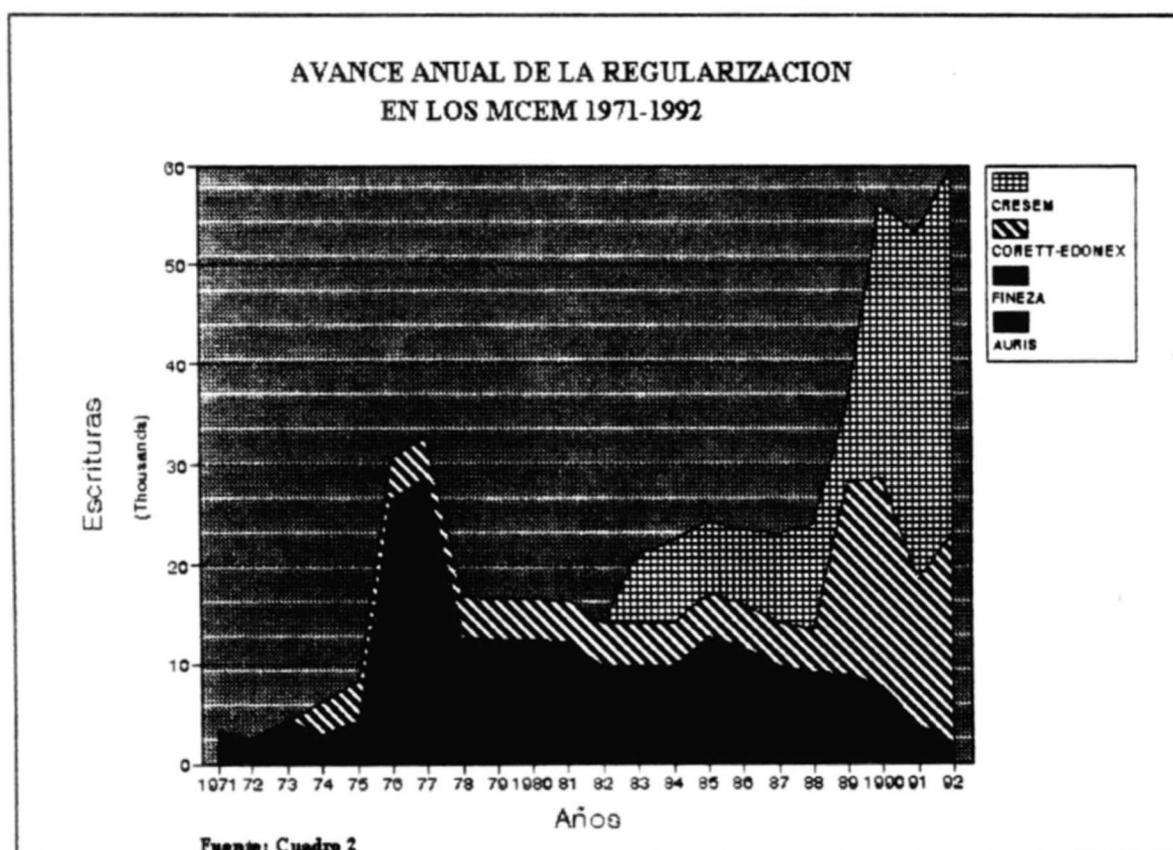
Fuente: Elaborado con base en los cuadros 13, 14, 18, y 21.

En algunos casos de Fineza y Corett-Edomex en que no se disponía de datos anuales, se hizo un promedio anual del periodo conocido.

Así, todos los gobiernos centrales y locales desde 1970 sin excepción hicieron de los programas de regularización sus banderas sociales, incidiendo en la dinámica operativa global de la regularización e impregnando al aparato de la regularización un cierto ritmo cíclico sexenal de tres años sucesivos (elecciones presidenciales y gubernamentales en el Estado de México), lo cual

se puede notar mejor en la Gráfica 3. Así, el primer pico de alza extraordinaria de acciones irrumpió en los años 1975 (8,396 escrituras), 1976 (30,790 escrituras), y 1977 (32,938 escrituras); la segunda alza ocurrió seis años después, en 1982 (14,220 escrituras), en 1983 (21,195 escrituras) y en 1984 (22,650 escrituras); finalmente, seis años mas tarde, la última alza es en 1988 (24,223 escrituras), 1989 (36,037 escrituras) y 1990 (56,392 escrituras); llegando en 1992 sin la misma tendencia ascendente a 59,668 escrituras.

GRÁFICA 3



CONCLUSIONES

ACERCA DEL ROL DE LOS ORGANISMOS EN EL TERRITORIO IRREGULAR

Los organismos encargados de la regularización de la tenencia de la tierra, han ejercido diferentes acciones, cuyos impactos fueron significativos para el régimen de propiedad y la economía de la población beneficiaria. La intervención del Estado en escala masiva a favor de la población en situación irregular, sólo fue posible:

1. Cuando el crecimiento de la irregularidad llegó a ser problemático para la administración territorial urbana. En la ZMCM, el porcentaje de crecimiento de la población en situación irregular rebasó el 50% de la población total: en 1977 fue del 53.54% y en 1982 del 54.13%.
2. Cuando las reglas de legitimación institucional se vieron reforzadas por los intereses de los diferentes sectores sociales afectados por el problema de la irregularidad.

La magnitud de esta intervención en el territorio irregular estuvo regida por tres variables:

1. Grado de prioridad política, económica y social del Estado.
2. Sistema normativo vigente, y
3. Recursos económicos de la población

El comportamiento de estas variables hizo que el proceso de regularización se presentara con características diversas en los diferentes regimenes de propiedad y en los sucesivos periodos gubernamentales. Se puede afirmar que la forma específica que presentó ese proceso en cada régimen de tenencia estuvo determinada en particular por: la necesidad de votos, la recaudación fiscal, los niveles de salarios, los precios de los terrenos para regularizar y la naturaleza de cada

organismo involucrado; la regularización en cada tipo de propiedad dependió, entonces, de la concurrencia de los aspectos político, económico, social y jurídico en las relaciones institucionales del Estado con el territorio irregular.

ACERCA DE LOS PROCEDIMIENTOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS

Los resultados del presente trabajo indican que, como consecuencia de la aplicación de las políticas de regularización de la tenencia de la Tierra en los MCEM, el Estado ha tenido que asumir distintos procedimientos para cada régimen de propiedad, los que implican ciertos costos de regularización, relacionados con los cambios en el régimen de propiedad y en el uso de la tierra; estos conllevan la expropiación, para los terrenos ejidales y comunales, y los procedimientos administrativos y judiciales, para los casos de terrenos privados y estatales.

Comparando estos aspectos se observa que el procedimiento expropiatorio, por su gran envergadura y complejidad (duración mínima de dos años con una fuerte disposición de recursos administrativos y financieros), tiende a ser mas costoso frente al procedimiento ordinario de reconocimiento de la compra-venta³⁸ (duración mínima de 4 meses con recursos normales). Sin embargo, para ambos casos se pueden presentar situaciones en las que la duración y los costos pueden subir mucho, ya que implican una diversidad de situaciones complejas. En el caso de la expropiación, se puede señalar, por ejemplo, una serie de modos (ubicación geográfica y jurídica)

³⁸Generalmente como resultado del uso del convenio, cuya mayor frecuencia se debe a su naturaleza contractual, que permite la negociación rápida del fraccionador ilegal con el organismo.

por los cuales la legislación agraria influye en el procedimiento para reconocer a los avecindados en zonas urbanas; en el caso de la regularización de tierras bajo el régimen de propiedad privada, cuando las partes involucradas no entran en acuerdo, entonces la vía judicial suele hacer complejo el procedimiento. También hay que diferenciar para ambos casos cuándo las solicitudes son admitidas por los organismos regularizadores y cuándo ellas no son admitidas; con respecto a este último caso hay muchos asentamientos irregulares que han estado luchando por la regularización durante varios años.

De esta manera, dado que la regularización de la tenencia de tierras ejidales y comunales está estrechamente vinculada a la expropiación (procedimiento largo y lento), y que la regularización de tierras de origen privado está relacionada más a los convenios (procedimiento corto y rápido), los costos de la regularización de los primeros tienden a ser mas altos que los segundos.

