

28
15

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



El Fenómeno de los Asentamientos Humanos Irregulares en México y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Corett

T E S I S

**Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

Presenta:

Ramón Garza Cuevas

Diciembre de 1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CONTENIDO

	Pag.
INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO.- El Asentamiento Urbano	3
I.- Antecedentes históricos del proceso de urbanización	3
II.- Subdesarrollo y urbanización: Los problemas urbanos en los países Latinoamericanos.	7
III.- Los Asentamientos humanos espontáneos o no regulados (definición de conceptos y generalidades)	11
CAPITULO SEGUNDO. Los Asentamientos Humanos Irregulares en México.	16
I.- Causas y orígenes del fenómeno en México (aspectos políticos, económicos y sociales del país de 1900-1970)	16
II.- Proceso de urbanización en México	26
III.- El problema de la vivienda urbana	32
IV.- El fenómeno de los asentamientos humanos irregulares en México.	35
CAPITULO TERCERO. Políticas, leyes e Instituciones del Gobierno Federal para solucionar el problema.	39
I.- Introducción.	39
II.- Políticas adoptadas por el Gobierno Federal para solucionar el problema.	41
III.- Leyes e Instituciones.	45
IV.- La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, un Organismo Público del Gobierno Federal. (antecedentes histórico-jurídicos-atribuciones-estructura orgánica-funciones-mecanismos administrativos-normas y criterios técnicos utilizados en los trabajos de regularización.)	51

	Pág.
CAPITULO CUARTO.- Diagnóstico y Propuesta para solucionar el problema.	73
I.- Diagnostico	73
II.- Propuesta para solucionar el problema.	83
- Conclusiones	89
- Notas Bibliográficas	94
- Bibliografía.	97

Todos hemos sido responsables. Nos hemos dejado dividir y dirigir por los concupiscentes, los ambiciosos, los mediocres. Los que quieren una revolución de verdad, radical, intransigente, son por desgracia hombres ignorantes y sangrientos. Y los letrados sólo quieren una revolución a medias, compatible con lo único que les interesa: medrar, vivir bien, sustituir a la élite de don Porfirio. Ahí está el drama de México.

Carlos Fuentes, La muerte de Artemio Cruz.

INTRODUCCION

Hoy en día existen en el mundo decenas de millones de seres humanos, para los cuales el asentamiento urbano constituye la única esperanza de mejorar una situación absolutamente miserable. La Organización de Naciones Unidas ha calculado que sólo en el periodo transcurrido desde el año de 1960, en Asia, Africa y America Latina han emigrado a las ciudades unas 200 millones de personas; en la mayoría de los casos, éste proceso de urbanización no es causado como se pensara por un crecimiento económico y mejores condiciones de vida en las ciudades, sino por el desplazamiento masivo de la población rural tratando de escapar de la miseria, del hambre y de las enfermedades.

Como una consecuencia directa de éste acentuado proceso de urbanización, tenemos que en los países subdesarrollados, una proporción cada vez mayor del asentamiento urbano se está dando de una manera espontánea, es decir en una forma totalmente desordenada y no sujeta a la regulación de las autoridades, lo que ha venido a provocar el fenómeno de los llamados Asentamientos Humanos Irregulares.

En el caso de México, este fenómeno se generalizó en las principales ciudades de la República en donde dichos asentamientos irregulares se dieron fundamentalmente sobre terrenos de origen ejidal y comunal, provocando entre otras cosas, controversias sobre la tenencia de la tierra y posesiones al márgen de la ley, lo que vino a dificultar el crecimiento ordenado de los centros de población.

Ante esta situación, y en la búsqueda de soluciones al problema, el Gobierno de la República promueve y ejecuta diversas acciones en materia de administración pública, tanto jurídicas como administrativas, entre las que se encuentra la creación de un Organismo Descentralizado del Gobierno Federal, que es La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), creado para regularizar la propiedad de los terrenos urbanos de origen ejidal y comunal con asentamientos humanos irregulares.

El objeto de la presente investigación documental es, por una parte, el de conocer cuales fueron las causas que dieron origen al fenómeno de los asentamientos irregulares en los Países Latinoamericanos, identificar las causas específicas que lo provocaron en el caso de México, y determinar sus características

particulares, consecuencias y alcances; y por otra, el de analizar la estrategia y las acciones seguidas por el Gobierno de la República para combatir y solucionar el problema y poder determinar si el mismo está en vías de ser erradicado, o si el Gobierno de México debe seguir otro camino para encontrar su solución.

Para alcanzar este propósito, en el capítulo primero del trabajo, se analizan las características y los antecedentes históricos del proceso de urbanización, y se describe brevemente la problemática urbana de los países subdesarrollados, concretamente de los Latinoamericanos, señalando los orígenes y las generalidades de los asentamientos urbanos espontáneos o no regulados.

Más adelante, en el capítulo segundo, se describen las causas que dieron origen al fenómeno en México, y se hace una exposición sobre los antecedentes generales de tipo político, económico y social- desde principios de éste siglo hasta el año de 1970- en donde se mencionan los factores que determinaron las características del crecimiento y la configuración urbana de las ciudades de la República, y donde se señala también, el problema de la vivienda urbana por ser éste un tema íntimamente relacionado con el fenómeno de los asentamientos irregulares, para posteriormente definir las características y los alcances que el mismo ha tenido en las zonas urbanas del país.

En el capítulo tercero, se describen y analizan las medidas tomadas por el Gobierno de la República para combatir el problema, comenzando por señalar las políticas generales que en materia de asentamientos humanos se establecen para orientar el adecuado crecimiento de los actuales y futuros centros urbanos del país, contemplándose también, las reformas y adecuaciones de tipo jurídico y administrativo que se realizan para poder alcanzar estos objetivos; y hacia la segunda parte de este capítulo tercero, se hace una descripción acerca de los antecedentes histórico-jurídicos, atribuciones, organización, funciones, procedimientos administrativos y criterios técnicos con los que trabaja La CORETT.

y finalmente, en el capítulo cuarto del trabajo se hace una evaluación general y se formula un diagnóstico del fenómeno estudiado, y de las medidas que en materia de administración pública ha efectuado el Gobierno de la República para combatirlo, y se formula y fundamenta con base en los resultados obtenidos, una propuesta de solución al problema aquí tratado como una aportación personal a la investigación.

CAPITULO PRIMERO

EL ASENTAMIENTO URBANO

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROCESO DE URBANIZACION.

En opinión de diversos autores la urbanización, considerada esta como "Un fenómeno tendencial de desplazamiento masivo de población de zonas rurales a las ciudades", no siempre ha existido, más bien es un fenómeno originado fundamentalmente por las transformaciones de las sociedades, las que empezaron a surgir con la Revolución Industrial, en tanto que las ciudades existen desde mucho antes.

Investigaciones arqueológicas y antropológicas efectuadas han demostrado que los primeros asentamientos sedentarios y relativamente densos de la población humana, se dieron en la Mesopotamia hacia el año 3500 a J.C. y en China y la India del 3000 al 2500 a J.C., situándose al final del período neolítico, ahí donde el avance de la técnica y las condiciones sociales y naturales del trabajo, permitieron a los agricultores producir más de lo que ellos mismos necesitaban para subsistir.(1)

A partir de ese momento histórico se desarrolla un sistema de distribución del producto, expresión y muestra de una determinada capacidad técnica y de un determinado nivel de organización social. Las ciudades vienen a ser la forma de residencia adoptada por aquellos miembros de la sociedad cuya permanencia directa sobre el lugar del cultivo no era indispensable, es decir que éstas ciudades no podían existir más que sobre la base del excedente producido por el trabajo de la tierra.

La ciudad es el lugar geográfico donde se instala la superestructura político-administrativa de una sociedad que ha llegado a un grado tal de desarrollo técnico y social, que ha hecho posible la diferenciación del producto entre reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo, y por lo tanto, originando un sistema de repartición que supone la existencia de:

- 1) Un sistema de clases sociales;
- 2) Un sistema político que asegure a la vez el funcionamiento del conjunto social y la dominación de una clase;

- 3) Un sistema institucional de inversión, en particular en lo referente a la cultura y a la técnica; y,
- 4) Un sistema de intercambio con el exterior. (2)

En las primeras ciudades imperiales y en particular Roma, se acumulan las características descritas, con las funciones comerciales y administrativas, derivadas de la concentración en una misma aglomeración de un poder ejercido mediante la conquista de un vasto territorio; del mismo modo la penetración Romana en otras civilizaciones adopta la forma de una colonización urbana (asentamiento de funciones a la vez administrativas y de explotación mercantil). La ciudad no es por tanto, un lugar de producción, sino de gestión y dominación ligada a la primacía social del aparato político y administrativo.

Con posterioridad la ciudad medieval nace a partir de esta estructura social que la precedía, es decir, la ciudad medieval nace de la unión de una fortaleza preexistente en torno de la cual se organizó un núcleo de habitantes y de servicios, y de un mercado abierto a partir de las cruzadas; organizándose sobre estas bases instituciones Político-Administrativas propias de la ciudad, que fueron comunes en la mayoría de las ciudades que se desarrollaron en la edad media, las que dependieron muy estrechamente de la coyuntura de las nuevas relaciones sociales que surgieron de las transformaciones producidas por el sistema de distribución del producto.

Para fines del siglo XVIII la vida social y económica de algunos países europeos sufre transformaciones importantes debido a un fenómeno llamado Revolución Industrial. Es principalmente en Inglaterra y después en distintas naciones del continente europeo en donde se comienzan a gestar cambios significativos en su vida social, debido a que comienza a utilizarse la máquina movida por vapor para la elaboración de los productos, provocando concentraciones de trabajadores en las fábricas y por consecuencia el crecimiento de las ciudades industriales.

Esta Revolución Industrial se continúa y desarrolla en el transcurso del siglo XIX, siendo sus principales causas, el aumento de la demanda de productos europeos en los mercados de los países Asiáticos y del Continente Americano, y la relación de tipo colonial que tenían los países europeos con éstos mercados; cabe

señalar que las circunstancias en las que se dá este fenómeno no podemos limitarlas únicamente a su carácter tecnológico, sino que se realizan dentro de un modo de producción* que es el capitalista, por lo que conforme aumenta su ritmo e importancia el proceso de industrialización capitalista, sus efectos se dejan sentir en la configuración demográfica y espacial de éstas sociedades.

La industrialización suscitó una ampliación general de las fuentes de trabajo, convirtiéndose las ciudades de esta manera, en los centros de producción de los países de occidente. A partir de éste momento y por las mismas causas, se da origen a un fenómeno significativo y muy importante que es el de la emigración de las sociedades rurales hacia las ciudades.

En relación con esto, el Sociólogo y Urbanista Español Manuel Castells nos dice:

"La Urbanización ligada al proceso de industrialización e inserta en el desarrollo del modo de producción capitalista, es un proceso de organización del espacio que encuentra su base en dos conjuntos de hechos fundamentales"

- 1) La descomposición previa de las estructuras sociales agrarias y la emigración de la población hacia los centros urbanos ya existentes, para proporcionar la fuerza de trabajo esencial a la industrialización.
- 2) El paso de una economía doméstica a una economía de manufactura y después a una economía de fábrica, lo que significa al mismo tiempo la concentración de mano de obra, la creación de un mercado y la constitución de un medio industrial (3)

El fenómeno se generaliza, en tanto que ... " El Capitalismo transformó las economías nacionales en eslabones de una cadena única llamada economía mundial (4)

*Las fuerzas productivas sumadas a las relaciones de producción forman conjuntamente el modo de producción. Las fuerzas productivas constituyen el elemento más dinámico del modo de producción, se modifican continuamente debido a que los hombres perfeccionan sin cesar los instrumentos de trabajo y acumulan experiencia productiva. Por lo que respecta a las relaciones de producción, cambian según va cambiando el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y ejercen, a su vez, su influjo sobre el desarrollo de éstas.

y se extiende también hacia los países coloniales localizados en el Continente Asiático, en Africa y en América Latina. (Es conveniente señalar que no se trata del impacto directo de la industrialización sobre la situación de estos países, puesto que en un principio la implantación industrial es débil y poco relevante, sino más bien del impacto producido por el proceso de industrialización mediante una relación de Dependencia*, esto es, por ejemplo, como resultado del aumento de la producción industrial en las metrópolis de ciertas ramas basadas en las materias primas producidas en el país dependiente). Por esto los efectos de expansión del modo de producción dominante, también se dejan sentir en las principales ciudades de éstos países.

El crecimiento se dió en sus ritmos y en sus formas como una consecuencia de la articulación de las relaciones económicas y políticas con las metrópolis, caracterizándose el proceso de urbanización de las colonias por una concentración en la aglomeración dominante, es decir, concentrándose generalmente en la capital política.

Como podemos apreciar, las bases de la estructura urbana actual son un reflejo en gran medida de la relación de dependencia de los países coloniales (hoy denominados sub-desarrollados) con los países capitalistas de economías más fuertes y avanzadas. La historia del desarrollo económico y social de éstos países, y por tanto de su relación al espacio, es la historia de los diversos tipos y formas de dependencia por las que sucesivamente se fueron organizando sus sociedades (5)

*En relación a la Dependencia, el Economista TH. Dos Santos considera que para entenderla, "Hay que tomar en cuenta que es una situación Condicionante, ya que un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el Desarrollo de otro. La dependencia está fundada en una división internacional del trabajo que permite el desarrollo industrial de algunos países y limita este mismo desarrollo en otros, sometiénolos a las condiciones de crecimiento industrial por los centros de dominación mundial"

Por otra parte el Sociólogo y Urbanista Manuel Castells, en su obra "Imperialismo y Urbanización en América Latina" la define de la siguiente manera: "No es un mero estado de sumisión del más débil con relación al más fuerte, sino una relación estructural definida sobre todo por las articulaciones de clase en dos sociedades o conjunto de sociedades; Diremos así que una sociedad es dependiente cuando la articulación de su estructura social, a nivel económico, político e ideológico expresa relaciones asimétricas con otra formación social que ocupa, frente a la primera, una situación de poder.

II.- SUBDESARROLLO Y URBANIZACION:

LOS PROBLEMAS URBANOS EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS.

El fenómeno de urbanización en los llamados países "Subdesarrollados",* debe de ser estudiado en relación con la investigación del subdesarrollo mismo, pues este alude a niveles de crecimiento y no es sino una de las caras de una misma estructura de la cual forma parte el desarrollo.

Refiriéndonos a las teorías relacionadas con el desarrollo y el subdesarrollo de las naciones, y las causas que lo provocan, en las dos últimas décadas el esquema analítico "Centro-Periferia" en el que el subdesarrollo se atribuye a - las relaciones internacionales en la que el centro (las metrópolis) determinan las condiciones económicas de la periferia (países dependientes) del sistema capitalista mundial, ha tenido un enorme auge. Entre sus principales precursores se encuentra el sueco Gunnar Myrdal, y a nivel Latinoamericano el Argentino Raul Prebisch. Otro de los autores más representativos es Gunter Frank, quien ha ejercido una profunda tarea crítica sobre el estudio del desarrollo en América Latina.

Gunter Frank en su obra "Capitalismo y Subdesarrollo en America Latina"*** formula interesantes conceptos relacionados con la dependencia, los que seguramente nos ayudarán a comprender mejor éste problema. Este autor nos dice que:

- " El subdesarrollo no es un estado originario, en tanto que los países tienen una historia y su subdesarrollo ha sido producido por el desarrollo - del mercantilismo, más tarde del capitalismo y actualmente por el Capitalismo Industrial ";
- " Latinoamerica fué colonizada por Europa en la fase de su expansión capitalista mercantil y la economía que se formó es complementaria de esa economía mundial";
- " Las regiones que hoy aparecen como atrasadas son precisamente, las que en el pasado han mantenido los más estrechos lazos con la metrópolis"; y que,

* P. Moussa, en su obra "Les Nation Proletaires" considera que "Una Nación Subdesarrollada no puede definirse más que en relación a una nación desarrollada" y B. Niculesco las define como "Países con débil ingreso por habitante"

**Gunter Frank A. "Capitalismo y Subdesarrollo en America Latina" México Ed. siglo XXI. 1970.

"El sistema capitalista se forma como un conjunto de satélites que circulan en órbita alrededor de un astro central. Este astro central explota todo el sistema de satélites y subsatélites, los que a su vez, explotan a los que están más abajo del sistema. Dentro de los países subdesarrollados hay, por tanto, un sistema de explotación interno que se liga al sistema internacional."

Un signo característico de las economías subdesarrolladas es la falta de capitales para su desenvolvimiento. Entre las principales causas internas que impiden o limitan su formación están el atesoramiento, la evasión fiscal, su empleo especulativo y su fuga. Las desigualdades en la distribución del ingreso crean algunos capitales importantes, pero estos se destinan al consumo suntuario o se desvían a las finalidades antes señaladas. (6)

Otras características clásicas de las economías subdesarrolladas, son las siguientes:

- 1) Predomina el sector agrícola en la economía y en la ocupación.
- 2) Existe una economía dual, en la que conviven la economía de mercado y la llamada de subsistencia.
- 3) La infraestructura económica es insuficiente e inadecuada.
- 4) Aunque la actividad agrícola absorbe un gran porcentaje de la mano de obra, el producto obtenido en ese sector de actividad económica, no es proporcional al volumen de mano de obra. Es decir, la productividad en la agricultura es muy baja.
- 5) No existe casi la tecnificación de la agricultura.
- 6) La industria tiene un desarrollo rudimentario, concentrándose principalmente a las industrias extractivas y de gran transformación de productos agrícolas.
- 7) La productividad en el sector industrial también es muy reducida comparada con la de los países del mundo desarrollado *

*Según estudios realizados por las Naciones Unidas, las regiones más desarrolladas del mundo incluyen toda Europa, Japón, Norteamérica, La Unión Soviética, la zona templada de Sur-América, Australia y Nueva Zelanda; y las regiones menos desarrolladas incluyen Asia del Este (sin Japón), Asia del Sur, El Caribe, la zona tropical de Sur-América, América Central y toda África y Oceanía (sin incluir a Australia y Nueva Zelanda).

- 8) Originada por la desigual distribución del ingreso, parte importante del mismo se destina a la compra de productos extranjeros. (7)

Hablando concretamente de los países Latinoamericanos, éstos poseen una singularidad muy significativa con respecto a otras áreas llamadas subdesarrolladas o del "Tercer Mundo",* y ésta es, justamente a causa de una similitud de las sociedades que la componen, en lo referente a la estructuración de su situación dependiente. Las formaciones sociales existentes en esta región, con anterioridad a la penetración colonialista de España y Portugal, fueron prácticamente destruidas o en todo caso desintegradas socialmente en el período de la conquista, y las nuevas sociedades surgidas a partir de ése momento, nacieron y se desarrollaron bajo el signo de esta dependencia.

La evolución posterior, es el resultado de las diferentes articulaciones regionales con relación a la metrópoli y las inter-relaciones de fuerza entre los países dominantes, teniendo como resultado el desplazamiento de la supremacía Ibérica a la inglesa, y posteriormente a la Norteamericana; (8) por lo tanto, podemos afirmar que el proceso de urbanización y su problemática en América Latina, solo puede ser entendido a partir de esta especificidad histórica.

El proceso de urbanización en los países Latinoamericanos se caracteriza por los siguientes rasgos: En primer lugar, por una "explosión urbana" que es causada principalmente por el desplazamiento en gran escala de los habitantes del campo hacia las ciudades y por el propio crecimiento demográfico natural. (El factor decisivo del crecimiento urbano en América Latina es, sin duda alguna, la migración rural-urbana; A esta conclusión se llegó en el seminario de la UNESCO sobre el tema, tras comparar los diversos datos, que existe una tasa de crecimiento vegetativo aproximadamente análogo para la ciudad y el campo, en virtud de que el crecimiento se debe solo en un 50 por 100 al aumento natural mientras que el otro 50 por 100 tiene por causa la migración de origen rural)**

*La idea de "Tercer Mundo" alude a la posibilidad de una tercera vía de desarrollo que salga de los dos esquemas hasta ahora predominantes: El capitalismo y el socialismo.

**Véase a A. Solari "Sociología Rural Latinoamericana", Paidós, Buenos Aires, 1968 Página 40.

En segundo lugar, se caracteriza por la aceleración del proceso de urbanización que se lleva a cabo por regla general, acentuando el desequilibrio en la red interna de cada país, es decir, concentrándose en la aglomeración principal generalmente en la capital política. (Efectivamente nos dice Castells,* con excepción de Colombia y en cierta medida de Brasil y Ecuador, las sociedades Latinoamericanas se significan por un sistema urbano "Macrocéfalo" enteramente dominado por la principal aglomeración).

En tercer lugar esta urbanización no es el reflejo de un proceso de modernización sino la expresión a nivel de la relación espacio sociedad, de la agudización de las contradicciones sociales inherentes a su modo de desarrollo.

En cuarto lugar existe la no relación directa entre empleo industrial y urbanización (aunque sí existe una asociación entre producción industrial y crecimiento urbano)

Y en quinto lugar, existe una insuficiencia de empleos y servicios en estas ciudades.

Con base en lo anterior, podemos decir que las aglomeraciones espaciales en la ciudad principal de los países Latinoamericanos, son el resultado de la migración rural-urbana que se da como una consecuencia del proceso de descomposición interno de sus estructura productivas (particularmente agrarias y artesanales), provocado esto por las relaciones de dependencia o semidependencia prevalentes. Asimismo, en lo tocante al proceso urbano, esta situación se refleja precisamente en que imperan los intereses dominantes a escala mundial, más que las necesidades propias, incluso las funcionales, de las estructuras urbanas internas, lo que produce la llamada por los especialistas "Urbanización Salvaje"

El resultado de estas contradicciones se viene a reflejar en el proceso de urbanización, con la aparición de deformaciones que podemos ejemplificar con un problema tan generalizado en estos países como es el fenómeno de los asentamientos humanos espontáneos o no regulados que nos ocupa, y que a continuación trataremos.

* Véase a M.Castells, "La Cuestión Urbana"Editorial siglo XXI.México 1974.

III.- LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS ESPONTANEOS O NO REGULADOS (DEFINICION DE CONCEPTOS Y GENERALIDADES)

La Organización de las Naciones Unidas celebró en la Ciudad de Vancouver, Canada, a mediados del año de 1976, la primera conferencia a nivel mundial sobre -- Asentamientos Humanos, a la que se le conoció con el nombre de "HABITAT". Esta conferencia fué convocada atendiendo a la recomendación de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, y a ulteriores resoluciones de la asamblea general (especialmente la resolución 3128), en la que las naciones del mundo expresaron su inquietud por la situación extremadamente grave de los asentamientos humanos, particularmente la que prevalece en los países en desarrollo, por el acelerado crecimiento de la población de muchas grandes ciudades del mundo, y el consiguiente incremento de los déficits de viviendas, escuelas, empleos, transportes y servicios.

En el seno de dicha conferencia fueron analizados los diversos problemas que afectan a los asentamientos humanos, en donde se llegó a la conclusión de que tres son los problemas más graves:

Primero, la llamada oposición rural-urbana; segundo, la dislocación social y del medio ambiente; y tercero, la proliferación de los asentamientos urbanos espontáneos o no planificados.

Refiriéndonos específicamente al último de estos problemas señalados, o sea al de los asentamientos urbanos espontáneos, también denominados asentamientos humanos irregulares, en el caso de los países en desarrollo, tenemos que las nuevas unidades periféricas urbanas son a menudo construídas clandestinamente. Ellas abarcan tanto los problemas como las oportunidades implícitas en el asentamiento urbano, porque antes que nada ellas simbolizan a la urbanización por el proceso por el cual los beneficios del desarrollo, por mas modestos que éstos puedan ser, se constituyen en una aspiración a alcanzar para la población rural en expansión; Paradojicamente, por muy pobre que pueda ser el asentamiento, éste es vital. Las condiciones pueden ser realmente malas pero suelen ser superiores a la pobreza e inmundicia que el migrante deja atrás; Al llegar a la ciudad el inmigrante se las arregla para conseguir un techo en alguna parte, es natural que esto constituya la primera preocupación de cualquier persona que no tenga un sitio en donde dormir, ya que la función primordial del medio donde se vive, y del mismo hogar, es la de proporcionar a la persona un lugar seguro dentro de la sociedad --

porque sin esto, sin "una dirección" o "morada fija", el individuo sería un vagabundo y un paria. El lugar donde una persona vive y la tenencia de la propiedad que habita (en otras palabras, la clase de seguridad de que disfruta), constituyen factores muy importantes para determinar sus oportunidades de cambio -- desde el punto de vista social.

En la mayoría de las ciudades de los países en desarrollo, y debido a que los precios de las viviendas urbanas son usualmente demasiado altos, en relación con los más altos ingresos, más del 50 por 100 de todas las familias son incapaces de conseguir el más barato tipo de habitación formal, porque las personas más necesitadas son excluidas por la ley de la ayuda del gobierno (9)

Los programas de vivienda pública y constructores privados, consecuentemente, proveen solamente a personas relativamente acomodadas, la construcción de casas usualmente proporciona menos de un 25 por 100 de la vivienda requerida, como - una consecuencia de esto la urbanización en la mayoría de los países en desarrollo se da principalmente en la forma de asentamientos ilegales (10)

Este desarrollo urbano marginal que se está observando en la mayoría de los países subdesarrollados, se debe en gran medida a los llamados "Colonos de Facto"* y a los promotores de un desarrollo por medios ilegales en muchas ciudades del mundo (11).

Los asentamientos ilegales vienen a darse entonces, como consecuencia de cursos normales de acomodación para la población inmigrante a las ciudades, pero en condiciones anormales inherentes al proceso de urbanización contemporánea.

El fenómeno de los asentamientos humanos irregulares no es un fenómeno nuevo - nos dice Sjöberg en su obra *The Pre Industrial City* (La ciudad pre-industrial), refiriéndose a los hallazgos en UR, una de las ciudades más antiguas conocidas: "Las casas se amontonaban formando una masa irregular, apenas interrumpida a intervalos por espacios despejados enfrente de un templo o de un edificio gubernamental. Las calles eran estrechas, tortuosas y sin pavimento y carecían de un

*Se considera al "Colono de Facto." como una persona que se establece en una tierra nueva, especialmente pública, sin título alguno: es decir, una persona no autorizada para tomar posesión de las viviendas o locales desocupados. John F.C. Turner.

adecuado sistema de desagüe; Llegaron a ser los colectores principales de los desperdicios lanzados desde tales casas". En la misma obra dice más adelante: "Los habitantes desfavorecidos de la ciudad se esfumaban hacia la periferia, y los paupérrimos y los parias vivían en los suburbios más alejados del centro; Las casas situadas al borde del perímetro urbano eran pequeñas, hechas de materiales muy deleznable y a menudo constituidas por cabañas de una sola pieza, en la cual se aglomeraba toda una familia..."

Con relación al mismo fenómeno, Dorothy George, en su obra titulada "London Life in the Eighteenth Century" (La vida en Londres en el siglo XVIII) nos dice: ... "Cuando la ciudad de Londres comenzó a extenderse más allá de los antiguos límites de la ciudad, éste desarrollo fué mirado con horror, durante casi una centuria se hicieron intentos de contrarrestar la edificación sobre nuevos lotes; ello fué completamente ineficaz para detener el crecimiento de la ciudad pero en cambio afectó el progreso de la expansión..."

Para definir el concepto "Asentamientos Humanos Irregulares" nos apoyaremos en la definición elaborada por el Norteamericano John F.C. Turner en su estudio denominado "Asentamientos Urbanos No Regulados",* en donde los describe como: "La formación de villorios de chozas", o como "El establecimiento de asentamientos de --facto", o bien "Subdivisiones clandestinas..." y también, como "... La formación de asentamientos en las ciudades (cualquiera que fuere su duración o expectativa) que tiene lugar independientemente de las autoridades encargadas de regular el planteamiento y la construcción local de viviendas."

Al fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, en el mundo se le conoce o identifica con diferentes denominaciones, por ejemplo. "Bidonvilles" en la ciudad de París, "Bustees" en la India (establecidos en Howrah, Calcuta desde el año de 1870), "Callampas" (palabra que significa hongos) en Chile; "Fabelas" en Sao Paulo, Brasil, "Tugurios" en Colombia y "Squatter Settlement" en los Estados Unidos de Norteamérica.

*Estudio presentado en el "Seminario Interregional sobre políticas de desarrollo y la planificación en relación con la urbanización" organizado por las Naciones Unidas.

Por lo general, existe una relación entre los tipos de asentamientos y las situaciones económicas que los determinan. De los datos obtenidos hasta ahora en las investigaciones realizadas, se concluye claramente que existe una correlación entre los tipos y etapas de los asentamientos no regulados, en determinadas regiones o ciudades y los niveles de ingresos de la población correspondiente (cuanto menores sean los niveles de ingreso per-capital, tanto mayor será la preponderancia de los grados "provisionales" de asentamiento.

Según Turner* existen cuatro tipos de asentamientos irregulares:

Los asentamientos de tanteo, los de facto incipientes, los semi de facto avanzados y los de facto provisionales, siendo las etapas características de desarrollo de estos, las siguientes:

Asentamientos de tanteo. Son asentamientos de facto provisionales o incipientes formados por personas que intentan establecerse permanentemente. El destino de los tipos de asentamiento de tanteo es determinado principalmente por el sitio, el valor de la tierra y la densidad de la población. Por primitivo que sea un campamento inicial, no necesariamente ha de constituir algo temporal si representa la primera etapa de un asentamiento futuro, bien puede ser permanente, semi-permanente o bien provisional.

Asentamientos de facto incipientes. (Con tenencia insegura pero no apreciables inversiones de capitales fijos) Los asentamientos de facto que logran éxito y que han sido formados por trabajadores relativamente urbanizados y estabilizados en tierras de bajo valor, tienden a transformarse en asentamientos de facto incipientes. Los asentamientos de facto incipientes de tipo auto-progresista predominan en países donde la urbanización se está realizando con gran rapidez y donde la industrialización ha tenido comienzos significativos. La mayoría de estos incipientemente modernos asentamientos, pudieran calificarse de barrios bajos. En muchos casos su desarrollo se ha realizado de modo bastante lento y sus condiciones son suficientemente malas como para justificar ese calificativo, pero en muchas otras la denominación "barrio bajo" no es mas expresiva de lo que sería si se aplicara a cualquier obra de construcción de un edificio que estuviera adelantada. "En resumidas cuentas solo es la minoría rica (fuera de los países industrializados)

* Clasificación formulada por Turner, en el citado estudio "Asentamientos Urbanos no Regulados"

la que siempre ha sido capaz de poder concluir la construcción de una residencia, según normas relativamente exigentes, antes de mudarse a ellas" (12)

Asentamiento semi de facto avanzados. Estos asentamientos se caracterizan por una tenencia segura pero semi-legal, y por apreciables o cuantiosas inversiones materiales. El concepto mundial de estos asentamientos semi de facto incompletos, muestra que sus habitantes proceden de clases sociales sumamente variadas y que tal fenómeno ocurre por lo común en zonas donde la clase media es de muy reciente data. En este grupo lo más usual es que cuando el individuo tiene la imposibilidad de edificar, según todas las exigencias o prescripciones legales construye su vivienda eludiendo los reglamentos que inflan los costos, los cuales en su opinión son innecesarios.

Asentamiento de facto provisionales. Estos se caracterizan por la posesión ilegal pero de hecho, y por poca o ninguna inversión económica y material en las edificaciones. Los asentamientos provisionales constituyen el refugio de los paupérrimos, son el refugio de muchas personas carentes de empleo o subempleados, que se establecen cerca de las zonas industriales y generalmente en la periferia de las ciudades, aunque estas también se acomodan en otros sitios, asentamientos que excepcionalmente llegan a desarrollarse para pasar a formar partes integrantes de la ciudad.

CAPITULO SEGUNDO

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN MEXICO

I.- CAUSAS Y ORIGENES DEL FENOMENO EN MEXICO (ASPECTOS POLITICOS ECONOMICOS Y SOCIALES DEL PAIS DE 1900 a 1970)

Una vez terminado el movimiento armado de la Revolución Mexicana iniciada en 1910, los gobiernos que surgen de ésta, se dedican a la tarea fundamental de reorganizar al país, comenzando con la reestructuración de la vida política de la Nación, con base en los preceptos jurídicos contenidos en la Constitución de 1917, y posteriormente, con la creación en el año de 1929 del Partido Nacional Revolucionario P.N.R. (primer antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional PRI), organismo político que vino a agrupar a las distintas fuerzas revolucionarias, y mecanismo indispensable para poner en vigor esta Constitución política.

Se trabaja asimismo, en la dinamización de la economía del país estableciéndose objetivos nacionales con aspiraciones de bienestar y justicia social, los cuales solamente podrán ser alcanzados dentro de una estrategia de desarrollo a largo plazo.

Podemos distinguir dos periodos importantes en este proceso de desarrollo, el primero, que definimos como "el de la etapa constructiva", y que ubicamos en el lapso comprendido entre 1920 y 1940, en el que el Gobierno Federal tuvo como objetivo principal la creación y consolidación de los pre-requisitos de nuestro desarrollo, entre los cuales destacan: el establecimiento de una infraestructura socio-económica mínima y la creación de un marco institucional del desarrollo; y un segundo periodo de 1940 a 1970, que es precisamente donde se consolida el aparato productivo nacional que vendrá a proporcionar a la economía la capacidad de oferta económica para satisfacer los objetivos de esta estrategia de desarrollo económico a largo plazo.

A este modelo de desarrollo económico se le llamó "Modelo de Desarrollo Estabilizador"*, mismo que fué aplicado por los sucesivos gobiernos de México de 1940 a 1970** iniciándose con éste, un proceso de industrialización sustitutivo de im-

*El desarrollo es un concepto viejo al que se le ha dado en la postguerra una connotación distinta. Las teorías económicas de moda en los cuarentas se siguen...

portaciones, predominantemente de bienes de consumo básico; para ello se instrumentaron medidas que tendieron a obtener una tasa elevada y sostenida de crecimiento del producto bruto interno PBI, buscando la concentración del capital y utilizando la acción del estado para fomentar la captación de capital privado. (13)

Asimismo, se inició un proceso de rápido crecimiento de la agricultura comercial subordinado al proceso de industrialización, en tanto que generaba divisas externas para financiar las importaciones de bienes de capital, suministraba insumos básicos para la industria nacional y ofrecía una oferta continua de -- productos agrícolas a bajos precios para la creciente fuerza de trabajo industrial, comercial y de servicios de los centros urbano-industriales. (14)

Cabe destacar que a raíz de la segunda guerra mundial, y con motivo de ésta, se presentan determinadas condiciones económicas en los mercados nacionales e internacionales, que propiciaron el aprovechamiento productivo de los logros de previsión y acondicionamiento económico de este período, lo que provocó el que ... "A partir de mediados de la cuarta década, la economía mexicana haya crecido a una tasa anual superior al 6 por 100, un logro al que con frecuencia se ha denominado el milagro mexicano " (15); sin embargo, junto con esto, debemos también señalar que desde 1940 a 1970, los objetivos que desde la finalización - del proceso revolucionario asumió el estado mexicano como parte de su "Herencia Revolucionaria" - justicia social, desarrollo nacional autónomo y otros - son modificados al ser sometidos al predominio del crecimiento rápido. (16)

Por otra parte, las propias características del sistema político mexicano, resultaron de vital importancia para determinar los rasgos distintivos del proceso de crecimiento económico y de los que resultarían beneficiados con el mismo.

Jaban únicamente en los pueblos que gozaban de prosperidad antes de la guerra. La obsesión de estos pueblos era la estabilidad, por eso se dió en llamar a este modelo, como de "Economía de la Estabilidad."

** A partir de 1970, al conjunto de políticas gubernamentales que se elaboran en general, y a nivel urbano y regional en particular, se le conoce con el nombre de "Modelo de Desarrollo Compartido."