En los MCEM, el 60.39% del total de las acciones se han dado en terrenos de origen privado, frente a un 38.89% efectuadas en terrenos de origen ejidal y comunal. En consecuencia esta política está desfavoreciendo a la población ocupante de tierras cuyo régimen es ejidal y comunal, sobre todo a los grupos de menores recursos, y se ha hallado que estos pobladores tienen problemas para costear la regularización de sus predios (esto no ocurre con los pobladores ocupantes de terrenos privados).

La principal diferencia radica en que los programas destinados a regularizar la tenencia de tierras de origen ejidal y comunal, no contemplan el reconocimiento del pago que hizo el colono a los ejidatarios o comuneros por la tierra que ocupa, por lo que tiene que volver a pagar el terreno

al organismo encargado de la regularización, mientras que los programas destinados a regularizar la tenencia de terrenos de origen privado sí reconocen el pago que hizo el colono a los propietarios de los predios. De allí que los pobladores de terrenos privados no hacen los pagos dobles que hacen los otros pobladores, lo cual también los favorece.

En el caso de los predios de propiedad estatal, los pobladores que los ocupan se ven favorecidos por pagos mínimos, o la subvención de éstos por el Estado, para realizar la regularización de la tenencia de su tierra.

En general, se puede decir que el resultado de las políticas de regularización implementadas en los MCEM en el período estudiado, muestra que el proceso de regularización favoreció de diferente manera al Estado, a los fraccionadores privados, y a la población; al Estado, por las captaciones electorales y fiscales de los territorios incorporados al nuevo régimen de propiedad, a los fraccionadores, por el ahorro de los procedimientos normativos urbanos (recursos financieros y administrativos) y los pagos por conceptos fiscales de la promoción del fraccionamiento, y a la población por la obtención de sus títulos de propiedad.

De esta manera, la intervención del Estado en la urbanización periférica a través de diferentes instancias gubernamentales y dependencias oficiales en la regularización de la tenencia de la tierra, se ha dirigido a legitimar el territorio y las operaciones de los fraccionadores sobre el control de la tierra.

ACERCA DEL IMPACTO DE LA REGULARIZACIÓN EN LA ECONOMÍA DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA

Aunque el costo de la regularización fue asumido sin problemas por los grupos de mejor situación económica, para quienes pudo haber resultado conveniente, es importante señalar que los pobladores en pobreza extrema tienen dificultades para costear la regularización. Esto debido a que sus ingresos de menos de 2 salarios mínimos no permiten solventar con facilidad los diferentes trámites administrativos y jurídicos, así como el precio del terreno a regularizar. Las facilidades de pago que se ofrecen a estos grupos, mediante planes de crédito (hasta 3 años³⁹) "ajustables" (enganche y abonos mensuales) a sus débiles economías, resultan insuficientes, ya que tienen que pagar los abonos con intereses que, aunque bajos, resultan difíciles de solventar con salarios bajos e inestables; además, la deuda se incrementa por la aplicación de intereses mayores, en caso de no pagarse en 3 años, y porque las mensualidades no son fijas, ya que pueden subir por el cambio en los avalúos.

Como ya se dijo, la más afectada es la población que ocupa tierras ejidales y comunales. En el último año estudiado (1992) los hogares que regularizaban sus lotes en este tipo de tierras presentaron un porcentaje considerable de participantes deudores (21.40% del total de contratantes de ese tipo de tierras), mientras la proporción de hogares deudores contratantes de tierras de origen privado y estatal fue sólo del 3.85%⁴⁰.

³⁹ Antes de 1993 era de 5 años.

⁴⁰ Sin embargo, es necesario aclarar que este porcentaje se refiere mayormente a operaciones no problemáticas (convenios e inmatriculaciones).

ACERCA DE LOS OBSTÁCULOS Y BLOQUEOS DE LOS PROGRAMAS

Uno de los obstáculos más grandes para acabar con la irregularidad es el acelerado crecimiento de la zona conurbada de la Ciudad de México. Por más que se regularice, dichos programas resultan insuficientes. Por ejemplo, se regulariza un predio y surgen dos predios irregulares nuevos.

Teniendo en cuenta que el proceso de regularización dura varios años debido al proceso de negociación de las solicitudes, al ritmo de trabajo de los diferentes organismos y a las dificultades para concertar con la población, sobre todo en las tierras ejidales y comunales⁴¹, se puede decir que los pobladores de territorios que recién están siendo incorporados a nuevos programas tendrían que esperar no menos de una década para ver regularizado su predio.

De esta manera, el universo que le queda por regularizar a Corett-Edomex en los MCEM no sólo corresponde a tierras ejidales y comunales expropiadas en 19 municipios en las décadas pasadas, sino además a nuevas áreas aún no expropiadas, producto de ocupaciones recientes o de la expansión de los asentamientos antiguos. Asimismo, se tendrían que contemplar también los asentamientos irregulares que ocupan otros municipios que ya forman parte de la ZMCM (8 municipios más). Por ello, las acciones de Corett-Edomex no han sido suficientes para cubrir la demanda de todos los poblados irregulares asentados en predios ejidales y comunales.

En la Cresem la situación es diferente; el mayor obstáculo parte de la ambigüedad de las leyes referidas a los mecanismos para regularizar la tierra de origen privado, que posibilitan que el organismo actúe en forma inadecuada. El empleo frecuente del convenio, por su facilidad en el

⁴¹ En términos generales, a los organismos encargados de la regularización en los MCEM les tomó 11 años reducir el porcentaje de la población en situación irregular dentro de sus programas, del 73.64% en 1982 al 26.75% en 1992.

intercambio de intereses, propicia aplicaciones distintas del mismo para cada caso, siendo determinantes las influencias económicas y políticas del fraccionador o del propietario particular; de esta manera el Estado se convierte en gestor de fraccionamientos clandestinos, pues en la negociación las normas se adaptan a los intereses perdiendo vigencia y efectividad.

ACERCA DE LOS FACTORES QUE FAVORECIERON LA APLICACIÓN Y LOS LOGROS DE LOS PROGRAMAS

Comparando la situación del período 1960-1982, de crecimiento extraordinario de la irregularidad, con la de la década 1982-1992 de intervención en la misma, la reducción del porcentaje de la irregularidad dentro del ámbito programático de los organismos ha sido posible, primeramente, por una continuidad institucional. En los casos de Auris y Corett, a través de su actividad continua desde hace 22 y 18 años, respectivamente, se perfeccionaron técnicas y mecanismos de la regularización, tanto por el mejoramiento de las relaciones con los colonos, como por el afinamiento de las relaciones políticas entre el poder central y local.

En segundo lugar, se puede mencionar la capacidad (aunque insuficiente) que tuvieron los organismos para proponer y aplicar programas de acuerdo con la situación económica mayoritaria de los beneficiarios, que se manifiesta en las facilidades de pago que han ofrecido. Sin embargo es necesario aclarar que han tenido acceso sólo los hogares de mejor situación económica; en el caso de Corett-Edomex a marzo de 1993, presentaron deudas 4,033 hogares y no contrataron por limitaciones económicas aproximadamente 29,626 hogares, cantidades que representan el 19 % del universo de trabajo del organismo.

Y en tercer lugar, es necesario señalar que en el caso de Cresem el éxito del mecanismo de los convenios (de dudosa legalidad), generalmente radicó en la "disponibilidad" del organismo, a través del convenio, para intercambiar favores con el fraccionador clandestino. El Estado absorbe remanentes de las carteras del fraccionamiento y al mismo tiempo capta votos; el fraccionador evita la aplicación de sanciones fiscales y penales.

LA REGULARIZACIÓN: ¿PRODUCTO POLÍTICO DOSIFICADO?

Dentro del marco estatal entendido como conjunto heterogéneo de instituciones que resguardan el interés colectivo, en un sistema que se rige por la ganancia, surgen varias contradicciones e interrogantes que se relacionan con el planteamiento referido a la regularización como producto político dosificado del Estado.