Al iniciarse la década de los años cuarenta, el Estado Mexicano había logrado la institucionalización del sistema de dominación política que naciera con la revolución, y generación de un marco propicio para un desarrollo capitalista acelerado.(17)

La desaparición en el escenario político y económico de la fracción terrateniente y la incorporación en el partido oficial hegemónico,* de las organizaciones populares, significaba para la burguesía industrial no tener que competir con un sector propietario terrateniente "tradicional," y no tener que hacer frente a fuertes reivindicaciones populares, facilitándole así el proceso de industrialización y la subordinación del sector agrícola al mismo.(18)

Otro elemento influyente ha sido también la existencia de un grupo político, -- proveniente por lo general de los sectores medios, que ha utilizado su paso por los aparatos del estado para ingresar, o al menos acercarse a la burguesía; hablamos de una fracción que representa un claro interés en el mantenimiento del sistema político que le permita, por una parte, su ascenso social, y por -- otra su distancia negociadora con respecto a las demás fracciones, tanto de la clase dominante como de los sectores populares (19), lo que en consecuencia ha reforzado la particular acción de los aparatos del estado en pos del desarrollo industrial capitalista del país.

En apoyo de la estrategia de crecimiento adoptada, debemos de señalar que a partir de 1940, se dió una fuerte inversión por parte del Estado Mexicano, orientado a generar las condiciones generales de producción, lo que determinó que desde esa fecha hasta el año de 1967, el Estado contribuyese con más del 30 por 100 a la formación del capital fijo (vease cuadro 1). De este modo se proveyó la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial y agrícola: caminos, ferrocarriles, energía, siderurgia, irrigación en gran escala, etc. (20)

Asimismo, el proteccionismo fiscal y aduanero generó condiciones especiales para las ganancias privadas y su capitalización.

*El 30 de marzo de 1938 el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.) cambia su denominación por la de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), pasando posteriormente, a partir de 1946, a llamarse Partido Revolucionario Institucional (PRI), -- nombre con el que actualmente se le conoce.

Igualmente las políticas monetarias y laborales contribuyeron por medio de un ambiente de estabilidad, al desarrollo de las actividades privadas (21), que - junto con las políticas estatales de fronteras abiertas al capital, permitió tanto el crecimiento de las empresas nacionales como el de las llamadas transnacionales, llegando estas últimas a dominar las áreas más dinámicas de la -- economía. En el desarrollo de ésta etapa de crecimiento económico y estabilidad política, el País aumentó sus lazos, de dependencia los más de ellos, con las economías mundiales, y en forma preponderante y abrumadora con la de los Estados Unidos, abriéndose al capital extranjero y a las empresas transnacionales, hecho que se ha asociado con los fenómenos de transferencia y dependencia tecnológicas. (22)

Los efectos de la conjunción de las condiciones económicas y políticas que se presentaron, fueron además del rápido crecimiento económico (véase cuadro 2) la subordinación del sector agrario o los intereses urbanos industriales, la progresiva monopolización de la economía y su desnacionalización; el crecimiento cuantitativo de la pequeña y mediana industrias de capital nacional, y el incremento tanto de las desigualdades en la distribución del ingreso personal como regional, siendo éstos últimos reflejados en la extremada concentración de la riqueza en manos de las fracciones dominantes y en la gran concentración de las actividades económicas en pocas ciudades--básicamente en la metrópoli- y en un número reducido de zonas de agricultura comercial.

G. Bueno en su obra "Opciones de política económica en México después de la devaluación", nos dice: "Las crecientes desigualdades sociales que se presentan en el período se pueden considerar como el producto de una estrategia de desarrollo que buscaba lograr el crecimiento a través de la acumulación capitalista acelerada. El presupuesto básico de dicha estrategia, en su versión más ingenua podría explicitarse sosteniendo que, en la medida en que la economía creciera, espontáneamente se daría un proceso de distribución de los beneficios - del crecimiento que favorecería a las regiones más atrasadas y a los sectores sociales más perjudicados. (23)

Analizando los efectos que provocó la estrategia seguida entre los años de 1940 a 1970, tenemos que ésta, en realidad se caracterizó por la ausencia de - políticas redistributivas (creación de empleos, impuestos progresivos a los altos ingresos y desarrollo de infraestructura social básica, etc.) que favorecía

ra a una masa de población ubicada (en ése entonces) predominantemente en las zonas rurales, misma que queda totalmente marginada de los beneficios sociales del desarrollo.

Otro factor importante, relacionado con las políticas redistributivas fué la alta tasa de crecimiento demográfico que presentó la población y que permitió la existencia de un ejército considerable de reserva industrial, que abarató el costo de la fuerza de trabajo, y permitió al estado, no solo dejarla libre a la reproducción espontánea, sino también alentar el incremento poblacional o no tomar medidas para frenarlo, como dice Francisco Alba en su estudio "La población de México" evaluación y dilemas": "Los programas de crecimiento económico que se inician en el decenio de los años cuarenta, se sustentan a su vez en una población creciente a fin de que el factor trabajo no sea escaso" (24)

Otro aspecto de fundamental importancia, es el hecho de que la concentración y la centralización del capital industrial se dieran simultáneamente con la concentración territorial, ya que las grandes empresas se fueron localizando preferentemente en una cuantas ciudades del País.

En 1965, el 60.86 por 100 de las 639 empresas privadas nacionales estaban localizadas en las zonas metropolitanas de la Ciudad de México y Monterrey, (en el Distrito Federal el 35.05 por 100, en el Estado de México el 13.45 por 100, en el Estado de Nuevo León el 12.36 por 100, en el Estado de Jalisco el 5.32 por 100 predominantemente en la Ciudad de Guadalajara y en el de Puebla el 3.59 -- por 100).

Considerando globalmente a la industria nacional se puede observar igualmente una creciente concentración sobre todo en la zona metropolitana de la ciudad de México. En 1960 se ubicaban en el Distrito Federal y en el Estado de México el 34.8 por 100 de los establecimientos industriales, en 1965 el 34.6 por 100 y en 1970 el 33.3 por 100.(25)

Otro de las políticas económicas que contribuyeron a la concentración territorial, es el hecho de que la inversión pública federal se haya volcado hacia las zonas de mayor desarrollo, impulsando con esto el crecimiento industrial funda-

mentalmente en las de alta concentración como son las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, (véanse cuadros 3 y 4) y por otra parte, tenemos también las políticas de precios en relación con la prestación de algunos servicios por parte del estado, por ejemplo, los precios de los energéticos más utilizados por la industria, varían notablemente de una región a otra, pero en su mayoría son más caros en la provincia que en el Distrito Federal (26)

Y finalmente, como otro ejemplo de las causas que han originado esta concentración de población en los principales centros urbanos del país, tenemos que las leyes estatales de exención fiscal (pensadas originalmente para atraer a la industria hacia las regiones no industrializadas de la República) tuvieron un efecto negativo, en tanto que regían en todas las entidades federativas y de ese modo no generaron condiciones diferenciales, logrando únicamente reducir la recaudación fiscal en los estados. En el caso del Distrito Federal, debe tenerse en cuenta que hasta el año de 1954, el Distrito Federal ofreció también exenciones fiscales a las empresas que se localizaban en él, lo que por consiguiente restó aún más posibilidades a las demás regiones del país; Pero, sin embargo, al quedar vigentes las exenciones en el Estado de México promovieron la Metropolitización de la Ciudad de México, ya que la mayoría de las industrias se instalaron en los Municipios aledaños al Distrito Federal.

CUADRO 1

México: Formación de capital fijo bruto, 1940-1967 (a precios corrientes)

Periodo	Porcentaje del producto nacional bruto			Distribución en porcentaje	
	Total	Público	Privado	Público	Privado
(1) 1940 — 1946	8.6	4.4	4.2	52	48
(2) 1947 — 1953	16.2	5.9	10.3	36	64
(3) 1954 — 1960	20.5	5.3	15.2	26	74
(4) 1961 — 1962	19.1	6.5	12.6	34	66
(5) 1960 — 1962	18.6	5.6	13.0	30	70
(6) 1963 — 1967	20.7	6.2	14.5	30	70

Fuente: Roger D. Mansao, La política del desarrollo Mexicano, Ed. Siglo XXI México, 1976, p. 61.

CUADRO 2

México: tasa anual de crecimiento del Producto Nacional Bruto 1935-1970.

Año	Total PNB	Año	Total PNB	Año	Total PNB
1935	6.0	1947	3.7	1959	2.9
1936	9.2	1948	4.5	1960	7.9
1937	3.0	1949	6.0	1961	3.4
1938	1.9	1950	9.4	1962	4.8
1939	5.2	1951	7.4	1963	6.3
1940	1.1	1952	4.1	1964	10.0
1941	3.7	1953	0.5	1965	5.4
1942	1.0	1954	10.5	1966	7.5
1943	4.6	1955	8.7	1967	6.4
1944	8.0	1956	6.2	1968	7.1
1945	2.7	1957	7.7	1969	6.4
1946	5.9	1958	5.6	1970	7.5
				1971	3.2-4.41

Fuente: Banco de México, S. A.

México: Distribución geográfica por zonas y entidades y por objetivos de la inversión pública federal, 1959-1964.
(Porcientos)

Zonas y Entidades	Total ^{a/}	Fomento Agropecuario y pesquero	Fomento Industrial	Transporte y Comunicaciones	Bienestar Social	Admón. y Defensa
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Sub-total Zona Industrial (I)	22.89	7.29	18.15	6.68	55.71	59.85
Distrito Federal	17.23	1.74	8.86	1.67	51.72	58.11
México	3.19	4.66	3.38	2.98	2.92	0.89
Nuevo León	2.38	1.80	3.91	2.03	1.07	1.28
Sub-total Zona Semi- Industrial (II)	17.50	9.59	27.63	19.98	5.78	7.01
Cochahuila	3.40	1.75	6.00	2.84	1.36	0.83
Chihuahua	2.96	3.90	2.40	4.79	1.38	2.04
Jalisco	2.10	1.82	2.29	3.05	1.02	1.01
Puebla	2.31	0.36	4.37	2.11	0.50	0.97
Veracruz	6.74	1.76	12.77	6.18	1.42	2.18
Sub-total Zona Pro- Industrial (III)	59.61	82.42	59.02	74.84	38.51	33.04
Total Nacional absoluto ^{b/}	65,329.8	6,667.8	29,357.6	18,621.2	16,311.3	3,61.9

Fuente: SOP. Ciudades industriales, experiencia, evaluación y perspectivas, México, 1976.

^{a/} Comprende conceptos de inversión que no es posible acreditar a las entidades federativas en particular.

^{b/} Millones de pesos a precios corrientes.

CUADRO 4

México: Distribución geográfica por zonas y entidades y por objetivos de la inversión pública federal, 1965 — 1970. (Porcentos)

Zonas y Entidades	Total a/	Fomento Agropecuario y pesquero	Fomento Industrial	Transportes y Comunicaciones	Bienestar Social	Admón. y Defensa
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Sub-total Zona Industrial (I)	27.31	6.54	14.04	18.31	62.07	79.36
Distrito Federal	21.34	3.38	6.98	8.93	60.16	78.20
México	3.44	2.09	4.40	4.18	1.64	1.09
Nuevo León	1.93	0.87	2.70	2.20	1.07	0.07
Sub-total Zona Semi-industrial (II)	20.26	18.13	30.88	19.24	7.73	4.25
Coahuila	3.40	6.27	4.62	2.26	1.82	0.54
Chihuahua	3.02	4.09	3.00	4.81	1.16	1.57
Jalisco	2.25	1.94	1.90	3.90	1.34	1.61
Puebla	1.44	0.93	1.63	1.81	1.11	0.07
Veracruz	10.15	1.96	19.80	6.46	2.40	0.66
Sub-total Zona Pre-industrial (III)	52.43	76.31	54.97	65.45	29.40	16.39
Total Nacional absoluta b/	129.551.8	13.551.8	51.543.1	29.238.7	33.030.0	2.483.2

Fuente: SED. Ciudades industriales, experiencia, evaluación y perspectivas, México, 1976

a/ Comprende conceptos de inversión que no es posible acreditar a las entidades federativas en particular.

b/ Millares de pesos a precios corrientes.

II.- EL PROCESO DE URBANIZACION EN MEXICO.

El proceso de urbanización que ha experimentado México en los años transcurridos de este siglo, se ha manifestado en cambios importantes sobre todo a partir del año de 1940, en el volumen y en la distribución de su población. El país ha dejado de ser predominantemente rural, y está en proceso de convertirse en un país predominantemente urbano.

La revolución de 1910 significó una ruptura de la organización de la sociedad, y constituyó un punto de partida de una nueva experiencia social y del comportamiento de la población mexicana. Durante el periodo de la lucha armada, de 1910 a 1920, no solo se detuvo el crecimiento de la población, sino que ésta declinó en su número, debido también al elevado número de defunciones ocasionado por la "Influenza Española" y el volumen de población que en ese lapso emigró a los Estados Unidos de Norteamérica. De acuerdo con las informaciones censales, el número de habitantes en 1921 ascendió a 14.3 millones, número inferior al de 1910 que fué de 15.1 millones. (ver cuadro 5)

Durante los decenios de 1920 y 1930 la población comienza a experimentar un cambio demográfico, de descenso de los niveles de mortalidad que alteraría profundamente su evolución y comportamiento: de un régimen de crecimiento moderado y relativamente estable, evolucionaría a uno de crecimiento en constante -- aceleración como causas de la incipiente, pero firme, disminución de la mortalidad se enumeran el propio crecimiento de la economía del país, la orientación de la política gubernamental, el adelanto de la ciencia y la técnica médicas y los primeros intentos de aprovechar experiencias en materia de salud pública y saneamiento provenientes del exterior. (27).

De 1921 a 1940, pasado ya el periodo de agitación social originado por la Revolución, la población entra en un periodo de estabilidad relativa reanudándose la migración rural-urbana hacia fines de la década de 1930-1940, generando corrientes migratorias hacia las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, y hacia algunas ciudades fronterizas del Norte del País. La región del Valle de México concentraba en 1940 el 14.7 por 100, en 1970 la concentración de población en esta región alcanza el 22.4 por 100. El movimiento hacia el norte es igualmente constante aunque más diluido : esta región comprendía un 11.2 --

por 100 de la población en 1940, a partir de un 9.7 por 100 en 1900 y engloba un 11.1 por 100 en 1970* (ver cuadro 6)

Los desplazamientos regionales de la población rural se vieron acompañados, por lo general por una concentración de la población en núcleos urbanos** en un -- lapso de setenta años, de 1900 a 1970 la población rural se ha más que duplicado, pasando de 12.2 a 27 millones; la urbana en cambio ha crecido más de 15 veces, pasando de 1.4 a 22 millones, También es entre 1940 y 1970 cuando la urbanización de la población del país se ha acelerado en forma significativa, al punto de convertir, como decíamos, a un país predominantemente rural como el de México de 1940, con un 80 por 100 de población rural en un país con una población casi mayoritariamente urbana en el año de 1970, con un 45 por 100 de población urbana.(ver cuadro 7).

La distribución de la población viene a ser un resultado inmediato, desde luego, de los movimientos migratorios en el interior del país. Entre 1940 y 1960, a nivel de entidad federativa, la población que migra, ha tendido ha hacerlo -- hacia el Distrito Federal y hacia el Norte de la República, a los estados fronterizos de Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas. En el año de -- 1940, en ocho entidades se localizaba el 65.2 por 100 del total de la población inmigrante, el 69.8 por 100 en 1950 y el 71 por 100 en 1960; entre ellas el Distrito Federal destaca en forma abrumadora al absorber el 39.4 por 100, 41.9 por 100 y 37.6 por 100 respectivamente, de dicha población inmigrante -- (28).

En este período de 1940-1970, es cuando la concentración de la población en -- núcleos urbanos ha sido inusitadamente más acelerada, observándose que el rápido crecimiento de la población urbana se debe en forma importante, a la expansión de las grandes ciudades de más de 100,000 habitantes, y entre ellas -- principalmente la Ciudad de México; el número de estas grandes ciudades ha pasado de 6 en 1940 a 35 en 1970; y la población de estas 35 ciudades, de 3.5 a 17.4 millones,(ver cuadro 7).

* En este becho no hay que olvidar la atracción ejercida por el País vecino los Estados Unidos de Norteamérica.

** Como tales se consideran las localidades de 15,000 o más habitantes.

Por otra parte, la conservación y extensión de sobrevivencia de la población (en los 30 años que siguieron al de 1940, la esperanza de vida al nacimiento, en México, se incrementó en más de 20 años, de 41.5 años que eran en 1940 a 62.1 años para 1970), experimentó una rápida aceleración en su ritmo y crecimiento, que en promedio fué de un 3 por 100 anual durante el período de 1940 a 1970. En consecuencia los volúmenes de población se incrementaron vertiginosamente: de 20 millones de habitantes en 1940 pasa a convertirse en 1970 en un país con una población de 50 millones de gentes. (ver cuadro 5)

Esta aceleración en el ritmo de crecimiento de la población tuvo importantes consecuencias demográficas e implicaciones económicas y sociales, lo que vino a propiciar los cuantiosos desplazamientos, que determinaron la forma en que se distribuyó esta población en el Territorio Nacional, produciendo grandes concentraciones en los principales núcleos urbanos del país.

CUADRO 5

Población en los años censales y población proyectada hasta el año 2000

Año	Población censal	Población corregida, estimada o proyectada a medio año (miles)	Crecimiento medio anual (%)
1895	12 632 427		—
1900	13 607 259		1.50
1910	15 160 369		1.09
1921	14 334 780		-0.51
1930	16 552 722	17 063.3	1.10
1940	19 653 552	20 243.6	1.72
1950	25 791 017	26 463.4	2.72
1960	34 923 129	36 003.0	3.13
1970	48 225 238	50 694.6 ^a	3.43
1975		60 145.3 ^a	
1980		69 965.3 ^b	
1990		97 584.6 ^b	
2000		132 243.7 ^b	

Fuente: Población censal: Dirección General de Estadística, SIC: Censos Generales de Población, varios años; población corregida y estimada, excepto la de 1970: CEED, El Colegio de México; Dinámica de la población de México, 1970; población proyectada: CEED, El Colegio de México, Dirección General de Estadística, SIC, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM y CELADT: "Proyecciones de la población de México", inédito, 1974

^a Población corregida y proyectada: Proyecciones de la población mexicana, 1970-2000. S.P.P. abril de 1978.