Tomando en cuenta que la política urbana es un medio por el cual el espacio y su localización física son socialmente controlados y ubicados para facilitar o limitar su accesibilidad (Williams, 1971), y que la extensión de la competencia por el acceso al espacio y a los intereses urbanos, gira en torno, al sistema de propiedad de la tierra, a la interacción entre las políticas adoptadas por los gobiernos, y a las tendencias del desarrollo económico de la ciudad y su posición fiscal derivada (Dunleavy, 1980), las políticas de regularización de la tenencia de la tierra urbana albergan procesos políticos y procesos socioeconómicos vinculados por las presiones institucionales y sociales, que generan mecanismos a través de los cuales se realiza la regularización. Una relativa autonomía de estos procesos se puede vislumbrar a partir de la predominancia de uno; sin embargo,

finalmente en el caso de los MCEM, el resultado queda absorbido por el proceso político, siendo el intento de autonomía definido por el tipo de propiedad de la tierra.

Existen estudios en los que las comparaciones entre la urbanización ejidal y los fraccionamientos privados irregulares en la periferia urbana, muestran una incidencia muy baja de conflictos por la tierra en el primer caso (Azuela, 1994:86), mientras los procedimientos de regularización para el segundo caso indican una diversidad de situaciones, muchas de ellas resueltas sólo por vía judicial. Estos trabajos enfatizan la dificultad de operar a escala masiva, a través de un solo procedimiento en una misma área, para los casos de urbanización ilegal en tierra privada (Duhau, 1994:14). Sin embargo, habría que preguntarse, entonces, porqué la superficie regularizada es mayor en el suelo privado urbanizado clandestinamente (311,302 acciones concluidas), que en los terrenos urbanos de origen ejidal y comunal (200,479 acciones concluidas), sabiendo que la mancha urbana crece más en tierras ejidales y comunales que en tierras privadas.

Un primer acercamiento a la respuesta, estaría en que el Estado, al no actuar con la misma intensidad en ambos territorios, preferentemente reserva el territorio ejidal y comunal para fines políticos (captación de electores), y el territorio privado para fines económicos (protección de la economía del fraccionador), en un interés por asegurar la estabilidad del sistema.

Considerando el primer aspecto, si el procedimiento de Corett ha traído cierta estabilidad política al proceso de urbanización, que se explica en parte porque las fuerzas sociales involucradas en el proceso estén siendo institucionalizadas (Azuela, 1989), y en parte porque las tierras ejidales y comunales son incorporadas al mercado del suelo a través de dos etapas controlables (la expropiación y la regularización propiamente dicha) en determinada área, se puede argumentar que

el largo procedimiento de la privatización de los ejidos (visto también en Auris), es utilizada para la reproducción de los intereses políticos por el potencial de votos. Esto se puede notar en los ritmos que la regularización de Auris y Corett-Edomex han tenido a lo largo de las dos últimas décadas; éstos guardan una estrecha relación con el interés electoral (cfr. 150-151). Reuniendo las acciones de todos los tipos de tenencia de la tierra, vemos que el aumento en el avance anual de los organismos lo podemos relacionar con los períodos de elecciones de los gobiernos central y local. Así, el primer avance masivo se dio en los años de 1975, 1976, y 1977, período que corresponde a las elecciones federales y del Estado de México, el segundo avance masivo se dio en el período que abarca los años 1981, 1982 y 1983 que también corresponden a las elecciones federales y del Estado; el tercer avance masivo se dio en 1987, 1988 y 1989, también período de campañas electorales. El avance extraordinario de 1992 estaría condicionado al intento del gobierno por incentivar la confianza de los sectores populares, ante las consecuencias de las reformas económicas (desincorporación de empresas) promovidas por el sexenio de Salinas.

El procedimiento de Cresem, en cambio, realizado vía ordinaria a través de una sola etapa (convenios o inmatriculación), coadyuvó a incrementar el avance masivo de la regularización, pero su asociación al interés económico del procedimiento, permitió al organismo obtener escalas mayores en crecimiento desde 1990 (27,687 acciones concluidas) hasta 1992 (36,400 acciones concluidas), avances que finalmente se optimizan con las campañas políticas.

De esta manera, los resultados de Cresem se explican en parte por la participación de los fraccionadores, los cuales se benefician en este proceso por la valorización de sus tierras y las ganancias obtenidas, y en parte por la legitimación del Estado. El organismo, al trabajar más con

los casos sencillos, deja los casos complejos a sus largos pasos administrativos y judiciales, estos casos que no se regularizan conforman el 33% (73,690) de las acciones pendientes en 1992.

También lo anterior se refuerza, si se observan los promedios anuales de operación de los organismos: Auris regularizó a un promedio anual de 2,704 lotes y Corett-Edomex a 7,419 por año (tierras ejidales), mientras que Fineza a 8,333 por año y Cresem a 15,603 lotes escriturados por año (tierras privadas); esto nos lleva a concluir que los organismos tienen mayor ritmo de regularización en predios de origen privado.

Como se ha visto en los casos, tanto de tierra ejidal como privada, se nota que los agentes que intervienen, por razones diferentes, tienen intereses que coinciden en la regularización de la tenencia de la tierra, ya sea por fines políticos y administrativos o por fines económicos y sociales, en torno al planteamiento discutido sobre la regularización como producto político dosificado.

APÉNDICE

A. METODOLOGÍA GENERAL

1. CALIDAD DE LOS DATOS

Teniendo en cuenta que la distribución de competencias y sucesión de los organismos, obedecen a razones políticas, y que las informaciones oficiales de los alcances de cada programa tienden a variar de acuerdo a las circunstancias políticas. Se ha tomado como fuente única confiable los informes técnicos de los archivos de cada organización.

Así, se ha podido determinar que el problema de distorsión de los datos empieza a generarse a medida que estos son elevados de nivel administrativo en cada organismo, hasta que finalmente los informes globales gubernamentales no sólo no guardan concordancia entre las actividades de cada institución (como la reiteración de cifras en la regularización de un ejido que ha sido ejecutado entre varios organismos, donde cada uno incluye en su informe cifras del mismo ejido); sino que albergan el desconocimiento de cada fase del proceso de regularización emprendido por cada uno de ellos.

Se puede citar principalmente la confusión informativa en la cobertura territorial; la falta de diferenciación de los predios conurbados y no conurbados al DF y los informes de los alcances programáticos de los organismos regularizadores del Estado de México, conteniendo datos en forma conjunta de la regularización efectuada de todos los municipios de su jurisdicción. Son aspectos que son bien aprovechados en los discursos para pregonar siempre cifras altas en el avance de la regularización.

Cabe mencionar también que la sistematización de datos que elaboraba cada organismo inicialmente fue insuficiente; las decisiones políticas de titulación extraordinaria hacían del proceso un hecho improvisado, quedando las cifras sin ningún orden rector en cuadros incompletos, enfatizando de manera parcial, algunos la población, otros la escrituración, u otros el costo, donde el factor superficie no es tomado en cuenta, más que en términos generales, así como los periodos del proceso de regularización.

De esta manera, los informes suelen ofrecer datos acumulados, por la forma de trabajo administrativo y su crecimiento eventual, ya que no siempre el proceso operativo se hizo anualmente, pues este muchas veces tenía poco movimiento.

Fue a partir de 1988 que se logró superar la lentitud del proceso, y a partir de entonces se cuenta con una buena sistematización de los datos, con base en las experiencias anteriores y el avance tecnológico en la administración pública, disponiéndose en la actualidad de datos completos del proceso de regularización.

2. TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Para estructurar la información en los cuadros de magnitud de las acciones, en lo que corresponde a los archivos de cada organismo, se confeccionó el siguiente esquema de trabajo:

1° Toma de datos técnicos administrativos de los reportes internos de avance.

2° Depuración de datos que no sean de los MCEM, de los que se traslapen en años acumulados y de los que representan apoyo a otros organismos encargados de la regularización, con el objetivo de no duplicar las cifras.

3° Elaboración de resultados.

Con el fin de clarificar el proceso de regularización en el caso de terrenos de origen ejidal o comunal, se desarrolló un esquema analítico propio; para ello se ejemplifica con un caso; tenemos un ejido "X" ocupado por 32 hogares (Gráfico 4), en el que lo primero que se hace es la expropiación del terreno. Una vez logrado esto, se llevará a cabo la regularización, y como consecuencia de las acciones regularizadoras del organismo encargado, en la población asentada se darán las siguientes fases dentro de la superficie (lotes) sujeta al proceso de regularización, medidas en términos de acciones regularizadoras por cada lote:

1º Acciones por regularizar, son las que cubren los lotes por regularizar, técnicamente llamado por los organismos lotes "por contratar"⁴², es decir, son aquellos lotes que sus ocupantes no solicitaron su regularización. El proceso regularizador no se inicia en este predio.

2º Acciones en regularización, son las que ocupan los lotes en proceso de regularización, es decir son los lotes cuyos ocupantes solicitaron la regularización, por lo que estos lotes se encuentran en dotación técnica y jurídica. El proceso regularizador ha empezado en estos predios.

3º Acciones regularizadas, cubren los lotes regularizados totalmente. Los ocupantes de los lotes cuentan con sus títulos de propiedad. El proceso regularizador aquí ha finalizado.

⁴²Cuando la familia posesionaria del lote no hace el contrato con el organismo respectivo para iniciar la regularización de su lote.

Entonces la regularización de un ejido expropiado puede durar muchos años, y sus fases irán cambiando conforme se va cubriendo la totalidad del terreno, en función de las solicitudes de contrato para la regularización de los pobladores⁴³.

La gráfica 4 muestra así en forma cuantitativa y cualitativa el proceso expuesto, para ello la evolución de la acción regularizadora toma sus propios espacios en la superficie del proceso, denominándose ACCIÓN⁴⁴, a la unidad de superficie (lote) por hogar establecido en el proceso de regularización. En el caso ejemplificado, vemos 4 lotes (1, 2, 3, y 9) que faltan de regularizar porque los hogares ocupantes no lo solicitaron, 5 lotes (4, 5, 6, 7 y 8) que están en proceso técnico jurídico porque sus ocupantes lo solicitaron, y 23 lotes (del 10 al 32) que ya están regularizados porque sus hogares ocupantes recibieron sus títulos de propiedad; quedando insertas por lo tanto sus propiedades en el sistema urbano formal.

⁴³ Este aspecto es aprovechado por los organismos para inflar sus acciones regularizadas en sus informes oficiales al incorporar generalmente a las cifras de la última fase (acciones regularizadas), cifras de los otros dos grupos (acciones por regularizar y acciones en regularización) como lotes escriturados.

⁴⁴ Concepto empleado por los organismos encargados de regularizar, como unidad de medida de sus operaciones.

GRAFICA 4

PROCESO DE LAS ACCIONES REGULARIZADORAS

Ejemplo en tierra ejidal expropiada que tiene 32 lotes para regularizar.

EX - EJIDO " X" = 32 acciones en superficie neta habitable

por regularizar (p) = 4 acciones

en regularización(e)= 5 acciones

regularizadas (r) = 23 acciones

1p	2p	3p	4e	5e	6e	7e	8e
9p	10r	11r	12r	13r	14r	15r	16r
17r	18r	19r	20r	21r	22r	23r	24r
25r	26r	27r	28r	29r	30r	31r	32r

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al proceso de regularización de terrenos de origen privado y estatal, aunque tiene un desarrollo diferente que los terrenos de origen ejidal y comunal, porque conlleva una diversidad de situaciones, aún dentro de un mismo caso - dentro de las 5 principales vías de regularización: prescripción positiva, convenios, inmatriculación judicial, procedimiento administrativo y expropiación; los convenios son los más comunes-, el procedimiento también va girar en función de las tres fases expuestas para los terrenos de origen ejidal y comunal. Pero la gran diferencia va

a radicar en el tiempo que transcurre entre cada una de las fases, pues al haber distintos trámites de regularización, dichas fases pueden, en términos cualitativos y cuantitativos, variar significativamente, dependiendo de los acuerdos de las partes involucradas y el organismo.

En el caso más general: los convenios, al permitir la formalización de la compra-venta de los predios, en el que el propietario o fraccionador llega a un acuerdo con los posesionarios, tienen un tiempo promedio normal de 5 meses. Así, las fases de la regularización se tornan muy dinámicas, involucrando totalmente a la población hasta la última fase, resultando por ello que todos los hogares sean titulados, ya que al no existir un proceso largo para el reconocimiento de la compra-venta del terreno, no representa muchos gastos para los hogares participantes.

Sin embargo, en los casos menos usuales, cuando se dan las vías de carácter judicial y expropiatorio, éstas al durar más tiempo en el proceso, pueden ser semejantes a las 3 fases de la regularización ejemplificada, con la diferencia de que en el caso de la regularización por vía judicial se tenga la primera fase prácticamente inexistente, es decir las acciones por regularizar no se dan, pues el número de lotes cuyos hogares no solicitaron la regularización es nulo.

La explicación radica en la diferencia marcada por los procedimientos de la regularización establecida por los organismos, para el caso de tierras ejidales y comunales, al efectuarse la expropiación de los predios, el organismo invita o solicita (sensibiliza) a los pobladores a que regularicen sus predios. Mientras que en caso de tierras particulares y estatales, al efectuarse cualquiera de las vías, con la única excepción de la vía expropiatoria, el organismo no tiene necesidad de invitar o solicitar a los pobladores a la regularización de sus predios, pues el procedimiento es único.

En el desarrollo de los diferentes cuadros estadísticos, uno de los puntos importantes a enfatizar es el análisis de esta distribución, ya que dentro del conocimiento, la magnitud de los lotes no escriturados, de los en proceso y de los escriturados, como producto de los mecanismos operativos de acuerdo al régimen de la tenencia de la tierra, y de la situación económica de las familias, son trascendentes para conocer realmente el nivel de avance de los programas.

3. CÁLCULO DE LA POBLACIÓN AFECTADA POR LA IRREGULARIDAD DEL SUELO

Todo el proceso de cálculo se hizo tomando como base los dos tipos de fuentes de información mencionados: la directa y la indirecta. En la primera, con los datos conseguidos de los documentos internos de los organismos involucrados en el ámbito zonal (Corett, DGRT y Cresem), se elaboró una planilla general con la metodología del apartado anterior, cuyos resultados se complementaron con los de las fuentes indirectas, a fin de poder efectuar una estimación general de la población por entidad política y año en la ZMCM.

Dado que la información de los organismos en cuanto a su universo de trabajo (siempre creciente), en algunos casos fue incompleta hasta mediados de la década de los ochenta (los vacíos se llenaron en un inicio provisionalmente con proyecciones); se asumió tomar como base hasta esa fecha, por un lado, la información de las fuentes directas del Censo del Estado de México 1970, y de la Codeur (1979), y por otro, la información de las fuentes indirectas, ya que en tres de sus casos estas cifras se aproximaron a las cifras de la planilla hecha: Iracheta (1987) y (1989), y Espejel, Inostroza y Salazar (1990).

La metodología para el uso de las fuentes indirectas, fue primero, contrastarlas con los resultados de la planilla mencionada, y segundo, tomar las que más se aproximaban a ella, seleccionando de entre varias a cinco fuentes, las de Espejel *et al.*, Iracheta, Schteingart, Montaña y el GEM, que sin ser resultados de procedimientos matemáticos rigurosos fueron aceptables.

Así, la estimación de Espejel, Inostroza y Salazar (1990:224) se fundamentó en un proceso de conteo de las unidades de propiedad por municipio, que resultó del desglose de todas las unidades de propiedad del Estado, tomando como fuente documentos que informaban sobre el avance del proceso de regularización en 1984, facilitados por la Dirección de Tenencia de la Tierra del Estado de México. A cuyo resultado total (957 unidades) los autores le otorgan un margen de error del 20% por fallas de consignación y repetición de los datos, por lo que las unidades de propiedad totales de todos los municipios considerados se redujeron a 766, así como

“el número total de lotes a 384,810, con una población estimada en 2'424,303 habitantes” (ibid.).

Las estimaciones de Iracheta (1987:22) (1989:260) se sustentan principalmente en cálculos a partir de datos obtenidos en los archivos del Programa Estatal de Suelo y la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México. La estimación porcentual de Schteingart (1985:38) fue efectuada con base en las informaciones del Departamento del Distrito Federal; Montaña (1976:92) cita el porcentaje mencionado por Helios Padilla, delegado en el D.F. de la Corett, en una entrevista periodística (Excélsior, 20-02-1976). La estimación del GEM (1976) se sostiene en las informaciones de las diversas entidades del sector de desarrollo del gobierno estatal.

Con todo este basamento se procedió a confeccionar el cuadro 11, calculando primero la población en situación irregular con la información disponible mencionada. Luego se procedió a calcular el porcentaje respecto a la población en general tomando como referencia básica la información del cuadro 9, complementada con proyecciones propias para los años 1977, 1982, 1984 y 1986 (con la fórmula de la tasa de interés compuesto).