^b Cifra correspondiente a la tercera de las cuatro variantes de proyección, intermedia entre las variantes "extremas".

CUADRO 6

Población por regiones, total, urbana y no urbana, 1900-1970
(Relativos)

Regiones	Población total			Población urbana			Población no urbana		
	1900	1940	1970	1900	1940	1970	1900	1940	1970
1. Noroeste	9.3	6.2	8.1	2.3	3.2	6.6	9.6	6.0	7.7
2. Norte	9.7	11.2	11.1	10.4	14.6	13.6	9.6	10.3	9.0
3. Golfo	8.8	10.9	10.9	6.8	10.1	9.3	9.1	10.7	12.3
4. Centro-Norte	8.4	7.2	9.3	9.0	5.8	3.0	6.2	7.5	7.2
5. Centro-Oeste	23.6	18.9	16.8	26.4	13.6	15.0	23.4	20.3	18.2
6. Centro	16.1	13.7	10.8	11.4	6.7	5.7	16.6	15.5	14.9
7. Valle de México	10.9	14.7	22.4	27.1	40.6	39.1	9.0	8.3	8.6
8. Sur y Sureste	17.2	17.6	14.6	6.6	9.2	5.6	18.5	20.4	21.9

Fuente: Luis Uribe, *Crecencia Rural Chapeffe y Gustavo Garza: El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras, 1976.*
a En localidades de 15 000 y más habitantes.

CUADRO 7

Población total, urbana, no urbana, de las 35 ciudades mayores del país y del área urbana de la ciudad de México, 1900-1970

Población (miles)	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
(1) Población total:	13 607	15 160	14 335	16 553	19 649	25 770	34 023	49 030
(2) Población urbana*	1 434	1 703	2 100	2 891	3 929	7 210	12 747	22 004
(3) Población no urbana	12 173	13 457	12 235	13 662	15 721	18 560	21 276	27 026
(4) Población de las 35 ciudades mayores	1 204	1 427	1 665	2 034	3 519	6 149	10 216	17 379
(5) Población del área urbana de la ciudad de México	345	471	662	1 045	1 560	2 972	4 910	8 355
Porcentajes								
(2) / (1)	10.5	11.7	14.7	17.5	20.0	28.0	36.5	44.9
(3) / (1)	89.5	88.3	85.3	82.0	80.0	72.0	63.5	55.1
(4) / (1)	2.9	3.1	4.6	6.3	7.9	11.1	14.1	17.0
(4) / (2)	89.5	91.3	88.8	91.1	89.6	85.3	80.1	79.0
(5) / (2)	24.1	26.4	31.6	36.3	39.7	39.8	36.9	38.0

Fuente: Luis Urrutí, Crecimiento Ruiz Chaparro y Gustavo Cerza: El desarrollo urbano en México.

Diagnósticos e implicaciones futuras, 1970.

* Entre ciudades de 15 000 y más habitantes.

III.- EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA URBANA.

El proceso de urbanización que se ha venido manifestando en México, ha provocado la concentración de grandes núcleos de población en los principales centros urbanos, lo que por razones obvias, ha traído como consecuencia una creciente demanda de servicios públicos y de habitación.

En las dos últimas décadas se han venido realizando importantes esfuerzos para hacer frente al problema social de la vivienda. Estos esfuerzos descansan principalmente en fondos gubernamentales con una tendencia a la movilización de los recursos privados hacia este renglón.

Podemos decir, que el crecimiento demográfico y la constante migración rural se traducen en presiones de demanda de vivienda muy por encima de la capacidad de oferta al respecto; en consecuencia, el déficit de vivienda crece año con año y una gran parte de la población permanece todavía al margen de las posibilidades reales de mejorar su morada, resultando evidente que ése déficit al que nos referimos afecta fundamentalmente a las clases económicas más débiles.

El problema tiende a agravarse en virtud de que la evolución económica del país, muestra una tendencia a transformarlo con gran rapidéz, de ser un país esencialmente rural, a una nación preponderantemente urbana.

La gravedad del problema reside en el hecho del déficit de habitación, que en el año de 1950 ascendía a 1'200,000 viviendas, habiéndose aumentado en el año de 1966 a 2'900,000, estimándose que la cifra aumentaba anualmente en 114,000.

En 1971 se consideró por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO) que el faltante ascendía a 3'200,000 viviendas; aseverando, asimismo, que el déficit de vivienda era de 2'900,000 en la zona urbana, en tanto que en el área rural ascendía a 1'800,000. (29)

En realidad el problema es aún más grave si se aprecia en números absolutos, pues éstos muestran que en 1960, 25 millones de personas carecían de servicio de drenaje, al mismo tiempo que 27 millones habitaban en viviendas sin baño, y que en 1970 aumentaron a 28 y 33 millones respectivamente, en términos aproximados. (30)

La población al aumentar en alrededor de 1'300,000 personas al año, o sea a un ritmo medio del 5 por 100 anual, tiene una necesidad aproximada del orden de 240,000 viviendas anuales, tan solo para hacer frente al crecimiento demográfico.

La escases de vivienda fundamentalmente de tipo popular, es un problema que se agudiza al ritmo del crecimiento económico y demográfico, especialmente en países que como México, están experimentando un proceso de industrialización y una acelerada expansión urbana.

La carencia de viviendas adecuadas provoca uno de los problemas económicos y sociales de mayor importancia, el que se ve agravado por el índice de crecimiento en los costos de los materiales y equipos de construcción, y el desplazamiento de capitales hacia tipos de inversión más atractivos.

Hasta el año de 1970, la tendencia histórica en cuanto al crecimiento de la vivienda en todo el país, indicaba una peligrosa acumulación en el déficit presente, ya que la tasa de crecimiento de las viviendas resultaba superior a la correspondiente tasa de crecimiento demográfico. Conforme los censos de población de 1950, 1960 y 1970, el número total de viviendas pasó de 5.2 millones en 1950 a 6.4 en 1960, y a casi 8.3 en 1970. Considerando que en esos mismos años la población total fué de 25.8, 34.9 y 48.4 millones, la relación de habitantes por vivienda acusa un aumento de 4.9 en 1950, a 5.4 en 1960 y de 5.8 en 1970. Por otra parte, según el censo general de población de 1970, los 48.4 millones de habitantes hacían uso de 8.3 millones de viviendas; por ello, si a los 8.3 millones de viviendas censales, se agrega el déficit calculado, se obtiene un total de 12.3 millones de viviendas que deberían existir para poder satisfacer las necesidades de los entonces 48.4 millones de habitantes que había en 1970 (31).

Por lo que respecta a la Ciudad de México, éste proceso de urbanización ha venido a crear una fuerte demanda de habitaciones. La oferta de casas convencionales de bajo costo se ha visto limitada por diversos factores, como es el hecho de que miles de familias e individuos de clase media y alta, al igual que grandes empresas comerciales, especulan con los terrenos urbanos y esto ha elevado considerablemente el costo de los terrenos disponibles para los construc-

tores individuales de casas de bajo costo, a la vez que ha reducido los incentivos para las empresas privadas en la construcción de casas para el pueblo.

También, la existencia actual de casas "baratas", se ha visto reducida a medida que las vecindades céntricas se han ido deteriorando con el tiempo, y son reemplazadas por estructuras comerciales y elevados edificios de apartamentos para personas de ingresos medios y altos, quedando por lo tanto, pocas oportunidades para los inmigrantes de encontrar alojamiento en las vecindades que aún existen en el centro de la ciudad, ya que las que existen son conservadas por los residentes, por las rentas "congeladas"* que predominan en muchas vecindades.

Por otra parte, la política pública ha introducido otras distorsiones que han restringido la oferta de viviendas disponibles para los pobres. Entre 1952 y 1970 existió la prohibición de crear nuevos fraccionamientos residenciales dentro del Distrito Federal, aunque en realidad se abrieron muchos fraccionamientos de clase media y alta durante ese periodo, la prohibición fué aplicada por el Departamento del Distrito Federal (DDF) en un intento por reducir la tasa de crecimiento de la ciudad, impidiendo el fraccionamiento de la tierra para el asentamiento de familias de bajos ingresos.

Junto con lo anterior, la falta de un impuesto importante o efectivo sobre los terrenos no utilizados ha venido estimulando la especulación de los mismos, y también el hecho de que los programas públicos de vivienda solo han resultado en un pequeño número de unidades habitacionales, la mayoría de las cuales, no son accesibles para los sectores más pobres de la población (en tanto que la mayoría de los inmigrantes no tienen una educación y una profesión, y permanecen sin un empleo fijo o subocupados, lo que los convierte en no sujetos de -- crédito comercial), por lo que han tenido que solucionar por sí mismos su problema de vivienda, reflejándose éstas soluciones en la proliferación de los -- asentamientos urbanos no regulados, en la mayoría de las ciudades del país.

*Los controles gubernamentales sobre los alquileres que se aplicaron inicialmente en 1942, sobre las viviendas de la capital de la República, con una renta menor de \$300.00 mensuales, y que se han conservado desde esa fecha, también han acelerado el deterioro de estas vecindades en las colonias antiguas de la ciudad, cuyos propietarios tienen pocos incentivos para invertir en su mantenimiento.

IV.- EL FENOMENO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN MEXICO.

El fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, se ha venido manifestando de una manera general en los principales centros urbanos de la República Mexicana en donde han proliferado estas zonas marginales.

Por lo regular las ciudades de tamaño pequeño y mediano han sido ignoradas por los emigrantes del medio rural, cuyos destinos preferidos son las grandes zonas metropolitanas, especialmente su capital la ciudad de México, en virtud de que como hemos visto, las oportunidades de empleo (preferentemente en el sector industrial) servicios sociales y otras ventajas se han concentrado aquí, y en su zona metropolitana.

Los inmigrantes pobres que comenzaron a llegar a la Ciudad de México durante el período comprendido entre los años de 1940 y 1950, se fueron asentando en viviendas multifamiliares baratas, del viejo centro de la ciudad; el sector del centro de la ciudad de México al que nos referimos, es un notorio barrio interior de tugurios que abarca unas sesenta pequeñas manzanas, y alberga a unas cien mil personas, siendo una de las zonas más densamente pobladas de la Ciudad. Esta zona fué el núcleo de la ciudad de México durante la época colonial y ahora, junto con otras contiguas, forma una herradura de viviendas alrededor del zócalo. Estos tugurios forman parte del núcleo interno de la capital, hasta hace poco conocido como "el centro", el que hasta la segunda guerra mundial alojó a las familias de mas baja condición económica, y entre ellas, a la mayoría de la población migratoria de la Provincia. (33)

Con escaso margen de error podemos señalar el inicio de los años cincuenta, como punto de partida en la proliferación de las llamadas "ciudades perdidas" en el Distrito Federal (34), que son pequeños asentamientos precarios, encerrados, que generalmente ocupan el interior de una cuadra de la ciudad, en donde existen habitaciones construidas mayoritariamente con pedazos de lámina, cartones, piedras, ladrillos, sostenes de madera y materiales de deshecho, y que están rodeadas totalmente por estructuras destinadas a la industria y al comercio, y sus habitantes tienen por lo regular los ingresos económicos mas bajos de la ciudad. (35)

A medida que la cantidad y calidad de las viviendas de bajo costo disminuían rápidamente en el Distrito Federal, los inmigrantes recién venidos, se juntaron con los llegados primero, y fueron buscando alojamiento en las zonas periféricas de la ciudad; La atracción que ha ejercido el asentamiento en terrenos precarios de la periferia-vivienda libre de alquileres, el aislamiento del ruido y de la contaminación del centro de la ciudad, y sobre todo, algunos aspectos ambientales similares a los de la vida rural-han hecho de estos asentamientos los más solicitados, particularmente para los inmigrantes recién llegados.

En realidad esta tendencia de asentamiento en los terrenos periféricos a las urbes, no solamente se dió en la ciudad capital de la República Mexicana, sino también se generalizó en casi todas las ciudades medianas y grandes del país, en tanto que la población inmigrante se fué asentando en los terrenos que rodeaban a estas ciudades, dedicados en su mayoría, originalmente a la agricultura.*

La mayoría de estos asentamientos, se fueron dando en terrenos de propiedad ejidal o comunal, o inclusive en algunos casos, en terrenos de particulares los que, aunque generalmente se encontraban vacíos, no les pertenecían legalmente, originándose con ésto el fenómeno de los asentamientos irregulares.

El problema en cuestión, no solamente se produce por estos motivos, sino también, es muy frecuente que lo provoquen las ventas y compras ilícitas de pequeñas y grandes superficies de terrenos generalmente ejidales o comunales, hechas por particulares o compañías fraccionadoras las que especulan con su venta; o también se deben en algunos casos a las invasiones masivas** de grupos de familias de origen campesino que careciendo de viviendas, y de forma alguna de conseguir las invaden terrenos, en ocasiones inclusive por la vía violenta. De esta forma, los terrenos de origen ejidal van albergando en algunos casos con la sanción de las autoridades del ejido, y a veces sin ella, a los inmigrantes; primero en lo que fué la zona urbana del propio ejido y cuan-

*A estos asentamientos irregulares se les conoce en México con el nombre de "cinturones de miseria", los que rodean prácticamente a las principales ciudades de la República Mexicana.

** En México se les conoce como "paracaidistas" a estos invasores de tierra por la vía ilegal.

do ésta se agota, en las tierras destinadas al cultivo, lo que viene a provocar lógicamente problemas y controversias sobre la tenencia de la tierra, posesiones al margen de la Ley, un crecimiento anárquico de las ciudades, y viviendas carentes de las más elementales condiciones de higiene y de servicios.

Si por otra parte agregamos a ésto, el hecho de que las ciudades del país no contaban con zonas de reserva territorial suficientes y adecuadas, para asimilar a toda esta población migrante, comprenderemos perfectamente cual fué el origen de los asentamientos humanos irregulares en México.

Para tener una idea de la magnitud del problema, según datos oficiales, ... "aproximadamente 10.5 millones de mexicanos, o sea 2 millones de familias localizadas en 1,151 poblados de la República Mexicana confrontan problemas de irregularidad en la tenencia de la tierra (36).

Refiriéndonos nuevamente a la Ciudad de México, Distrito Federal, por cualquier parte que se pretenda salir de la ciudad hacia el Estado de México, existen -- grandes concentraciones de estos asentamientos marginales, a los que se les conoce con el nombre de "cinturones de miseria". Sin embargo, son principalmente, los Municipios de Naucalpan y Ecatepec, así como las zonas conocidas como IV y V (de lo que fué el Vaso del Lago de Texcoco) las que concentran el mayor número de ejemplos y problemas. En estas zonas es donde se suceden ocupaciones masivas de terrenos agrícolas por parte de los llamados "Paracaidistas", los que conforman supuestas "colonias", y las que normalmente nacen de la noche a la mañana, a la orilla de una carretera o en algún tiradero de basura.

Otro grave problema en estas zonas circundantes a la capital de la República, es el del fraude por parte de supuestos "fraccionadores" los que frecuentemente sin autorización legal alguna, sin ser dueños de los terrenos, y sin posibilidades de urbanizar, ofrecen lotes en venta a precios muy económicos, lo que generalmente desemboca únicamente en engaños y timos hacia las personas que aspiran a ser propietarias de un pedazo de tierra en donde habitar.

Estos mismos problemas se repiten en otras ciudades importantes del país como son la ciudad de Monterrey y la Ciudad de Guadalajara. En el caso de la

ciudad de Monterrey y su área metropolitana (formada básicamente por seis - municipios aledaños), constituyen un macizo de problemas debido al crecimiento anárquico que se ha tenido. En una extensión aproximada de 14,000 hectáreas, viven en condiciones de agudo contraste alrededor de 1'400,000 personas. (37) lo que sería el "centro del centro" - la parte turística de Monterrey-no excede de 15 calles. Ahí están los comercios, las oficinas públicas y privadas, los centros de diversión, hoteles y restaurantes; Hacia un extremo las grandes fábricas; En el resto viviendas. En las orillas, en las faldas de los cerros, en los límites municipales... la tierra de los "Poseesionarios" (38)

En el caso de la ciudad de Guadalajara, el 40 por 100 de la ciudad está integrado por colonias llamadas populares. Las nuevas colonias periféricas han surgido en terrenos ejidales, como son las colonias Luis Echeverría y La Gigantara (al sur de la ciudad) y la Ratonera (al norte) las que surgieron de la especulación y fraudes con terrenos, contribuyendo de esta forma a que tanto los inmigrantes, como los residente se convirtieran en "colonos de facto", como -- varios millones más de mexicanos. (39)

CAPITULO TERCERO

POLITICAS, LEYES E INSTITUCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL PARA SOLUCIONAL EL PROBLEMA

I.- Introducción.

Como expusimos en el capítulo anterior, el proceso de urbanización que se manifestó en México a partir del año de 1940, provocó un crecimiento desordenado de los centros de población del país, siendo esto causa y efecto del fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, o sea de la ocupación ilegal generalmente de terrenos ejidales y comunales, que circundan a estas ciudades, por el hecho de que las mismas no contaban con zonas de reserva territorial suficientes para asimilar a toda la población inmigrante.

Dicho fenómeno tuvo su origen como ya mencionamos, por las compras y ventas ilícitas de terrenos ejidales y comunales, contraviniendo con esto, las disposiciones señaladas en la legislación agraria*, y por las ocupaciones al margen de la ley (invasiones aisladas o invasiones masivas organizadas) a terrenos bajo este régimen de tenencia, lo que vino a limitar el adecuado desarrollo de las ciudades por los problemas derivados de la tenencia de la tierra.

Ante esta situación y con el fin de hacer frente y dar soluciones al problema, el gobierno federal inicia a partir de los años setentas un conjunto de acciones tendientes a ordenar y regular de manera integral los asentamientos humanos en el territorio nacional, definiendo para ello las políticas necesarias para planear la creación, conservación, mejoramiento, y adecuado crecimiento de los futuros y actuales centros de población; y así mismo, con objeto de poder implementar y llevar

* La ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, o sea la ley federal de reforma agraria, regula los principios de la propiedad ejidal y comunal (diferentes a los de la propiedad privada) e impone como modalidad a éstos la restricción de su disponibilidad al declararlos inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, razón esta por la que no pueden en ningún caso, ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte, siendo inexistentes todas aquellas operaciones, actos o contratos que se -- hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo contraviniendo lo anterior; ya que con excepción de las zonas de urbanización solo es válido modificar el régimen de tenencia ejidal o comunal, mediante la figura jurídica de la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización, siempre y cuando la causa de -- utilidad pública sea superior a la utilidad social.

a la práctica dichas políticas, se promueven importantes reformas de tipo jurídico y administrativas dirigidas a crear, o en su caso a adecuar, los distintos instrumentos de administración pública indispensables para cumplir con esta finalidad.