De esta manera, los resultados finales llevan una aproximación confiable, pues las dos fuentes se complementan de forma equivalente, del total de fuentes (100%) la proporción participante de la directa fue del 50% y de la indirecta fue del 50%.

B. DISEÑO Y ANÁLISIS DE LAS MUESTRAS

1. MUESTRA PARA CONOCER LOS NIVELES SALARIALES DE CHALCO

El diseño de muestreo que se optó por aplicar para el caso de Chalco, se debe principalmente a la simplicidad en el proceso de selección de la muestra que tiene por nombre MUESTREO SISTEMÁTICO. Éste consiste en seleccionar "n" registros o fichas de una población total.

De esta manera la selección consistió en elegir un intervalo apropiado y seleccionar las fichas subsecuentes a intervalos iguales a lo largo de la pila de fichas de estudio socio-económico de Corett-Edomex; es decir, la base del método involucró la selección aleatoria de un elemento de los primeros k elementos y posteriormente la selección de cada k-ésimo elemento.

Una muestra sistemática generalmente se extiende de manera más uniforme sobre toda la población y, por lo tanto, puede proporcionar mayor información acerca de la población que si se hubiera seleccionado por un muestreo aleatorio simple (Mendenhall, 1987: 167).

Se sabe que una muestra aleatoria del 10% de una población, por lo general es representativa del parámetro que se desea conocer (ibid, 168) por lo que dado que el tamaño de la población es conocido, el total del registro de fichas asciende a 10,000, se trabajó con 1,000 registros bajo los supuestos mencionados.

Por lo tanto tomando en cuenta que en una muestra sistemática de "n" elementos de una población de tamaño N, k debe ser menor o igual que N/n (esto es, $K \leq N/n$) (ibid, 169-186). Para el caso se tuvo: $k \leq (10,000 / 1,000)$; esto es $k \leq 10$

En ese sentido, dentro de las primeras 10 fichas se seleccionó una al azar con una tabla de números aleatorios y los subsecuentes fueron tomadas después de cada diez registros. Así al finalizar el proceso se tuvo 1,000 fichas seleccionadas, que representaron el 10% del total de la población de Chalco.

2. MUESTRA DEL VALOR DE LA TIERRA

Teniendo en cuenta que la distribución territorial de los poblados pertenecientes a los programas de Corett-Edomex es de la siguiente manera:

MODULO	Nº DE POBLADOS	MUNICIPIOS
I	21	Tlalnepantla, Cuautitlan, Naucalpan, Tultitlan, Chalco, Tecamac, Coacalco y La Paz.
II	7	Chalco e Ixtapaluca
III	2	Chalco
IV	1	Chalco
V	2	Chicoloapan y Texcoco
VI	1	Chimalhuacan
VII	2	Chalco
VIII	6	Chalco
IX	2	Naucalpan
X	5	Cuautitlan Izcalli y Tepotzotlan
XI	1	Naucalpan
XII	1	Naucalpan
XIII	1	Atizapan de Zaragoza
XIV	5	Ecatepec y Netzahualcoyotl
XV	1	Tecamac
XVI	4	Tecamac y Acolman
XVII	1	Tecamac
Total: 17	63	18

En dicha distribución, cada poblado tiene varias zonas con diferentes dimensiones, y diferentes características físicas respecto a la superficie en proceso de regularización, implicando por lo tanto diferentes valorizaciones para cada predio. Así, dentro de un mismo poblado, existe una variedad de valores de acuerdo a determinada zona, tanto en el valor social como en el comercial, establecidos por el organismo.

De esta manera, para extraer la muestra utilizando un mapa, se dividió toda la superficie involucrada por los programas en 100 partes iguales, numerando cada una de ellas, para luego extraer el 10% de cada una; luego, se seleccionaron 10 secciones, utilizando para ello una tabla de números aleatorios.

Una vez hallada la muestra, se tomaron los valores más altos y los valores más bajos por metro cuadrado dentro de cada una de las secciones, para establecer luego un promedio, resultando la información siguiente:

POBLADOS (de las secciones)	PRECIO x M2 DE TIERRA			
	VALORES MAS ALTOS		VALORES MAS BAJOS	
	VS	VC	VS	VC
Ayotla	1.50	20.00	0.60	6.00
Chalco I	2.00	16.00	1.30	10.40
Sn. Fco. Chilpa II	2.40	14.00	0.80	8.40
Sn Marcos Huixtoco	0.40	6.00	0.28	3.50
Ixtapaluca	1.50	10.00	0.90	6.00
Sn. Mateo Tezoquiapan	2.40	10.00	1.60	8.00
Sn. Lucas Xoloc	2.00	14.00	1.00	7.00
Sn. Miguel Chalma III	3.50	18.00	1.30	10.00
Sn. Pedro Xalostoc II	3.00	35.00	1.20	13.00
Santiago Occipaco II	3.50	38.00	1.50	14.00

Así, los resultados del cuadro 16 (p. 124) contienen los promedios entre los valores más altos y bajos de los poblados seleccionados.

3. MUESTRA DE LAS CAUSAS POR LAS CUALES LOS HOGARES NO HAN CONTRATADO LA REGULARIZACIÓN

Se extrajo una muestra aleatoria simple de 100 hojas de inspección ocular de todos los poblados de Chalco, entre los hogares que tenían problemas para pagar las deudas contraídas por los contratos de regularización hechos en el período de 1992 con Corett-Edomex. La muestra consistió también en aplicar el método denominado "muestreo sistemático", que consistió en extraer "n" hojas del total de hojas.

La selección consistió en elegir un intervalo apropiado y seleccionar las fichas subsecuentes rescatadas a intervalos iguales a lo largo del archivo muerto. La base del método involucró la selección aleatoria de una hoja de las primeras "k" hojas y posteriormente la selección de cada K-ésima hoja.

Se sabe que una muestra aleatoria del 10% de una población, es representativa, pero teniendo en cuenta el costo, trabajo y tiempo, sobre todo las condiciones físicas del archivo (mal estado) y las condiciones administrativas (reservadas) de disponibilidad del organismo; además de que se conoce por vía empírica (información de funcionarios), de una distribución proporcional aproximada de las causas por las cuales los hogares no contrataron la regularización de su predio (80% por limitaciones económicas y 20% por otros casos); se tomó la decisión de que con una muestra del 2.5% sería suficiente para tener una buena aproximación a la distribución de las respuestas del total de hogares que no contrataron. Para lo cual se hizo los siguientes cálculos del tamaño de la muestra que comprobó su confiabilidad.

Cálculo del Tamaño de la Muestra

Partiendo de la fórmula de Scheaffer et al. (1987:58) se desarrolló lo siguiente:

Tamaño de muestra n requerido para estimar p con un límite para el error de estimación B:

confiabilidad: 92%

$$D = \frac{B^2}{4} = \frac{(.08)^2}{4} = 0.0016$$

$$n = \frac{Npq}{(N-1)D + pq} = \frac{4,000(.8)(.2)}{(3,999)(0.0016) + (.8)(.2)} = \frac{640}{6.5584} = 97.58478$$

Donde:

N= 4,000 Número de casos

p= .8 Limitaciones económicas para contratar la regularización

q= .2 Otros

D=0.0016 Error de estimación

Con lo que se obtuvo un tamaño de muestra de 98 registros, que redondeado a 100 confirma nuestra decisión. Por otra parte, para extraerlas de las 4,000 hojas obtenidas, se tuvo en cuenta que para una muestra sistemática de "n" elementos de una población de tamaño "N", "k" debe ser menor o igual que N/n (es decir $k \leq N/n$).

Calculando: $k \leq (4,000/100)$; es $k \leq 40$

Entonces, dentro de las primeras 40 hojas se seleccionó una al azar con una tabla de números aleatorios y luego cada hoja subsecuente fue tomada después de cada 40 registros.



INSPECCION OCULAR
COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO

POSESIONARIO _____ FECHA: _____

ENTREVISTADO _____ HORA: DE _____ A _____

POBLADO _____ ZONA _____ MANZ. _____ LOTE _____ SUP. _____

MUNICIPIO _____ INDICAR USO: I.- CH, CM, MX, EC, B, S.P.

" CROQUIS " II.- CAUSAS POR LAS QUE NO HA CONTRATADO III.- DOCUMENTOS:

- A) Falta de dinero
B) Falta de avalúo
C) Solicit6 reconsideración
D) Problema topográfico
E) Problema Jurídico
F) Información deficiente
G) Sin problemas
H) Otros, especifique:
1) Constancia Ejidal
2) Cesión de derechos
3) Contrato compra-venta
4) Pago de cooperación
5) Boleta predial, Trasl.D.
6) Recibo, agua, luz, etc.
7) Cédula Fecha
8) Escritura
9) Otros

OBSERVACIONES: _____

PROMOTOR
NOMBRE Y FIRMA _____ FIRMA ENTREVISTADO _____



INSPECCION OCULAR
COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO

POSESIONARIO _____ FECHA: _____

ENTREVISTADO _____ HORA: DE _____ A _____

POBLADO _____ ZONA _____ MANZ. _____ LOTE _____ SUP. _____

MUNICIPIO _____ INDICAR USO: I.- CH, CM, MX, EC, B, S.P.

" CROQUIS " II.- CAUSAS POR LAS QUE NO HA CONTRATADO III.- DOCUMENTOS:

- A) Falta de dinero
B) Falta de avalúo
C) Solicit6 reconsideración
D) Problema topográfico
E) Problema Jurídico
F) Información deficiente
G) Sin problemas
H) Otros, especifique:
1) Constancia Ejidal
2) Cesión de derechos
3) Contrato compra-venta
4) Pago de cooperación
5) Boleta predial, Trasl.D.
6) Recibo, agua, luz, etc.
7) Cédula Fecha
8) Escritura
9) Otros

OBSERVACIONES: _____

PROMOTOR
NOMBRE Y FIRMA _____ FIRMA ENTREVISTADO _____

C. GUÍA PARA LA ENTREVISTA A FUNCIONARIOS Y DIRECTIVOS DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

I. INFORMACIÓN GENERAL

- A. Nombre del organismo
- B. Dirección
- C. Teléfono
- D. Cargo del funcionario o directivo
- E. Presentación general del organismo
 - 1. Fecha de constitución
 - 2. Fecha de inicio de operaciones
 - 3. Cantidad total y anual de acciones

II. DEL CARÁCTER DEL ORGANISMO

- A. Régimen de propiedad en la que trabaja el Organismo, bases legales.
 - 1. Aspectos de la organización interna de la Institución
- B. En qué consiste el programa operativo anual
- C. Cuales son los procedimientos que utiliza el organismo para regularizar la tenencia de la tierra
- D. Factores que favorecen el avance de los programas
- E. Factores que obstaculizan el proceso.
- F. Duración y requisitos de los trámites
- G. Nivel de participación de los poblados
 - 1. Tipo de pagos hay que realizar para regularizar un predio
 - 2. Deudores por concepto de contratos de la regularización
- H. Manejo del sistema de archivo interno

III. INTERRELACIONES INSTITUCIONALES

- 1. Niveles de coordinación y participación con otras instituciones para llevar a cabo el proceso.
- 2. Características institucionales en campañas masivas de titulación, rol de la institución.

NOTAS Y COMENTARIOS

FECHA:

USTED, QUE OCUPA UN LOTE EN FORMA IRREGULAR, PERO QUIERE DAR A SU FAMILIA LA SEGURIDAD DE UN PATRIMONIO, DEBE SABER QUE EN CoRETT TENEMOS LA MISMA PREOCUPACION.

POR ESO TRABAJAMOS PARA SUPERAR NUESTROS SISTEMAS Y HACER MAS AGIL NUESTRA LABOR, ASI, PRONTO LOGRAREMOS EL OBJETIVO DESEADO: SU PATRIMONIO, LA REGULARIZACION DE SU LOTE.

SABEMOS QUE TIENE UNA AUTENTICA NECESIDAD DE OCUPAR ESE LOTE: POR ESO PONEMOS A SU ALCANCE LA POSIBILIDAD DE OBTENER SU ESCRITURA.



LA LABOR DE CoRETT ES UNA LABOR SOCIAL: POR ESO EL COSTO DE SU LOTE NO PUEDE SER ALTO.

¡CONTRATELO HOY MISMO!

PARA CONTRATAR SU LOTE PUEDE ELEGIR EL PLAN DE PAGO QUE MAS LE CONVENGA:

CONTADO

EL PAGO TOTAL DE SU LOTE Y ESCRITURAS.

CONTADO COMERCIAL

UN PAGO INICIAL A CUENTA DEL VALOR TOTAL Y LOS GASTOS DE ESCRITURACION. EL RESTO HASTA EN 3 MESES SIN INTERESES.

CREDITO

UN PEQUEÑO PAGO INICIAL MAS LOS GASTOS DE ESCRITURACION Y DISPONE HASTA DE 36 MESES PARA PAGAR EL RESTO, CON MUY BAJOS INTERESES.

BIBLIOGRAFÍA

1. Albiter A., David. **REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN PROPIEDAD 1993 PRIVADA**. Foro de Desarrollo Regional y Urbano. Mimeo. México.
2. _____ **LOS PROGRAMAS DE LA COMISIÓN DE REGULARIZACION DE LA 1993b TENENCIA DE LA TIERRA EN EL ESTADO DE MEXICO**. En "Acceso al Suelo Metropolitano". Guillermo Ramírez y Noemí Stolarski (Compiladores). Fundación Distrito Federal Cambio XXI/PRI, DF. México, D.F.
3. Anisimov, G.D. y Otros. **DICCIONARIO MARXISTA DE ECONOMÍA POLÍTICA**. 1988 Ed. Cultura Popular. México.
4. Arau Chavarria, R. **ORGANIZACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COLONIAS DEL SUR**. En 1987 *Revista Mexicana de Sociología* N° 4 octubre-diciembre 1987. México.
5. AURIS, Instituto de Acción Urbana e Integración Social. **ESTUDIO MACROECONÓMICO 1989 DE OFERTA Y DEMANDA DE VIVIENDA EN EL ESTADO DE MÉXICO**. Gobierno del Estado de México y Auris. México.
6. _____ **NATURALEZA DE LA COMISIÓN REGULARIZADORA DE LA 1970 PROPIEDAD URBANO-EJIDAL**. Documento mecanografiado, sin paginación.
7. _____ **INFORME DE ACTIVIDADES POR EL PERIODO COMPRENDIDO DEL 1971 1º DE SEPTIEMBRE DE 1970 AL 31 DE DICIEMBRE DE 1971**. Doc. Interno, Mimeo. México.
8. _____ **ESTUDIO DE ORGANIZACIÓN PARA AURIS**. Doc. Interno. Mecanografiado. 1971b México.
9. _____ **INFORME ANUAL. Sep.75- Sep.76**. Doc. Interno mecanografiado. Sin número 1976 de páginas. México.
10. _____ **INFORME DE ACTIVIDADES 1970-1980**. Sin número de páginas. México. 1980
11. Azuela, Antonio. **CORPORATIVISMO Y PRIVATIZACIÓN EN LA REGULARIZACIÓN 1994 DE LA TENENCIA DE LA TIERRA**. En *Cambios Económicos y Periferia de las Grandes Ciudades, El Caso de la Ciudad de México*. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México.