Dentro de las acciones de mayor importancia y trascendencia que se han realizado, tenemos la llamada "enmienda constitucional de 1976" por la que se efectuaron reformas y adiciones a la propia constitución política de México, y la promulgación de la Ley general mexicana en materia de asentamientos humanos, misma que fué creada con el propósito de dar un ordenamiento más racional a los asentamientos humanos en el país, evitando con esto futuros asentamientos irregulares y creando, por otra parte, un organismo público que tiene como objetivo el de "regularizar la tenencia de la tierra" donde ya existían estos asentamientos irregulares en terrenos Ejidales y Comunales.

Dicho organismo es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la que para poder cumplir con su objeto sigue el procedimiento que establece la Ley Federal de Reforma Agraria para realizar la expropiación por causa de utilidad pública de bienes ejidales y comunales, que una vez expropiados en favor de este organismo, y con base en el procedimiento denominado de regularización a través del cual opera, se lotifican y venden dichos terrenos a los ocupantes suscribiéndoles las escrituras públicas y títulos de propiedad con los que se legitima la tenencia, terminándose con esto el problema del asentamiento irregular.

II.- POLITICAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA.

En el mes de noviembre de 1975, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asentamientos humanos, en la que se proponen reformas y adiciones a los Artículos 27,73 y 115, misma que una vez aprobada fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de febrero de 1976.

En la exposición de motivos que acompañó a esta iniciativa de reformas a la Constitución, se mencionan el conjunto de factores que dieran origen a los problemas que se viven en los asentamientos humanos refiriéndose asimismo en forma concreta a un fenómeno que así se define como "Asentamientos humanos no controlados"* (o sean los asentamientos humanos irregulares) y donde se proponen también, algunos lineamientos generales para el Gobierno Federal dirigidos a combatir dicho problema en el país; asimismo, en la exposición de motivos se hacen una serie de consideraciones tendentes a fundamentar las reformas y adiciones, en materia de asentamientos humanos, a la Constitución Política de México. Entre otros de los planteamientos de mas importancia que en este documento se establecen, y que servirán precisamente como base para definir las políticas del Gobierno Federal en esta materia, tenemos los siguientes:

- Que el desarrollo debe de ser un proceso integral y equilibrado, cuya medida y propósito es la evolución misma de la sociedad en su conjunto;
- Que de nuestra capacidad para superar el agudo contraste entre el campo y la ciudad, y para evolucionar de un sistema macrocefálico de ciudades, a un desarrollo regional, que de base a centros urbanos de menor concentración, dependerá de que avancemos vigorosamente hacia metas mas elevadas en la productividad, el crecimiento económico, y la justicia social;
- Que el desarrollo económico y social que se generó con el triunfo de la Revolución Mexicana y el establecimiento de las nuevas Instituciones rectoras de nuestra vida social, ha traído cambios cuantitativos y cualitativos en el país, entre los que destaca la evolución de una economía fundamentalmente rural hacia un crecimiento industrial y comercial que ha tenido como escenario los centros de población

* En la citada "Iniciativa de reformas a la Constitución", se define al fenómeno como "Asentamientos Humanos no controlados". El término de "Asentamientos humanos irregulares", aparece posteriormente y por vez primera en la legislación mexicana, en el Decreto Presidencial publicado el 29 de junio de 1976, en el que se modifica el primer párrafo del Artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

urbanos, los que constituyen en su manifestación actual, uno de los mas dramáticos reflejos de la problemática socio económica del país en su conjunto;

- Que fijadas las bases de aplicación de la reforma agraria y encausado el reparto de la tierra en favor de pueblos y comunidades, la nación confrontó la necesidad de impulsar el crecimiento económico dando estímulos a las industrias, que aprovechando las facilidades y ventajas otorgadas, se establecieron básicamente en los grandes centros urbanos del país;

- Que entre los objetivos fundamentales de la política de industrialización destacó el otorgamiento masivo de empleo, asimilando de esta manera el excedente de mano de obra del campo, lo que sólo se ha alcanzado parcialmente;

- Que no obstante que los centros urbanos han sido foco de atracción para los trabajadores desde hace varias décadas y al no encontrar en muchos casos la fuente de trabajo deseada, pasan a integrarse al conjunto de hombres desempleados o en el mejor de los casos subempleados dando origen a las zonas deprimidas de las ciudades;

- Que la tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo, ha ocasionado en muchas de nuestras ciudades controversias sobre la tenencia de la tierra, posesiones al margen de la ley, insuficiencia de servicios públicos, viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas, contaminación ambiental, y en general deterioro ecológico;

- Que, por otra parte el incremento de la población no ha venido acompañado del correspondiente aumento de la superficie urbana disponible, hecho que ha originado, por una parte, un déficit de habitación, principalmente de la popular, y por otra el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas muchas veces ejidales y comunales, circunstancia que afecta a dichos núcleos e interrumpe actividades productivas, con el consiguiente quebrantamiento de la seguridad con que debe de alentarse todo proceso de transformación urbana, y propicia al mismo tiempo, entre otros fenómenos negativos, el de la especulación con la tierra;

- Y que, la presión ejercida por quienes tienen necesidad de un techo y de servicios públicos ha propiciado el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria, que constituyen asentamientos humanos no controlados, conformados sin sujeción a orden alguno que permita a las autoridades atender sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos, ofreciendo notorios contrastes que deben eliminarse, pues deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas.

Por lo anterior, en esta misma iniciativa de reformas y adiciones a la constitución, se proponen los siguientes lineamientos para el gobierno federal:

- 1.- El establecimiento de instituciones jurídicas que dan base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encausen el futuro desarrollo de los mismos;
- 2.- Que es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren a estos de manera conveniente al desarrollo, socioeconómico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes.
- 3.- Que la programación económica y social del sector público, debiera considerar el desarrollo de los centros urbanos y dicho sector deberá adecuarse para otorgarle la atención que le corresponda, establecer los vínculos de coordinación entre sus diversas entidades, tendiendo a lograr una mayor eficiencia de la inversión y del gasto públicos de los diversos niveles de gobierno, procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la promoción de una distribución adecuada de la misma, en las zonas urbanas y rurales;
- 4.- Que se busca el cambio de actitudes, conductas y costumbres que logren una -- nueva conciencia comunitaria y hagan posible sustituir, con el esfuerzo de todos una sociedad de privilegios para pocos y de sumisión para muchos, por otra justa y equitativa;
- 5.- Que los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio gobierno federal deberán darse de acuerdo con las competencias de la constitución general de la república, correspondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en la ley reglamentaria correspondiente.*
- 6.- Que los problemas que pertenezcan a dos o más entidades federativas en materias a nivel nacional deben de atenderse con la participación del gobierno federal, criterio general que sigue la constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se suscitan entre dos entidades federativas;

*Ley general de asentamientos humanos.

7.- Que la multiplicidad de elementos y competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de estas con la federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cause de responsabilidad institucional compartida;

8.- Y que, solamente la acción compartida entre la federación y los estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que de atención al problema de manera integral.

Posteriormente y con objeto de que el Gobierno federal contara con la ley reglamentaria respectiva, con fecha 20 de mayo de 1976 es enviada a la cámara de diputados una iniciativa de ley, la de la ley general de asentamientos humanos, misma que una vez sancionada fué publicada en el diario oficial de la federación el 26 de mayo de 1976. En la exposición de motivos que fundamentó a esta iniciativa de ley, se definen las políticas relacionadas con los asentamientos humanos en el país, y se establecen asimismo, lineamientos orientados a corregir los problemas causados por los asentamientos irregulares en los distintos centros urbanos de la República Mexicana.

En la primera parte de este documento se dice textualmente que, "la problemática de los asentamientos humanos que vive el país es de tal magnitud, que la definición de la política correspondiente por parte del Estado Mexicano no puede postergarse, como ninguna de las medidas que se orienten a reducir los equilibrios sectoriales y geográficos, cuya desatención pone en peligro las posibilidades de un proceso de crecimiento armónico;" y que, "la comunidad nacional reclama una acción de suficiente solidez que termine con los asentamientos humanos no controlados;" que considere provisiones adecuadas que determinen el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda que genera el incremento de la población que reduzca el déficit de habitación, fundamentalmente de la popular; que corrija los fenómenos generados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; que se otorgue suficiente seguridad jurídica a todos los titulares de la tenencia de la tierra, y que se contribuya a la -- transformación urbana para armonizar plenamente los derechos particulares con los derechos de la sociedad para beneficio colectivo.

III.- LEYES E INSTITUCIONES

Por lo que se refiere a la iniciativa de reformas y adiciones a los Artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Asentamientos Humanos, misma que fué aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 6 de febrero de 1976, en su Artículo Primero se establece:

Que se reforma el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue...

Artículo 27.- La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de -- regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales -- susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa -- de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equili- -- brado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población -- rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para or- -- denar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, re- -- servas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras pú- -- blicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y cre- -- cimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley reglamentaria (Ley federal de Reforma Agraria) la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la -- creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destruc- -- ción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en -- perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su pobla- -- ción, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

...

...

...

I a XVIII

Artículo Segundo. Se adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Fracción XXIX-C para quedar como sigue:

Artículo 73.-*

I a XXIX-B.- ..

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Asentamientos Humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

Artículo 115.- **

I a IV.- ...

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley federal de la materia.

* Este artículo comienza así: "El Congreso tiene facultad" (...)

** Este artículo posteriormente es reformado y adicionado, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983.

Por otra parte, con fundamento en estas mismas reformas y adiciones a la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fecha 26 de mayo de 1976 es expedida la Ley general de Asentamientos Humanos, instrumento jurídico compuesto de 47 artículos y cuatro capítulos, dentro de los cuales -- por su importancia destacan principalmente los siguientes:

Artículo 1º - En este artículo se establece como objeto fundamental de la Ley:

- I.- Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el Territorio Nacional;
- II.-Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de lo centros de población; y
- III-Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Artículo 2º - En este Artículo se define el concepto de Asentamiento Humano como "La radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran; y como centro de población, las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión -- futura; las construidas por elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos; y por sector público federal, las Secretarías y Departamentos de Estado, los Organismos Descentralizados Federales y Empresas de Participación Estatal con capital mayoritario del Gobierno Federal y demás Instituciones Públicas.

Artículo 3º - En este Artículo se establece que, la ordenación y regulación - de los Asentamientos Humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante:

- I.- El aprovechamiento en beneficio social de los elementos susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública;

- II.-El Desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la -- ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;
- III.-La distribución equilibrada de los centros de población en el territorio Nacional, integrándolos en el marco del desarrollo Nacional;
- IV.-La adecuada interrelación socio económica de ciudades en el sistema Nacional;
- V.- La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las - justas posibilidades de trabajo y descanso;
- VI.- El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;
- VII.-La descongestión de las grandes urbes;
- VIII.-El mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad;
- IX.-La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los Asentamientos Humanos;
- X.- La regulación del mercado de los terrenos, además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y
- XI.-La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una - vivienda digna.

Artículo 4º.- En este artículo se determina que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de:

- I.- El plan nacional de desarrollo urbano;
- II.-Los planes estatales de desarrollo urbano, que operarán en el ámbito interno de las Entidades Federativas y se regularán por las Leyes que los correspondientes Gobiernos expidan al efecto;
- III.-Los planes municipales de desarrollo urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstas en la legislación local de los estados; y
- IV.-Los planes de ordenación de las zonas conurbadas previstos en la fracción V del Artículo 115 Constitucional. Y en el Capítulo IV, y último de la Ley relativo a las regulaciones de la propiedad en los centros de población en su artículo 47º, establece que, cuando en los procesos de urbanización

zación deban comprenderse terrenos ejidales o comunales, los ayuntamientos en cuya jurisdicción queden ubicados, harán las gestiones correspondientes a fin de que se expidan los decretos de expropiación necesarios, según las disposiciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Por otra parte, y también en relación con las innovaciones y adecuaciones de carácter administrativo del Gobierno Federal, con fecha 29 de diciembre de 1976 es expedida la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se establecen las bases de organización y las atribuciones de los organos del Gobierno Federal; Y más adelante el 17 de enero de 1977 es también publicado en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo presidencial por el cual las entidades de la Administración pública paraestatal se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal se realicen a través de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo, mismo que viene a constituir un muy importante instrumento de coordinación y control para el Ejecutivo, porque distribuye por sectores de actividad económica y administrativa, y en una forma más racional y equilibrada, las actividades encomendadas al Estado Mexicano.

Posteriormente, el 29 de diciembre de 1982, la Ley orgánica de la Administración Pública Federal es reformada y adicionada, modificándose el nombre de -- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para pasar a denominarse Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, atribuyéndosele con base en el -- Artículo 37 de la propia Ley, el despacho de los siguientes asuntos en materia de asentamientos humanos en el país:

- I.- Formular y conducir las políticas generales de Asentamientos Humanos, urbanismo, vivienda y ecología;
- II- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponda así como coordinar las acciones que al Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos locales, para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;
- III-Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción;

IV.-Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; y apoyar a las autoridades Estatales y Municipales en su ejecución;y

VIII-Preveer a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano, y regular en coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios el sistema tendiente a satisfacer dichas medidas.

Es importante señalar que con anterioridad a la aparición de esta ley, no -- existía ningún órgano de la Administración Pública en México que tuviera estas competencias específicas, lo que vino a constituir una importante inovácion en materia de administración pública, porque a partir de ese momento el Gobierno de la República dispone de un instrumento administrativo idóneo para planear y coordinar el adecuado desarrollo de los Asentamientos Humanos a nivel nacional, así como ordenar en forma más racional el crecimiento de los centros de población, impidiéndose con esto el futuro surgimiento de más asentamientos irregulares.

Y por lo que se refiere a los Asentamientos Humanos Irregulares ya existentes, como una consecuencia directa de la aparición de la Ley General de Asentamientos Humanos, el 29 de junio de 1976 se publica un decreto presidencial a través del cual se modifica el artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria* para dar intervención a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en las expropiaciones tendientes a regularizar las áreas donde existan asentamientos humanos irregulares, con objeto de promover y facilitar el adecuado crecimiento urbanfstico de las ciudades del país.

Dicho organismo fué creado inicialmente el 20 de agosto de 1973, mediante un acuerdo presidencial con la denominación de Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con el fin de realizar un programa nacional y preveer la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanfstico de las poblaciones, mismo que posteriormente, fué reestructurado con base en el decreto Presidencial del 8 de noviembre de 1974, como un organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos.

*El 16 de abril de 1971 se publica la Ley Federal de Reforma Agraria, misma que contiene entre otros, un nuevo artículo (con relación al anterior código agrario) el 117, mismo que señala que las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para crear fraccionamientos urbanos y sub-urbanos, serán exclusivamente en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBAS), del Instituto Nacional para Desarrollo de la Comunidad rural y de la vivienda popular (INDECO) y del DDF.

IV.- LA COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, UN ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO DEL GOBIERNO FEDERAL.

Antecedentes Histórico-Jurídicos.

Con el surgimiento y la incontrolada proliferación de asentamientos espontáneos en los distintos centros urbanos del país, y ante la presión ejercida por la población afectada, el Gobierno de la República efectúa diversos intentos dirigidos a atacar y solucionar el fenómeno de los asentamientos irregulares.

A inicios de los años setentas creó primeramente, el programa nacional de regularización de zonas urbanas ejidales (PRONARZUE), en el que se coordinaron los esfuerzos del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC)* y del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE)** del que se obtuvieron resultados muy limitados por los problemas que le presentó el operar bajo un procedimiento determinado por el reglamento de zonas urbanas, lo que dificultó tradicionalmente su funcionamiento.

Mas adelante, y en la búsqueda de soluciones adecuadas al problema de la irregularidad de la Tenencia de la Tierra, el Gobierno Federal creó diversos Fideicomisos como FIDEURBE ***, Ciudad Netzahualcóyotl, Cumbres de Llano Largo,-- Bahía de Banderas, Vallarta, entre otros, mismos que aunque en algunos casos probaron ser instrumentos eficientes, demostraron también, que de seguirse por ese camino hubiera sido necesario crear decenas de los mismos para dar soluciones al problema.

*El 27 de enero de 1934, se crea por Decreto Presidencial el Departamento Agrario, posteriormente, debido a la aparición de la Ley de Secretarías y de Departamentos de Estado (D.O.24-XII-1958) cambió la denominación del Departamento a Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC), y por reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y a la Ley Federal de Reforma Agraria (D.O.31-XII-1974) el Departamento se eleva a la categoría de Secretaría de la Reforma Agraria conservando su anterior esfera de competencias.

**El Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE), se crea por Decreto Presidencial del 26-V-1976, a través del cual se deroga el Artículo 167 bis de la Ley Federal de Reforma Agraria, y cambia, de ser un organismo público descentralizado, a constituirse como un Fideicomiso, estableciéndose su liquidación en el mismo Decreto.

***El 29-VI-1977, se crea por acuerdo Presidencial la Comisión de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal (CODEUR) Organismo Técnico y Descentralizado del Gobierno del Distrito Federal, absorbiendo las funciones de la Procuraduría de Colonias Populares, de la Dirección Gral. de Habitación Popular y del FIDEURBE.

Paralelamente con estos intentos del Gobierno Federal, algunas de las Entidades Federativas crearon también Organismos Públicos, como son entre otros, el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) en el Estado de México, Bienes Raíces en el Estado de Baja California Norte, y La Junta de Planeación en Jalisco, los que han coadyuvado al cumplimiento de ésta tarea solamente en forma parcial, en razón de que exclusivamente han atendido, como es lógico, el problema en determinadas zonas urbanas del país.

Por esta razón el Presidente de la República acuerda el 7 de agosto de 1973, (D.O.20-VIII-1973) la creación del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con el fin de realizar un programa Nacional y proveer la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones, estableciéndose en dicho acuerdo que:

Artículo Primero.- El Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, quedará integrado por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. (DAAC) como Presidente; por el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO)* como Secretario Ejecutivo, y por el Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE) como Tesorero;

Artículo Segundo.- Los acuerdos que emita el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, se realizarán por su Secretario Ejecutivo, independientemente de las atribuciones que las leyes encomienden, en la esfera de su competencia, al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y al Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Artículo Tercero.- El Comité propondrá a las Entidades Públicas a que se refiere el artículo anterior, la coordinación de sus actividades conforme a las funciones que la Ley de la materia les asigne, a fin de elaborar y realizar un programa nacional para regularizar la tenencia de la tierra en los Asentamientos Humanos y proveer la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones.

*El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), se crea por Decreto Presidencial de fecha.20-II-1971, como un -- Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal facultado para operar la tierra de la Federación (enajenación a título gratuito), ejidal o comunal ---- sigue

Artículo Cuarto.- Corresponderá al Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra:

- I.- Determinar las acciones a desarrollar y su jerarquización;
- II.- Aprobar los proyectos específicos de los programas a realizar;
- III.- Solicitar de las autoridades correspondientes la expropiación de los terrenos que vaya a regularizarse,
- IV.- Cubrir a los Ejidatarios o Comuneros, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, o si se trata de propiedades particulares, conforme a la Ley de expropiación, las indemnizaciones;
- V.- Incorporar los terrenos expropiados al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda; y
- VI.- 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.

Artículo Quinto.- Las determinaciones, acuerdos o resoluciones del Comité serán autenticados por su Secretario Ejecutivo, quien los comunicará o notificará a los interesados;

Artículo Sexto.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará al Comité los recursos económicos necesarios para su funcionamiento. Este será responsable del manejo de los mismos fondos;

Artículo Séptimo.- El Comité expedirá su Reglamento Interior.

El Comité como organismo executor y coordinador en los trabajos de regularización de bienes comunales y ejidales, carecía de personalidad jurídica y de los recursos necesarios para cumplir con sus finalidades, siendo ésta la razón por la que el 6 de noviembre de 1974 (D.O.8-XI-1974) y con base en un Decreto Presidencial se reestructura dicho Comité, dando paso a la actual Comisión para La Regularización de la Tenencia de la Tierra, como organismo público descentralizado (vía expropiación), de particulares (por adquisición o expropiación), y de los Estados, también adquiridas o expropiadas; y por Decreto posterior del fecha 7 de enero de 1982, se abroga la Ley que crea al INDECO, y en el mismo se ordena su liquidación.

lizado del Gobierno Federal, de caracter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, subrogando en todos los derechos y obligaciones al Comité y cuyo objetivo fundamental es el de regularizar la tenencia de la tierra en donde existan Asentamiento Humanos Irregulares, para mejorar los -- centros de población y sus fuentes propias de vida, adscribiéndolo al entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y posteriormente, con la publicación del acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores (D.O.17-III-1977), pasando la Comisión a integrarse para su coordinación al sector que corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria.

El 26 de marzo de 1979 (D.O.3-IV-1979) aparece publicado otro Decreto por el que se reforman los Artículos Segundo; Cuarto; Noveno, Fracción VII; Décimo primero; y se adiciona con un Décimo tercero del Decreto del 8 de noviembre de 1974, por el que se reestructuró la CORETT, en el que se redefine su objeto, la estructuración del Consejo de Administración y se establece que ésta deberá coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) y con el extinto INDECO, para determinar en cada caso las superficies correspondientes a la Regularización de Terrenos de origen Ejidal o Comunal, así como considerar las opiniones de las autoridades Estatales y Municipales que tengan jurisdicción en los respectivos centros de población en que ejecute sus programas; y el 27 de julio de 1979, se publica el Decreto por el que se autoriza a la CORETT, a convenir con el INDECO la adquisición de todos los terrenos libres que se localicen dentro de las -- áreas que se han expropiado a favor de ésta, o que se le han entregado por cualquier otro título legal para el cumplimiento de su objeto, a fin de que el citado Instituto, en el marco de sus funciones cumpla con el objeto previsto en los Decretos expropiatorios respectivos.

ATRIBUCIONES.

El Artículo segundo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 3 de abril de 1979, por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, y su propio Reglamento Interior aprobado por el Consejo de Administración el día 10 de octubre de 1979, establecen que la Comisión tiene por objeto:

- I.- Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, en bienes ejidales o comunales.
- II.- Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda.
- III.- Suscribir, cuando así proceda, las escrituras públicas o títulos de propiedad en los que se reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada.
- IV.- Coordinarse con las dependencias y organismos públicos cuyas finalidades concurren con las de la Comisión.
- V.- Celebrar los convenios que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto.

ORGANIZACION

A) Estructura Orgánica

- 1 Consejo de Administración**
 - 1.0.1 Auditoría Externa**

- 1.1 Dirección General**
 - 1.1.0.1 Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP)**
 - 1.1.0.2 Unidad de Organización y Métodos**
 - 1.1.0.3 Unidad de Programación**
 - 1.1.0.4 Departamento de Auditoría Interna**
 - 1.1.0.5 Comités**
 - 1.1.0.6 Departamento de Relaciones Públicas**

- 1.1.1 Subdirección de Operación**
 - 1.1.1.1 Departamento de Contrataciones**
 - 1.1.1.2 Departamento de Sensibilización**
 - 1.1.1.3 Departamento de Avalúos y Estudios Socioeconómicos**

- 1.1.2 Subdirección Técnica**
 - 1.1.2.1 Departamento de Tramitación Agraria**
 - 1.1.2.2. Departamento de Áreas por Expropiar**
 - 1.1.2.3 Departamento de Cartografía Urbana**

- 1.1.3 Coordinación General de Delegaciones**
 - 1.1.3.1 Coordinación de Enlace**
 - 1.1.3.2 Brigadas Interdisciplinarias**
 - 1.1.3.3 Delegaciones Regionales**
 - 1.1.3.3.1 Delegaciones Estatales**
 - 1.1.3.3.1.1 Subdelegaciones**

- 1.1.4 Subdirección Jurídica
 - 1.1.4.1 Departamento de Escrituración
 - 1.1.4.2 Departamento de lo Consultivo
 - 1.1.4.3 Departamento de lo Contencioso

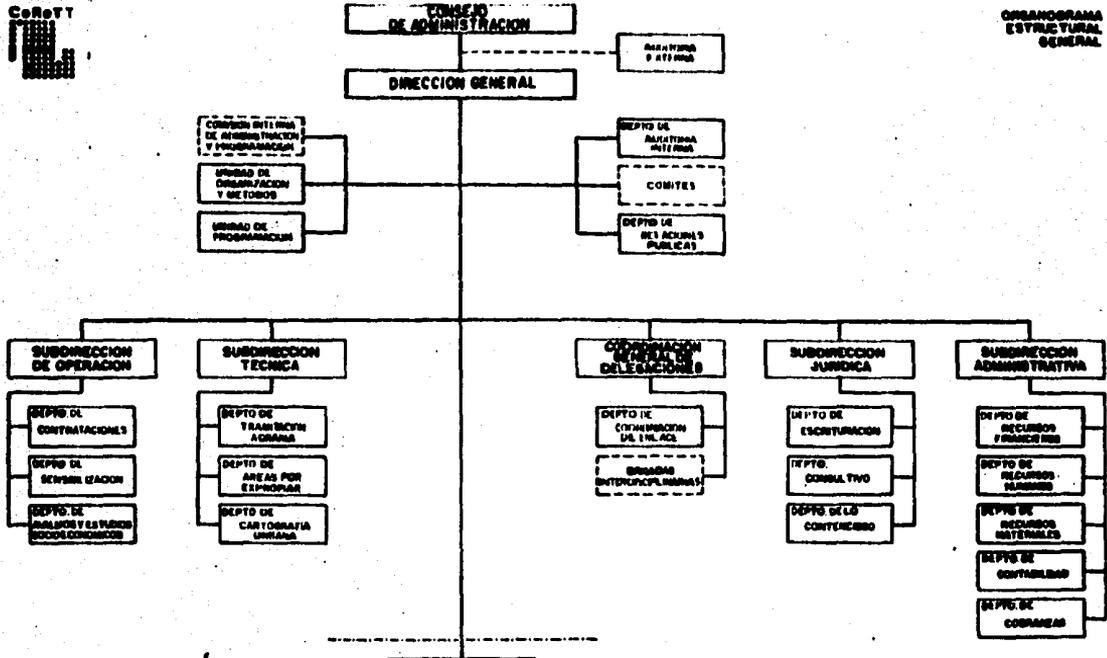
- 1.1.5 Subdirección Administrativa
 - 1.1.5.1 Departamento de Recursos Financieros
 - 1.1.5.2 Departamento de Recursos Humanos
 - 1.1.5.3 Departamento de Recursos Materiales
 - 1.1.5.4 Departamento de Contabilidad
 - 1.1.5.5 Departamento de Cobranzas.

B) ORGANOGAMA ESTRUCTURAL GENERAL

COMSON PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA



ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL GENERAL



UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS
MAYO DE 1988

DELEGACIONES REGIONALES
DELEGACIONES ESTATALES
SUBDELEGACIONES

[Handwritten Signature]
Ing. FEDERICO AMAYA RODRIGUEZ
Director General

FUNCIONES.

Consejo de Administración:

Aprobar los programas e informes de actividades, los presupuestos anuales de ingresos y egresos y disposiciones reglamentarias de la Comisión.

Dirección General:

Planear, dirigir y controlar la regularización de la tenencia de la tierra de los grupos humanos irregularmente asentados en ejidos o comunidades e incorporarlos al fundo legal de las ciudades.

Comisión Interna de Administración y Programación:

Plantear, coordinar y autoevaluar las acciones necesarias para la realización de los programas sustantivos y de apoyo, así como generar los trabajos de reforma administrativa de la Comisión.

Unidad de Organización y Métodos:

Asesorar a las unidades administrativas en el diagnóstico, formulación e implantación de la organización, sistemas y procedimientos administrativos, así como en el señalamiento y adecuación de directrices y políticas de la Dirección General e instrumentar técnicamente las acciones de reforma administrativa.

Unidad de Programación

Asesorar a las unidades administrativas en la definición de sus objetivos, - asignación programática de actividades y presupuestos correspondientes, así como integrar el presupuesto por programas anual y evaluar su desarrollo y resultados en la Comisión.

Departamento de Auditoría Interna:

Vigilar y verificar el cumplimiento de políticas y técnicas contables, financieras y controles operacionales que permitan elevar la eficiencia y protección patrimonial de la Entidad.

Comités:

Plantear, analizar y autorizar la ejecución de acciones específicas tendientes a apoyar las funciones de línea en que concurren unidades bajo diferentes centros de dirección y control.

Departamento de Relaciones Públicas:

Difundir la imagen de la Comisión, sus actividades, objetivos, y suministrar a los funcionarios las noticias de interés publicadas en los medios informativos.

Subdirección de Operación:

Efectuar la sensibilización, contratación y estudios de avalúos de indemnización y contratación derivados de la regularización de la tenencia de la tierra.

Departamento de Contrataciones:

Contratar a los grupos humanos asentados en los ejidos o comunidades expropiadas y suministrar información sobre lotificaciones, para su inscripción en los registros públicos de la propiedad de los estados que corresponda.

Departamento de Sensibilización:

Apoyar la regularización de la tenencia de la tierra comunicando a los aledaños las fases del proceso, la función técnica y social de la Comisión, así como los beneficios inherentes derivados de la regularización de los predios.

Departamento de Avalúos y Estudios Socioeconómicos:

Calcular el valor de la tierra que se pretende expropiar, los precios a que se venderán los lotes a vecindados y gestionar los avalúos correspondientes y el pago de indemnización a ejidatarios o comuneros afectados.

Subdirección Técnica:

Analizar y tramitar la expropiación de terrenos ejidales o comunales, así como preparar la cartografía de áreas por expropiar y los planos de lotificación de los terrenos expropiados.

Departamento de Tramitación Agraria:

Formar expedientes con la documentación agraria de ejidos y comunidades con asentamientos humanos irregulares e intervenir en la determinación y ejecución de la expropiación.

Departamento de Areas por Expropiar:

Elaborar estudios topográficos de las áreas con asentamientos humanos irregulares por expropiar y los que se requieran para ejecutar los decretos de expropiación.

Departamento de Cartografía Urbana:

Elaborar planos de distribución urbana de las áreas por expropiar y los de lotificación para efectos de contratación de predios.

Coordinación General de Delegaciones:

Coordinar, supervisar e informar de las actividades encomendadas a las delegaciones foráneas, así como sugerir medidas para su mejor desempeño.

Delegaciones Estatales:

Gestionar la incorporación de los asentamientos humanos irregulares de ejidos o comunidades, al proceso de regularización de la tenencia de la tierra que lleva a cabo la Comisión en las distintas entidades administrativas de la -- República Mexicana.

Subdelegaciones:

Efectuar los trámites de regularización de la tenencia de la tierra ante autoridades y particulares, en los términos en que le sean delegadas facultades.

Subdirección Jurídica:

Compilar la legislación que sea de interés para la Comisión, representar a ésta ante autoridades y particulares; adecuar las disposiciones que normen su funcionamiento, y escriturar los predios regularizados.

Departamento de Escrituración:

Elaborar y/o promover la formulación de escrituras públicas y privadas y llevar el control de las que sean entregadas.

Departamento de lo Consultivo:

Asesorar a las unidades administrativas en consultas jurídicas derivadas de su funcionamiento y revisar, formular e integrar la legislación, convenios y contratos de la Comisión.

Departamento de lo Contencioso:

Representar a la Comisión en juicios contenciosos, de amparo y procedimientos judiciales.

Subdirección Administrativa:

Administrar los recursos financieros, humanos, materiales, servicios generales y cobranzas de las unidades administrativas del Organismo.

Departamento de Recursos Financieros:

Captar, suministrar y controlar los recursos financieros, así como verificar la utilización de fondos y el presupuesto de ingresos y egresos de las unidades administrativas.

Departamento de Recursos Humanos:

Administrar los recursos humanos en cuanto a reclutamiento, selección, contratación, movimientos internos, relaciones laborales, capacitación y desarrollo, así como la evaluación en el desempeño de las labores, en coordinación con las unidades correspondientes.

Departamento de Recursos Materiales:

Obtener y suministrar los recursos materiales que requieren las unidades administrativas para la ejecución de sus actividades, así como efectuar la correspondencia y archivo, limpieza, seguridad, conservación de material y equipo, transportes, trabajos manuales y reproducción de documentos.

Departamento de Contabilidad:

Formular estados financieros y registros contables sobre ingresos y egresos de las unidades administrativas.

Departamento de Cobranzas:

Llevar el control de las cobranzas de quienes contraten la compra-venta a plazos de lotes con la comisión y tramitar la recuperación de saldos y créditos.

MECANISMOS ADMINISTRATIVOS:

A) Procedimiento de expropiación ante la Secretaría de la Reforma Agraria*

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra inicia la labor de expropiación de terrenos con asentamientos irregulares en ejidos o comunidades agrarias por iniciativa que puede surgir de los núcleos ejidales, los vecindados, las autoridades estatales o municipales, o de la propia Comisión.

El trámite administrativo de expropiación comienza con el registro de información inicial que reúne entre otros datos, nombre, adscripción política, régimen jurídico, número aproximado de asentamientos y área estimada que ocupa el poblado a regularizar.

A continuación integra expediente de documentación básica que contiene historial del ejido, desde su fundación, con todas las modificaciones sufridas. A este expediente se anexa el acta levantada, al notificar a la asamblea de ejidatarios la intervención de la Comisión en su poblado, solicitando su anuencia para hacerlo.

Realiza trabajos técnico informativos, consistentes en el estudio de antecedentes del poblado en las fuentes documentales de la localidad, reconocimiento físico del terreno, determinación de tipo de suelo y el levantamiento de la línea poligonal envolvente del área a expropiar.

Con representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Sector de Desarrollo Urbano y Ecología, y la CORETT, se forma la Junta Inter Sectorial, misma que debe analizar y aprobar la continuación de los trámites de expropiación; hecho lo anterior, elabora solicitud de expropiación, debiendo obtener entonces por conducto de la Subdirección General de Planeación y Ordenamiento Territorial de la Secretaría de la Reforma Agraria, la opinión de expropiación, emitida por el Gobierno de la entidad correspondiente, misma que publica en el diario o gaceta oficial de la entidad la Comisión Agraria Mixta competente.

*Basado en el Manual de procedimientos al que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales (D.O.8-IX-1980)

La citada Subdirección deberá notificar al comisariado ejidal interesado acerca de la solicitud de expropiación, solicita y obtiene el avalúo del área a expropiar emitido por la Dirección de Catastro de la Propiedad Federal, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para determinar el monto de la indemnización correspondiente y aportar la revisión y aprobación técnica de toda la documentación mencionada.

Realizados estos trámites la Dirección General de Procedimientos Agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria formula el anteproyecto de dictámen expropiación base del proyecto definitivo del mismo dictámen, que redacta posteriormente el Cuerpo Consultivo Agrario.

Después de aprobado el dictámen en sesión del Cuerpo Consultivo Agrario, la Dirección General de la Tenencia de la Tierra, Secretaría de la Reforma Agraria, elabora el anteproyecto de resolución presidencial. Paralelamente se realiza la revisión y aprobación del plano-proyecto de la línea poligonal envolvente del área a expropiar, del cual se encarga el Departamento de Planos Topográficos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Remite la documentación a la Subsecretaría de Asuntos Agrarios y Organización, y a la oficina de Acuerdos Presidenciales, organos de la Secretaría de la Reforma Agraria para su aprobación y solicita la autorización del proyecto de resolución presidencial expropiatorio, que turna a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuyo titular deberá refrendarlo para seguir el trámite.