12. _____ LA REFORMA DEL RÉGIMEN EJIDAL Y EL DESARROLLO URBANO.
1992 Ponencia presentada en el Foro sobre el Artículo 27. Cámara de Diputados. Veracruz, 13 de febrero de 1992. Mimeo. México.
13. _____ LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LA 1991
INSTITUCIONALIZACION DEL MERCADO 'INFORMAL' DE SUELO URBANO
EN MEXICO. Ponencia presentada en el International Research Workshop: Land
Value and Land Prices, and the Impact of Public Policy upon Valorisation Process
in Less Developed Countries. Cambridge, July 1991.
14. _____ LA POLÍTICA URBANA, EL PAPEL DEL ESTADO Y LA RELACIÓN ESTADO
1989 SOCIEDAD. En Políticas Urbanas y Urbanización de la Política. René Coulomb y
Emilio Duhau Coord. Universidad Autónoma Metropolitana.
15. _____ LA CIUDAD, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL DERECHO. El Colegio de
1989b México.
16. _____ HACIA UNA SOCIOLOGÍA JURÍDICA DE LA URBANIZACIÓN POPULAR.
1984 En Revista A Vol. V N° 11. Enero-Abril. Universidad Autónoma Metropolitana.
México.
17. Barnekov, Timothy; Boyle, Robin; Rich, Daniel. PRIVATISM AND URBAN POLICY IN
1989 BRITAIN AND THE UNITED STATES. Oxford University Press.
18. Barra García, Félix y Otros. LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
1975 EN MEXICO. Archivos del IEPES. N°10.
19. Becerril Naranjo, Sergio. EL PROCESO DE POBLAMIENTO DE CIUDAD
1990 NEZAHUALCOYOTL 1940-1980. Tesis de maestría. Facultad de Arquitectura y
Arte, Universidad Autónoma del Estado de México.
19. Bejarano, Fernando. LA IRREGULARIDAD DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LAS
1983 COLONIAS POPULARES (1976-1982). En Revista Mexicana de Sociología. Año
XLV/Vol. XLV/Num. 3 julio-septiembre 1983.
20. Bejarano, Fernando y Lugo, Gabriela. LA ACCIÓN DEL ESTADO, EL CAPITAL Y LA
1981 FORMACIÓN DE LAS COLONIAS POPULARES EN LA TRANSFORMACIÓN
URBANA DE LAS TIERRAS EJIDALES EN LAS DELEGACIONES DE
MAGDALENA CONTRERAS Y TLALPAN. EL CASO DE LA COL. POPULAR
MIGUEL HIDALGO. Universidad Iberoamericana (Tesis prof. C.S.), México.

21. Cano Asperó, Andrea. LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN 1990 COLONIAS ASENTADAS EN EJIDOS, 1982-88. Tesis de Maestría. CEDDU. El Colegio de México.
22. Castañeda, Víctor. MERCADO INMOBILIARIO EN LA PERIFERIA METROPOLITANA: 1988 LOS PRECIOS DEL SUELO. Estudio de Casos. En Estructura Territorial de la Ciudad de México. Coord. Terrazas, Oscar y Preciat, Eduardo. Plaza y Valdés Edit. México.
23. Castells, Manuel. LA CUESTIÓN URBANA. Siglo XXI editores. México. 1974
24. Claval, Paul. ESPACIO Y PODER. Fondo de Cultura Económica. México. 1982
25. Clichevsky, Nora. CIUDAD Y TIERRA URBANA. En lo Urbano: Teoría y Métodos. Mario 1989 Lungo (Comp.) PC AADS/S.C. CSUCA EDUCA, San José, Costa Rica.
26. CNUAH (HABITAT). MEJORAMIENTO FÍSICO DE LOS BARRIOS DE TUGURIOS Y 1981 LOS ASENTAMIENTOS DE OCUPANTES SIN TITULO. Centro de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
27. _____ TIERRAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. Centro de las 1984 Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
28. CODEUR (Comisión de Desarrollo Urbano). PROGRAMA DE RECURSOS TERRITORIALES 1979 Y VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL. México, D.F.
29. CONAPO (Consejo Nacional de Población). Dirección General de Estudios de Población. 1993 INDICADORES SOCIOECONÓMICOS E ÍNDICE DE MARGINACIÓN MUNICIPAL 1990.
30. CORETT (Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra). LOS TIEMPOS EN EL 1989 PROCESO DE LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. En Revista CORETT INFORMA. Año 1- N°2 Septiembre-Octubre. México.
31. CORETT-EDOMEX (Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra-Del. Estado 1992 de México). MANUAL DE ORGANIZACION. Mimeo. México.

32. Cortés Rocha, J. INVASIONES EN SUELO URBANO. En *Vivienda* N°1 Vol. 10 enero-1985 junio 1985. México.
33. CRESEM (Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México). MEJORAMIENTO URBANO EN EL ESTADO DE MEXICO. Mimeo. Sin número de páginas y sin fecha.
34. CRIS. LA VIVIENDA Y EL SECTOR PUBLICO FEDERAL. México. 1990
35. Dahl, Robert. WHO GOVERNS? DEMOCRACY IN AN AMERICAN CITY. New Haven: Yale 1961 University Press.
36. Duhau, Emilio. REGULACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN COLONIAS POPULARES. En revista *Ciudades*, N° 24, Red Nacional de Investigación Urbana. México.
37. Dunleavy, Patrick. URBAN POLITICAL ANALISYS. The Macmillan Press Ltd. Great 1980 Britain.
38. Escandon, Jorge. REGULARIZACIÓN TERRITORIAL EN EL DISTRITO FEDERAL. 1992 Dirección General de Regularización Territorial. Mimeo.
39. Espejel D., Samuel; Inostroza F., Luis y Salazar M., Julián. DESARROLLO, 1990 ADMINISTRACIÓN Y PLANEACION MUNICIPAL: LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE MEXICO. Universidad Autónoma del Estado de México. Universidad Autónoma Metropolitana. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
40. García Luna, Margarita. CIUDAD NEZAHUALCOYOTL. Gobierno del Estado de México. 1992
41. García Peralta Nieto, Ma. LA ACCIÓN DEL ESTADO EN TIERRA EJIDAL Y VIVIENDA. 1979 Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano. El Colegio de México.
42. Garza, Gustavo y Schteingart, Martha. LA ACCIÓN HABITACIONAL DEL ESTADO EN 1978 MEXICO. El Colegio de México.
43. GEM (Gobierno del Estado de México). REGULARIZACION DEL PROBLEMA URBANO 1970 EJIDAL. AURIS. Sin número de páginas. México.

44. _____ DATOS MONOGRÁFICOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD
1973 NETZAHUALCOYOTL. Doc. Interno, Mecanografiado. Sin número de páginas.
México.
45. _____ SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO AL PUEBLO DEL ESTADO DE
1978 MEXICO. Toluca, México.
46. _____ MEMORIA 1975-1981. Dirección General de Hacienda del Gobierno del estado
1981 de México. Sin numeración de páginas. México.
47. _____ INFORME 1992. México
1992
48. _____ PANORÁMICA SOCIO-ECONOMICA. México.
1993
49. _____ ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. Sin número de páginas y sin fecha.
México.
50. González de la Garza, Rodolfo. REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.
1977 En Política Agraria del Presidente Luis Echeverría Álvarez 1970-1976. México.
51. Hall, J.A. e Ikenberry, G.J. EL ESTADO. Ed. Nueva Imagen, México.
1991
52. Huitrón H., Antonio. BIENES COMUNALES EN EL ESTADO DE MEXICO. Ediciones
1972 Gobierno del Estado de México.
53. Hunter, F. COMMUNITY POWER STRUCTURE. The University of North Carolina Press.
1953
54. INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática). ATLAS EJIDAL DEL
1990 ESTADO DE MEXICO. Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal, 1988. México.
55. _____ Dirección General de Estadística, IX, X, XI Censos Generales de Población y
1970, 1980 y 1990 Vivienda. México
56. Infante, Ricardo y Klein, Emilio. MERCADO LATINOAMERICANO DEL TRABAJO. En
1991 Revista de la CEPAL N°45.

57. Iracheta C., Alfonso. EL SUELO PARA VIVIENDA EN LA ZONA METROPOLITANA 1987 DE LA CIUDAD DE MEXICO. SEDUE "Metrópolis 87". Versión preliminar. México.
58. _____ ALGUNAS REFLEXIONES EN RELACIÓN AL PROBLEMA DEL SUELO 1988 PARA VIVIENDA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO. En "Procesos Habitacionales en la Ciudad de México", Marco A. Michel Coord. SEDUE, Universidad Autónoma Metropolitana. México.
59. _____ DIEZ AÑOS DE PLANEACION DEL SUELO EN LA ZONA 1989 METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO. En "Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988". Gustavo Garza Compilador. El Colegio de México.
60. Jiménez B., Margarita. PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD: UNA NUEVA 1992 POLÍTICA. En Revista "El Cotidiano" N°49. Julio-Agosto 1992. Universidad Autónoma Metropolitana.
61. Lojkin, J. EL MARXISMO, EL ESTADO Y LA CUESTIÓN URBANA. Siglo XXI Eds., 1979 México.
62. Legorreta, Jorge. RENTAS INMOBILIARIAS Y MERCADO DEL SUELO EN LAS 1989 PERIFERIAS URBANAS. En Ciudades N°1 enero-marzo 1989. Red Nacional de Investigación Urbana, México.
63. Lomelín, Javier. MERCADO DE BIENES RAÍCES. En Acceso al Suelo Urbano Metropolitano. 1993 Guillermo Ramírez H. y Noemí Stolarski R. (Comp.) Fundación Distrito Federal. Ed. Cambio XXI/PRI DF, México.
64. Marx, Carlos. EL CAPITAL. T.I Vol.2. Siglo XXI, México. 1988
65. Matus, Carlos. ADIÓS SEÑOR PRESIDENTE, PLANIFICACION, ANTIPLANIFICACIÓN 1987 Y GOBIERNO. Pomaire, Caracas.
66. Mathieu, Dominique y Tomas, Francois. ¿FIN DE LA PROPIEDAD POPULAR? En Ciudades 1992 N°15 Año 4. Julio-Septiembre.
67. Mendenhal, William. INTRODUCCIÓN A LA PROBABILIDAD ESTADÍSTICA. Grupo 1987 Editorial Iberoamérica. México. D.F.