La Secretaría de la Reforma Agraria envía el proyecto de resolución al Presidente de la República, quien lo firmará y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La resolución dictada por el Presidente de la República y su ejecución, último paso de la expropiación, consiste en la celebración de una ceremonia de apeo y deslinde, donde levanta un acta la Delegación Agraria de la Secretaría de la Reforma Agraria y la Delegación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con la presencia de representantes del ejido o comunidad que se trate.

B) PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACION DE LOTES EN TERRENOS EJIDALES EXPROPIADOS.

Una vez publicado el decreto expropiatorio con fines de regularización, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra elabora la cartografía correspondiente, que define los límites entre los diversos lotes y - permite la previsión de las áreas de servicios.

Después de levantar la cartografía realiza estudios socioeconómicos, los cuales son sometidos a consideración de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, quien emite el dictámen de valores de regularización.

Cuando cuenta con los elementos citados la Comisión procede a la contratación, para tal efecto, el personal visita casa por casa a los vecindados, explicando en qué consiste el proceso, informa de los precios a que deberán regularizar sus lotes y las facilidades con que podrán contratar.

Normalmente abre una oficina en el mismo poblado, con el objeto de agilizar la contratación. Es importante que la información que requiera el vecindado sea proporcionada por personal calificado, ya que en muchas ocasiones no es completo el mensaje de la función social de la CORETT para los vecindados.

Una vez determinadas las condiciones de pago del lote procede a llenar y firmar el contrato respectivo, así como a cubrir el monto del enganche, en caso de contrato a crédito.

El pago total que debe hacer el vecindado depende del valor por metro cuadrado que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, más gastos de escrituración e impuestos que marca la Ley y el importe de seguro de vida optativo que la CORETT ofrece como garantía en caso de muerte del contratante.

Una vez realizado el contrato y pagado su importe, el vecindado cuenta con un documento oficial que ampara la legítima propiedad de su lote.

La CORETT realiza los trámites de escrituración en forma masiva, a fin de que los gastos se reduzcan. Previamente a las escrituras es tramitado el registro de los planos ante las autoridades municipales o estatales correspondientes. -

cobra los impuestos a que haya lugar, e inscribe las operaciones realizadas en el Registro Público de la Propiedad, con objeto de que queden totalmente legalizadas y registradas.

Completados los trámites anteriores, el avecindado recibe en su domicilio citatorio para que acuda a firmar el Libro de Protocolos del Notario Público que está elaborando su escritura, posteriormente recibirá nuevo citatorio para hacerle entrega de su escritura, con la cual podrá obtener todos los derechos y beneficios que le otorga la Ley. Con este paso se da por terminado el proceso de regularización.

NORMAS Y CRITERIOS TECNICOS UTILIZADOS EN LOS TRABAJOS DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.*

El desarrollo de los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra que la CORETT realiza, estan basados en normas establecidas conforme a la experiencia hasta ahora obtenida en esta materia, y en un conjunto de criterios técnicos, los que parten de tres principios básicos:

- I.- La regularización de un solo lote habitacional por cada familia:
- II- La limitación de las superficies a regularizar a precio social; y
- III-La venta a precios comerciales (no social) de los terrenos que no tengan un destino habitacional.

Para definir el carácter social o no social de un lote, se utilizan dos conceptos básicos:

A) Tamaño del lote.

Por su tamaño, la definición del carácter social de un lote requiere a su vez el establecimiento de una frontera, para lo que fue necesario establecer el concepto de "lote tipo promedio", que se describe y define más adelante.

B) Destino del lote.

Por su destino, únicamente cumplen un carácter social aquellos que se utilizan para habitación de una familia o para obras de interés comunitario y público.

Todos aquellos lotes que no encajan por su tamaño o su destino dentro de los conceptos anteriormente descritos no pueden ser considerados de carácter social.

*Información contenida en el documento "Regularización, su carácter social y la normatividad para cumplirla". CORETT, Julio de 1980.

Los criterios establecidos para el tratamiento de cada terreno según su carácter son muy claros.

- A) Cuando un lote es de carácter social se le aplica el precio social de regularización que establece por ley la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
- B) Cuando un lote es de carácter no social, se le aplican precios comerciales establecidos como se describe en el siguiente apartado.

I.- Lotes de Carácter social.

Los precios a que CORETT regulariza son de carácter social. La oportunidad de obtener terrenos a precios bajos propicia el acaparamiento y la adquisición de terrenos ejidales con fines especulativos. No sólo la esterilidad a que quedan sujetos los terrenos así acaparados, sino el caos generado por su distribución arbitraria, hacen necesario frenar este fenómeno.

Con este objetivo se decidió determinar para cada ejido un lote tipo que reuniera las características necesarias para el establecimiento de una vivienda decorosa. A los terrenos menores o iguales al lote tipo promedio se les aplican los precios de carácter social fijados por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y los lotes mayores que el lote tipo promedio sufren incrementos de precios en la superficie excedida y en escala ascendente, conforme mayor es la superficie, hasta un máximo de 300 metros cuadrados de tolerancia.

Por encima de este máximo los lotes ya no pueden tener más que carácter especulativo o de acaparamiento, por lo que a dichos lotes se les fijan precios comerciales cercanos a su valor real. A solicitud de CORETT, el Instituto Nacional de Avalúos, o alguna Institución Bancaria establecida en el lugar, investiga dichos precios. A los poseedores de tales lotes se les deja la opción de cobrarles a valor comercial todo el lote o de contratarles solamente el área equivalente al lote tipo a valor social. En este último caso el exce-

dente se destina para reubicaciones de casos conflictivos o para ser asignados a solicitantes que demuestran su necesidad mediante constancia expedida por el Registro Público de la Propiedad, de no poseer ningún otro bien raíz en la entidad.

Es evidente que la necesidad mínima de terreno para vivienda varía de -- acuerdo con el clima, las costumbres, las condiciones socioeconómicas y la disponibilidad de tierra en cada lugar, factores que deben ser considerados y respetados para evitar conflictos y alteraciones de vida en un poblado.

2.- Lotes de carácter no social.

Si definimos al lote social como aquel que se ajusta al lote tipo promedio y se destina a habitación de una familia, todos aquellos lotes que no quedan encuadrados dentro de dicha definición, no llenan el objetivo social de la regularización y por consiguiente, deben ser objeto de un tratamiento diferente.

Los precios mínimos de regularización emitidos por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales se analizan considerando no solamente el valor comercial de los terrenos, sino también y primordialmente, el poder adquisitivo de los avecindados de escasos recursos y la necesidad prioritaria de su regularización.

Todos aquellos lotes que no encuadran en la definición del lote social pueden ser clasificados en la forma siguiente:

a) COMERCIALES E INDUSTRIALES.

Son aquellos en los que se han ubicado comercio o negocios, es decir lotes utilizados exclusivamente en la obtención de un beneficio económico. Se contrata a precio comercial la totalidad.

b) LOTES PARA ARRENDAMIENTO.

Son aquellos que no habita el poseionario, pero que cede parcial o totalmente en renta. Se contrata a precio comercial la totalidad.

c) BALDIOS.

Son aquellos que no tienen ningún asentamiento. En muchos casos existen personas que alegan la posesión del lote por haberlo comprado a ejidatarios o traficantes. El hecho de no habitarlo el supuesto poseionario puede deberse a que éste no lo necesita, y en tal caso, no tiene derecho sobre él.

Se contrata a precio comercial en su totalidad, a excepción de los casos - en que el poseionario demuestra su necesidad mediante un estudio socioeconómico y una constancia expedida por el Registro Público de la Propiedad, de que no posee ningún otro bien inmueble en la entidad.

d) LOTES COMBINADOS, COMERCIALES Y SOCIALES.

Son aquellos a los que el poseionario da uso mixto al utilizarlos como vivienda y ubicar también en ellos algún comercio o negocio.

La parte ocupada como habitación se contrata a valor social y el resto a valor comercial.

e) HABITACIONALES EXCEDIDOS.

Son aquellos que rebasan las dimensiones del lote tipo promedio. Se contratan en la siguiente forma:

- La superficie equivalente al lote tipo, a precio social.
- El excedente, hasta los primeros 100 M2, a 1.5 veces el precio social.
- El excedente, hasta los 200 M2, a 1.75 veces el precio social.
- El excedente, hasta los 300 M2, a dos veces el precio social.
- Cualquier excedente por encima de 300 M2, sobre el lote tipo, se contrata a precio comercial.

La determinación de precios comerciales se hace en base a los valores reales que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales anexa a los avalúos sociales que emite. Se consideran también los avalúos que se solicitan al Instituto Nacional de Avalúos y/o a Instituciones bancarias de la localidad.

Con todos estos elementos disponibles se formula un cuadro de valores operables para regularizar los lotes no sociales. En términos generales, el precio comercial oscila entre un 30 y un 40% del valor real, equivalente a tres o 3.5 veces el valor social.

La aplicación de estos criterios es tendiente a desalentar el acaparamiento de lotes y el detentamiento de grandes superficies, ya que la regularización indiscriminada a los valores sociales fomentaría la adquisición de terrenos ejidales con fines especulativos.

3.- Adquirentes de carácter social.

Se han establecido ya las normas aplicables para definir el carácter social de un terreno.

Es necesario introducir ahora el concepto de adquirente de carácter social, que nos permita clasificar al poseionario y aplicarle en consecuencia el criterio de precio, social o comercial que le corresponda o discernir si la adjudicación de un lote en el área de control procede o no para el solicitante.

Para ser considerado adquirente de carácter social, el asentado o solicitante debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser mexicano.
- b) Ser jefe de familia.
- c) Comprobar mediante un certificado expedido por el Registro Público de la Propiedad, que ni él ni su cónyuge poseen otro bien raíz en la entidad.
- d) No estar ni él ni su cónyuge, ni otro miembro de la familia que dependa económicamente de él, en posesión de otro lote irregular. Esta condición elimina la posibilidad de contratar dos lotes a una misma familia.
- e) En los casos de solicitantes que no están en posesión de los lotes, presentar una solicitud escrita y llenar unos cuestionarios que permitan determinar su estatus socioeconómico, además de firmar una declaración de decir verdad, aceptando la anulación del contrato en caso de incurrir en falsedad en las declaraciones.

CAPITULO CUARTO

DIAGNOSTICO Y PROPUESTA PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA

I.- DIAGNOSTICO.

La concentración geográfica de la población constituye hoy en día uno de los procesos de mayor trascendencia en el mundo contemporáneo. Este fenómeno que se ha difundido por todo el mundo, se caracteriza por cambios importantes en la distribución de la población, fundamentalmente por la incorporación progresiva de grandes sectores sociales al "estilo de vida urbano", y en general, por transformaciones en la estructura rural-urbana sobre todo en los países llamados subdesarrollados.

En el caso de los países Latinoamericanos, el factor decisivo del crecimiento urbano ha sido la migración de los habitantes del campo hacia las ciudades, provocada por las condiciones de pobreza y atraso en que la población rural vive, y por el elevado ritmo de crecimiento demográfico natural. Este proceso de urbanización tan característico de los países poco desarrollados, originó la concentración de grandes núcleos de población en sus centros urbanos, ocasionando aglomeraciones en los mismo, lo que vino a dar origen al fenómeno de los asentamientos humanos irregulares.

En el caso específico de México, encontramos que las causas concretas que dieron origen a este proceso de urbanización fueron determinadas por las características de toda una etapa del desarrollo del país, fundamentalmente del periodo comprendido entre los años de 1940 y 1970, durante el cual la utilización de los pocos recursos existentes de que disponía el país, tuvo como objetivo principal el crecimiento y la integración de un aparato productivo nacional, lo que provocó un desequilibrio regional que se caracterizó por la excesiva concentración de las actividades y los servicios en una cuantas de sus ciudades, principalmente en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, y por un abandono al crecimiento vegetativo para el resto del Territorio Nacional.

Lo anteriormente expuesto, junto con una insuficiente y cara oferta de vivienda y la falta de áreas de reserva territorial para amortizar la futura expansión de las ciudades, fueron las causas directas que originaron el fenómeno de los asentamientos irregulares, con la característica de que los mismos, se dieran en la mayoría de los casos sobre terrenos de origen ejidal y comunal que rodean a las ciudades del país, provocando entre otros graves problemas controversias sobre la tenencia de la tierra y posesiones al margen de la ley.

El fenómeno de los asentamientos irregulares en México, se comenzó a manifestar desde principios de la década de los años cincuentas, sobre todo en la Ciudad de México, en donde comenzaron a surgir primeramente las llamadas "Ciudades Perdidas" que se localizaron en el centro de la ciudad, y posteriormente los "Cinturones de Miseria" en la periferia de la misma; mas tarde, el fenómeno se generaliza prácticamente en todas las ciudades del país, destacándose el problema por la magnitud alcanzada en las Ciudades de Guadalajara y Monterrey que son los centros urbanos que además del Distrito Federal tuvieron mayor índice de concentración de población.

Para hacer frente al problema, el estado mexicano en su papel de rector y promotor del desarrollo económico y social de la Nación, realizó diversas acciones en materia de administración pública, dirigidas a frenar y controlar dicho fenómeno, y a ordenar y regular los actuales y futuros asentamientos humanos, para lo cual se promovieron importantes reformas de tipo jurídico y administrativo, razón por la cual el 6 de febrero de 1976, se reformaron y adicionaron los artículos 27, 73, y 115 de la Constitución General de la República, para dar base a la infraestructura de carácter legal que permitiera planear y regular en forma adecuada los asentamientos humanos en el país.

Por decenios, México estuvo rezagado en materia de derechos urbanos, ya que mientras en otros países se planeaban y regulaban los asentamientos humanos, en el Territorio Nacional estos se desarrollaron de manera anárquica, haciendo más compleja la problemática nacional, y por lo mismo más difícil su solución. La acelerada transformación social y la creciente complejidad de los problemas de los centros de población, rebasaron con mucho los alcances de las pocas disposiciones legales existentes para regular estos aspectos, y se hizo

indispensable la necesidad de contar con un sistema más amplio y completo de normas jurídicas en donde quedara establecido a nivel constitucional, el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado Mexicano para fundar y ordenar los centros urbanos de población.

En el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional quedó consagrado el derecho de la Nación para regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Como consecuencia, las autoridades deberán dictar las medidas que sean necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

La reforma constitucional, tomando en consideración la diversidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano, incluyó la adición de dos fracciones al Artículo 115, con el objeto de reafirmar la facultad de los estados y de los municipios para expedir, dentro de la esfera de sus particulares competencias, las leyes y los reglamentos y las disposiciones administrativas, respectivamente, para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Federal Reglamentaria*, así como para establecer los mecanismos de -- coordinación entre los tres niveles de Gobierno, que permitan planear y regular, de manera conjunta, el desarrollo de los centros urbanos de población.

En congruencia con lo anterior, igualmente se adicionó una fracción al Artículo 73 Constitucional, facultando al Congreso de la Unión "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el -- párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución."

* Ley general de asentamientos humanos.

Posteriormente el Ejecutivo Federal elabora la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, misma que fué aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976. Un aspecto fundamental de este ordenamiento legal, lo constituye la planeación como medio para lograr la ordenación y la regulación de los asentamientos humanos en el país, razón por la cual se previó también la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y de los planes estatales y municipales de desarrollo urbano a operar en el ámbito de las entidades federativas y de los municipios.

La ley general de asentamientos humanos tiene por objeto principal, establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos en el país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento ordenado de los centros de población y definir los principios generales conforme a los cuales el estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Los tres artículos que fueron reformados y adicionados de la Constitución General de la República, tienen referencias directas a la participación que a los Gobiernos de las entidades federativas y municipales les corresponde en la ordenación nacional y en la de su jurisdicción correspondiente. Lo señalado en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, constituye un principio general de ordenación para el Estado Mexicano, que deben de aplicar tanto el Gobierno Federal como los Gobiernos Estatales, de acuerdo con la concurrencia que el propio texto Constitucional reconoce a los tres niveles de Gobiernos, y cuyo grado ha quedado definido por la propia Ley General de Asentamientos Humanos, debiendo ejercer las respectivas atribuciones en esta materia, dentro del ámbito de competencias establecido por el pacto federal.

En concordancia con lo anterior, en las reformas al Artículo 115 se establece que los Estados y Municipios expedirán las normas jurídicas que correspondan al cumplimiento de la Ley general en esta materia; y en reformas posteriores al Artículo 115, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, quedó establecido en su fracción quinta: que "Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán faculta-

dos para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas.

Conjuntamente con estas reformas y adiciones en materia de asentamientos humanos a la Constitución Política de México, y a la expedición de la Ley en esta materia, con la aparición de la ley orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976, se contempla también la creación de un órgano del Estado como fué la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy denominada de Desarrollo Urbano y Ecología, que se crea para planear y coordinar el adecuado desarrollo de los Asentamientos Humanos a nivel nacional, y para ordenar en forma más racional el actual y futuro crecimiento de los centros de población del país.

Y en lo que se refiere específicamente al fenómeno de los Asentamientos Irregulares, hay que recordar que en el década de los años setentas el Estado Mexicano creó diversos Fideicomisos que se abocaron a atacar el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra en las áreas neurálgicas, mismos que actuaron bajo el procedimiento expropiatorio, naciendo de esta manera los Fideicomisos FIDEURBE, CIUDAD NETZAHUALCOYOTL, CUMBRES DE LLANO LARGO, BAHIA DE BANDERAS, VALLARTA, y otros organismos de carácter estatal; y el 20 de agosto de 1973 se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, organismo que inició la evaluación de la problemática y la instrumentación de los procedimientos de tipo técnico y operativo y que fué el antecedente necesario para que el 8 de noviembre de 1974, mediante un Decreto Presidencial se creara la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Con objeto de que la acción para regularizar la tenencia de la tierra, generalmente terrenos de origen ejidal y comunal, pudiera llevarse a cabo dentro de un marco jurídico actualizado, y sin distraer recursos fiscales para el pago de indemnizaciones que por concepto de la expropiación de los terrenos deberían pagarse a los núcleos ejidales y comunales, por iniciativa del ejecutivo, el

Congreso de la Unión aprobó reformas a los Artículos 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria, facultando a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra a solicitar directamente las expropiaciones ante la Secretaría de la Reforma Agraria, para pagar a los ejidatarios y comuneros la indemnización correspondiente, en la medida y plazos en que se capten los recursos económicos, generados por la venta de los predios afectados, por parte de sus nuevos ocupantes.