68. Montaña, J. LOS POBRES DE LA CIUDAD EN LOS ASENTAMIENTOS ESPONTÁNEOS. 1976 Siglo XXI, México, D.F.
69. Moreno, Florita. POLÍTICA Y TERRITORIO: LA PRESENCIA DEL PODER POLÍTICO 1988 EN EL PROCESO DE EXPANSIÓN TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO. En Política y Movimientos Sociales en la Ciudad de México. Desarrollo Urbano. Desafíos de una gran Metrópoli Plaza y Valdés. DDF, Dic, México.
70. Moreno Esquivel, Ma. Eugenia. PROMOCIÓN INMOBILIARIA Y PROMOCIÓN DE LA 1989 MARGINALIDAD SOCIAL. En Ciudades N°1 enero-marzo 1989. Red Nacional de Investigación Urbana, México.
71. Morett S., Jesús C. ALTERNATIVAS DE MODERNIZACIÓN DEL EJIDO. Edit. Diana. 1992 México.
72. O'Donnell, Guillermo. APUNTES PARA UNA TEORÍA DEL ESTADO. En Revista 1978 Mexicana de Sociología. Año XL. N° 4 octubre-diciembre 1978. México.
73. Offe, Clauss. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR. Alianza 1990 Editorial.
74. Orville, F. Grimes, Jr. VIVIENDAS PARA FAMILIAS URBANAS DE BAJOS INGRESOS. 1979 Aspectos Económicos y de Política en el Mundo en Desarrollo. Ed. Tecnos. Madrid.
75. Palestino E., Feliciano y Rodríguez O., Imelda A. CIUDAD DE MEXICO Y CIUDAD 1989 NEZAHUALCOYOTL LABERINTOS DE SUEÑOS. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Zaragoza. Universidad Nacional Autónoma de México.
76. Pazos, Luis. LA DISPUTA POR EL EJIDO. Edit. Diana. México. 1991
77. Pesenti, Antonio. LECCIONES DE ECONOMÍA POLÍTICA. Ediciones Quinto Sol S.A. México. Sin año.
78. PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad). LA SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO 1992 NACIONAL. México.
79. Registro Público de la Propiedad. MEMORIA 1981-1987. Gobierno del Estado de México. 1987

80. Rendón, Teresa y Salas, Carlos. EL EMPLEO EN MÉXICO EN LOS OCHENTA: 1993 TENDENCIAS Y CAMBIOS. En revista "Comercio Exterior", Vol. 43, Num 8, agosto.
81. Robles González, Gustavo. EL ACCESO AL SUELO. En revista "Diálogo Nacional". 1988 Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IEPES). 18 de Feb.de 1988.
82. Rodríguez V., Daniel y Bautista F., José. LA POLÍTICA URBANA DEL ESTADO EN LA 1985 CIUDAD DE MEXICO Y EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR: 1977-1980. Tesis profesional de Licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Trabajo Social. México, D.F.
83. SAHOP (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas). GLOSARIO DE 1978 TÉRMINOS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS.
84. SAHOP-SAH-DGPC (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas- Subsecretaría 1977 de Asentamientos Humanos- Dirección General de Participación de la Comunidad). GUÍA PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL PROCESO DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. En "Desarrollo Urbano" N° 27.
85. Schteingart, Martha. FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE UN ASENTAMIENTO 1981 POPULAR EN MEXICO: EL CASO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL. Revista Interamericana de Planificación. No.57, Argentina.
86. _____ CRECIMIENTO URBANO Y TENENCIA DE LA TIERRA. El Caso de la 1981b Ciudad de México. En Revista Interamericana de Planificación. Vol.XV, N°60, diciembre de 1981.SIAP.
87. _____ CRECIMIENTO URBANO TRANSFORMACIÓN DE TERRENOS RURALES 1985 DE PROPIEDAD COLECTIVA Y POLÍTICAS DE ESTADO: LOS CASOS DE ABIDJAN Y LA CIUDAD DE MEXICO. En Revista A, Vol. VI, N°15, Mayo-Agosto. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
88. _____ HÁBITAT POPULAR EN AMÉRICA LATINA. En Seminario Internacional 1990 Hábitat Popular Urbano: Política de Desarrollo o Situación de Emergencia.
89. _____ ASPECTOS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS DE LA AUTOGESTIÓN URBANA. 1990b En Revista Sociológica, N°12, año 5. Enero-Abril 1990. UAM-Azcapotzalco.

90. _____ POBREZA, CONDICIONES DE VIDA Y SALUD EN LA CIUDAD DE
1993 MEXICO. En Simposio Internacional Sistemas Metropolitanos. El Colegio Mexiquense. México.
91. Scheaffer, Mendenhall y Ott. ELEMENTOS DE MUESTREO. Grupo Editorial Iberoamérica, 1987 México, D.F.
92. Smith, Wallace. SOCIOLOGÍA Y ECONOMÍA DE LA VIVIENDA. Ed. Pax-México 1970 Librería Carlos Cesarman, S.A. México, D.F.
93. Solís, Elena. LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA
1993 TIERRA. Manuscrito de apuntes de charla efectuada el 24 de marzo de 1993, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.
94. Suárez, Antonio y Pérez Haro, Eduardo. CAÍDA Y RECUPERACIÓN: LOS SALARIOS EN
1993 MEXICO 1987-1993. En El Cotidiano Nro. 59. UAM Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Diciembre. México, D.F.
95. Topalov, Christian. LA URBANIZACIÓN CAPITALISTA. Edicol, México.
1979
96. Turner, John F.C. ASENTAMIENTOS HUMANOS NO REGULADOS. En Desarrollo
1975 Urbano Regional en América Latina. Problemas y Políticas, selección de Luis Unikel S. y Andres Necochea V. Fondo de Cultura Económica. México. Lectura 15.
97. Valdés R., Carlos E. LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL
1985 ESTADO DE MEXICO. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Derecho. Tesis. Toluca, México.
98. Varley Ann. RELACIONES ENTRE LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA
1988 TIERRA Y MEJORAS EN LA VIVIENDA: EL CASO DE LA CIUDAD DE MEXICO. Revista "A". Vol. IX. No. 25, Sep-Dic. Universidad Autónoma Metropolitana.
99. _____ LA ZONA URBANA EJIDAL Y LA URBANIZACIÓN DE LA CIUDAD DE
1985 MÉXICO. Revista "A" Vol. VI, Nº 15. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. México.

LISTA DE SIGLAS

AURIS	Instituto de Acción Urbana e Integración Social.
CABIN	Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
CODEUR	Comisión de Desarrollo Urbano.
CONAPO	Comisión Nacional de Población.
CORETT	Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra.
CORETT-EDOMEX	Corett delegación Estado de México.
CRESEM	Comisión para la Regulación del Suelo en el Estado de México.
DDF	Departamento del Distrito Federal.
DF	Distrito Federal.
DGRT	Dirección General de Regularización Territorial del DDF.
GEM	Gobierno del Estado de México.
ENEU	Encuesta Nacional de Empleo Urbano.
FINEZA	Fideicomiso de Ciudad Netzahualcóyotl.
FONAFE	Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
INDECO	Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor.
MCEM	Municipios Conurbados del Estado de México.
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad.
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
SRA	Secretaría de Reforma Agraria.
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México.