Para lograr esto la CORETT ha venido operando con dos procedimientos, el -- primero de ellos se instrumenta mediante el "Manual de Procedimientos al que deben de sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales", mismo que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 1980, en el que se establecen los diversos -- trámites a efectuar ante la Secretaría de la Reforma Agraria para obtener au torización presidencial para expropiar por causa de utilidad pública los terrenos ejidales y comunales con asentamientos irregulares, requisito previo para que éste organismo público del Gobierno Federal, y mediante otro procedimiento que es el de "regularización de lotes y terrenos ejidales expropiados", realice los estudios topográficos de los terrenos, levante los planos reguladores, lotifique y venda, con base en los precios que establece la Comisión Nacional de Avalúos, los terrenos afectados escriturando los mismos a sus nuevos propietarios, con lo que se regulariza la tenencia de la tierra y se da fin al problema de la irregularidad.

No obstante todo lo anteriormente señalado, en relación con los diversos esfuerzos efectuados por el Gobierno de la República para corregir y solucionar este problema, el fenómeno de los Asentamientos Humanos Irregulares continúa todavía plenamente vigente en los distintos centros urbanos de la República Mexicana como lo señalan diversas notas periodísticas dadas a conocer recientemente en los principales medios informativos del país, en donde se describe la gravedad del mismo, por ejemplo, según datos dados a conocer por la Dirección de Areas y Reservas Territoriales, del Departamento del Distrito Federal, señala que solamente en la Ciudad de México se encuentran todavía sin regularizar más de 531 colonias y 500 mil predios: el 60% se localizan en tierras de régimen comunal, el 30% ocupan zonas ejidales y el 10% restantes son predios de propiedad particular, dando ésto como resultado, señala la nota, que 2.8 millones de habitantes se encuentran en situación ilegal.*

* Nota publicada en el periódico "Uno mas Uno" el 14 de enero de 1983.

Y por lo que respecta a la situación a nivel nacional, el Secretario de la Reforma Agraria declaró en un acto público celebrado el 8 de junio de 1983 en la Ciudad de Puebla, que "Más de 15 millones de mexicanos habitan en 2 millones 200 mil viviendas situadas en asentamientos irregulares", declarando también que "Solamente en los 217 Municipios del Estado de Puebla, se calcula que existen 147 mil asentamientos humanos irregulares";* y de igual manera, en declaraciones dadas a conocer por el propio titular de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, se reconoció que "La regularización de la tenencia de la tierra a nivel nacional sólo ha alcanzado un 20%**

Por el contenido de esta información periodística, podemos perfectamente darnos cuenta de que el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, continúa manifestándose de manera constante y muy elevada en la mayoría de las zonas urbanas del país, y que los diversos esfuerzos que ha venido realizando el Gobierno Federal tendientes a controlar y solucionar este problema se encuentran todavía muy lejos de alcanzar sus objetivos, ya que solamente se ha solucionado en un 20%, razón que nos obliga a buscar e identificar los factores que han limitado su solución, y sobre todo a encontrar y proponer un camino viable a seguir para conseguirlo.

Primeramente debemos de señalar que, la falta de previsión y la carencia de políticas definidas en materia de población y de asentamientos humanos para el país, vinieron a influir de manera determinante en el desarrollo y la configuración del problema referido, ya que si no fué posible frenar el desplazamiento masivo de la población rural hacia los centros urbanos del país, el Gobierno de la República debió de haber encauzado de una manera práctica, la inevitable expansión de las ciudades a través de la creación de zonas de reserva territorial donde debió de irse dando acomodo a la población inmigrante, lo que pudo haber minimizado o evitado el problema.

De igual manera, consideramos que debido a la falta de instrumentos y medios idóneos de administración pública, para atacar y frenar oportunamente el problema, a éste se le dejó crecer demasiado y ahora se hace mucho más difícil su solución, ya que por ejemplo si el mismo comenzó a manifestarse en la Ciudad de México desde principios de la década de los años 50, no fué sino hasta los años 70, cuando el Estado Mexicano realiza acciones concretas para combatirlo, es decir con 20 o 25 años de retraso.

*Nota publicada en el periódico "Uno mas Uno" el 8 de junio de 1983.

**Nota publicada en el periódico "Uno mas Uno" el 19 de junio de 1982.

Por lo que se refiere a los aspectos jurídicos, y haciendo mención a las reformas y adecuaciones que en materia de asentamientos humanos se efectuaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 6 de febrero de 1976, se establece la forma de participación y coordinación que debe existir entre los tres niveles de Gobierno para la atención de esta problemática, hasta el momento dichos ordenamientos se han quedado en el papel, ya que debemos de aceptar que solamente se han tratado de meros postulados jurídicos que no se han cumplido en la práctica, debido fundamentalmente al marcado proceso de centralización que se ha tenido en México, por la tradicional preeminencia del Gobierno Federal con relación a los otros dos niveles de gobierno, como son el Estatal y el Municipal, lo que ha provocado graves deformaciones en las estructuras económica, política y administrativa del país. En este sentido cabe mencionar que las necesidades apremiantes que tuvieron los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, primero para consolidar el propio gobierno de la Revolución, y después para llevar adelante las tareas de crecimiento del país con los recursos limitados de que se disponía, fueron induciendo a un -- centralismo que afectó e impidió el desarrollo, sobre todo de los Gobiernos Municipales. En esa marcha incontenible, el Municipio mexicano en el ámbito que señaló la Constitución de 1917 ha sufrido un deterioro casi total, de suerte que, de célula política y económica del país, se ha convertido en un simple intermediario entre las demandas populares y los Gobiernos Estatales y Federal.

Otro aspecto sumamente importante a considerar, es el hecho de que debido a esta marcada tendencia centralizadora, las Entidades de la Administración Pública Federal han venido multiplicándose de una manera sin precedentes, lo que se ha visto reflejado en la organización y funcionamiento del Gobierno Federal. Esta centralización a la que nos referimos, tuvo seguramente en el pasado aspectos progresistas y una razón de ser, sin embargo, en la actualidad ha provocado un gigantesco e inoperante aparato administrativo al que cada vez le cuesta mas trabajo funcionar eficientemente*.

*Actualmente la Administración Pública del Gobierno Federal está integrada por 19 órganos, que son 18 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, de los que dependen para su coordinación sectorial las entidades de la administración pública paraestatal, como son: Los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal (Mayoritaria y Minoritaria), Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, y por los Fideicomisos, misma que según una publicación de la desaparecida Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, ascendían a un total de 845 en los años de 1970 a 1976, según registros de la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional (Empresas Públicas, Colección Seminarios No.7 de 1978).

Y por lo que se refiere a la estrategia hasta hoy seguida para combatir el problema de la irregularidad existente, no debemos olvidar que debido a las características y a las dimensiones que el fenómeno ha llegado a alcanzar en México, y dada la imposibilidad de darle marcha atrás al mismo, el Gobierno de la República optó por el único camino viable a seguir para solucionarlo, como lo es el de la regularización, razón por la cual creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Organismo Descentralizado del Gobierno Federal que ha venido operando desde el año de 1974 en los distintos Estados de la República, a través de un sistema de delegaciones, y que a partir del año de 1982, promueve la creación de los llamados Comités Estatales de Regularización * en un intento para descentralizar los trabajos de regularización en las distintas ciudades del país.

La CORETT para cumplir con sus objetivos institucionales, como ya mencionamos anteriormente, opera bajo dos procedimientos administrativos derivados del cumplimiento de diversas disposiciones jurídicas, especialmente de las contenidas en la Ley Federal de la Reforma Agraria en lo relativo a las expropiaciones por causa de utilidad pública de los terrenos ejidales y comunales con asentamientos humanos irregulares, como son el procedimiento al que deben de sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales, y el procedimiento de regularización de lotes en terrenos ejidales ya expropiados.

Estos dos procedimientos administrativos han venido a demostrar en la práctica que son demasiado complicados y dilatados por la gran cantidad de pasos y requisitos técnicos y administrativos que es necesario cubrir para cumplirlos, sobre todo el procedimiento de expropiación que se tramita ante la Secretaría de la Reforma Agraria (S.R.A), ya que en ocasiones se llega a tardar hasta más de 5 años el trámite para que se expidan los decretos expropiatorios a favor de este organismo; y por lo que se refiere al procedimiento de regularización de lotes en terrenos ejidales expropiados, y dado que intervienen diversas dependencias y entidades del sector correspondiente a la Secretaría de Desarrollo

* Hasta mediados de 1983, se han constituido 18 Comités Estatales de Regularización, a través de Convenios celebrados con los Gobiernos de los Estados en diferentes entidades federativas de la República.

Urbano y Ecología (SEDUE), esto lo hace bastante complicado, lo que como es lógico ha venido a dificultar las actividades de regularización que dicho -- organismo ejecuta y coordina a nivel nacional, y a dar como resultado los es casos logros alcanzados hasta esta fecha por el mismo.

Finalmente, vale la pena señalar que por la centralización existente en los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra, y debido a la estrategia hasta hoy seguida por el Gobierno Federal en la atención de los mismos, La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra ha venido a constituirse en un "Cuello de botella " o "Embudo", a través del cual de alguna manera deben de pasar los asuntos relacionados con la regularización de los terrenos afectados por los asentamientos irregulares, lo que se nos antoja un error sobre todo si consideramos la extensión y magnitud que el proble ma ha llegado a alcanzar en los diversos ámbitos urbanos del país.

II.- PROPUESTA PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA.

En la búsqueda de soluciones al problema aquí estudiado de los Asentamientos Humanos Irregulares, es muy importante dejar bien claro que existen dos aspectos del mismo que hay que atacar. El primero, enfocado hacia las causas que lo generan mismas que están íntimamente viculadas con las características generales del crecimiento que ha tenido el país a partir del año de 1940, entre las cuales la principal es, el intenso proceso de migración de la población del campo hacia las ciudades, el que de no frenarse continuará provocando la expansión de las ciudades, y consecuentemente dando origen a nuevos asentamientos irregulares; y un segundo aspecto, que está relacionado específicamente con los asentamientos irregulares existentes, y/o en período de gestación, para los cuales el único camino viable a seguir es el de la regularización, y en el cual centramos nuestra propuesta de solución.

La solución que proponemos al problema de los asentamientos irregulares existentes, está orientada fundamentalmente a combatir el proceso de centralización que ha tenido el país. Esta propuesta consiste concretamente en que el Estado Mexicano debe de transferir progresivamente las atribuciones y los recursos necesarios a los Gobiernos de las Entidades Federativas, para que sean ellos mismos los que a través de sus respectivos Municipios, efectúen directamente los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra de los terrenos de origen ejidal y comunal afectados por los asentamientos humanos irregulares, actividades que hasta ahora viene realizando la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, CORETT.

Esta propuesta tiene como fundamento teórico-jurídico, la figura de la descentralización administrativa, específicamente la de la descentralización por región, la cual consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial (40), lo que además, desde el punto de vista de la administración, ésta descentralización por región significa la posibilidad de llevar a cabo una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por lo mismo una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden (41).

Esta descentralización de las actividades administrativas que actualmente realiza la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, se puede lograr si se transfieren las responsabilidades y los recursos por la vía de la concertación,* o de acuerdo de voluntades, del Gobierno Federal a los Gobiernos Estatales y Municipales, para que sean los propios Gobiernos de los Estados de la República a través de los Gobiernos Municipales, los que se aboquen directamente a realizar los trabajos y gestiones, tanto de la expropiación de los terrenos afectados, como de la posterior regularización de los mismos, bajo los lineamientos técnicos y controles que establezca la Administración Pública centralizada.

Para realizar ésto consideramos que no existe ningún inconveniente de tipo legal, ya que la propia Constitución establece como bases de la organización municipal las siguientes:

- 1a.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Art.115, Fracc.III);
- 2a.- El Municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa. (Art. 115);
- 3a.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales (Art.115,Fracc.II); y
- 4a.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. (Art.115 Fracc.I).

* En el Artículo cuarto del Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se establece que: "En el marco de los convenios únicos de Desarrollo (CUD), se propondrá a los Gobiernos de los Estados, la coordinación en la ejecución del Plan, y se convendrá y acordará con ellos, la ejecución de las acciones que deberán realizarse en cada entidad federativa, y que competan a ambos órdenes de Gobierno, considerando la participación que corresponde a los Municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Esta propuesta se ve reforzada con las recientes reformas y adiciones que ya mencionábamos anteriormente a la Constitución Política de la República, en este caso, las realizadas con fecha 3 de febrero de 1983 al Artículo 115 Constitucional, en donde se establece que ... "Será el propio Municipio el que deba de establecer sus respectivos Planes de Desarrollo Urbano", "Administrar sus reservas territoriales", "Controlar la utilización del suelo", e "Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra", lo que sienta las bases para proponer esta otra estrategia a seguir, y que consiste en que los Gobiernos Municipales, más que "Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana", como lo señala el Artículo 115 Constitucional, sean ellos mismos los responsables de efectuar directamente los trabajos de regularización ante las dependencias del sector central del Gobierno Federal.

Lo anteriormente propuesto, plantea los siguientes beneficios:

- A) Esta sería la forma más directa y efectiva de atacar y solucionar el problema de los Asentamientos Irregulares en el País, ya que se evitaría un intermediarismo administrativo que es absolutamente innecesario, como lo es la intervención de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; y
- B) La posibilidad real de abrir cientos o miles de frentes, en toda la República Mexicana, para combatir en forma simultánea este problema, lo que sí se vislumbra como una más rápida y factible solución al mismo.

Por otra parte, dentro de los fundamentos legales que existen para efectuar esta descentralización administrativa que proponemos, debemos de señalar que el Art.22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que... "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan a fin de favorecer el Desarrollo Integral de las propias Entidades Federativas."

Junto con lo anteriormente señalado, en el Artículo Cuarto del Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (D.O.31-V-1983), se menciona que ... "En el marco de los convenios únicos de desarrollo, se convendrá y acordará con los Gobiernos de los Estados la ejecución de las acciones que deberán de realizarse en cada Entidad Federativa y que competan a ambos órdenes de Gobierno, considerando la participación que corresponda a los Municipios interesados"; y en el Artículo Quinto se establece que ... "En el marco de la Ley de planeación y conforme a las disposiciones legales aplicables, las Dependencias y entidades deberán promover e instrumentar la concertación de las acciones que les correspondan" ...; y que, las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal... "Llevarán a cabo la concertación de acciones a través de los contratos o convenios que habrán de celebrarse para estos fines".

Para efectuar esta descentralización administrativa en materia de regularización de la tenencia de la tierra urbana, consideramos que el Gobierno de la República debe de dar fundamentalmente los siguientes pasos, y efectuar las siguientes acciones:

- 1) El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la de Desarrollo Urbano y Ecología, deberá de establecer las bases para llevar a cabo un programa de descentralización de los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra urbana, que actualmente le competen a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, integrado al sector correspondiente a la Secretaría de la Reforma Agraria.
- 2) El Ejecutivo Federal también por conducto de las Secretarías de la Reforma Agraria y de la de Desarrollo Urbano y Ecología, deberá de proponer a los distintos Gobiernos de las Entidades Federativas, el establecimiento de Comités Consultivos que promuevan las acciones para descentralizar los trabajos de regularización de los terrenos de origen ejidal y comunal con asentamientos humanos irregulares, para que los Gobiernos Estatales a través de sus Municipios, se aboquen directamente a combatir y dar solución a este problema en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales.

- 3) **Para cumplir lo anterior, deberá de establecerse un Comité Consultivo de descentralización de los trabajos de regularización en cada una de las Entidades Federativas, para estudiar y solucionar la transferencia a los Gobiernos de los Estados, y con la intervención de estos, a los Municipios, de las atribuciones y facultades para efectuar la regularización, así como los recursos administrativos y financieros correspondientes, conservando el Gobierno Federal a -- través de las Secretarías de la Reforma Agraria y de la de Desarrollo Urbano y Ecología, las funciones rectoras y de evaluación que por sus respectivas atribuciones les correspondan.**

- 4) **En caso de así convenirse, los Comités se integrarían de la siguiente manera:**
 - a) **Presidente.** El Gobernador del Estado.
 - b) **Secretariado Técnico,** estaría a cargo de Representantes tanto de la Secretaría de la Reforma Agraria, como de la de Desarrollo Urbano y Ecología.
 - c) **Vocales,** un Representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, un Representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un Representante de la Confederación Nacional Campesina, y un Representante del Estado que sería el encargado de coordinar y controlar los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra en los Municipios de cada Entidad Federativa.
 - d) **Un Representante de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra** que se encargaría de la transferencia.

- 5) **Los Comités tendrían las siguientes funciones:**
 - a) **Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas de la República, en el proceso de descentralización administrativa de los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra urbana, que actualmente realiza la CORETT hacia los Gobiernos de los Estados.**

b) Recabar toda la información necesaria relacionada con los trabajos de regularización en la Entidad Federativa correspondiente y realizar los estudios necesarios para solucionar los aspectos administrativos que implica la descentralización en la entidad correspondiente.

- 6) A la Secretaría de la Reforma Agraria correspondería, con base en sus atribuciones, adecuar las disposiciones legales y administrativas correspondientes, así como simplificar los procedimientos administrativos a partir de los que actualmente se utilizan para la expropiación de los terrenos de origen ejidal y comunal por causa de utilidad pública, (con base en el Manual de Procedimientos al que deben de sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales D.O.8-IX-1980), para facilitar y hacer más ágiles los trámites de expropiación de los terrenos ejidales y comunales afectados por los asentamientos irregulares, y
- 7) A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología correspondería, con fundamento en sus atribuciones, adecuar la legislación correspondiente y simplificar el actual procedimiento de regularización con el que hasta ahora opera la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con objeto de uniformar y sistematizar los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra a realizar por los Gobiernos Estatales, a través de sus administraciones municipales, contemplando los criterios y lineamientos técnicos que se establecen en los Planes de Desarrollo Urbano, y en las disposiciones jurídicas y administrativas en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano para el país.

CONCLUSIONES:

- 1) Como pudimos observar en el desarrollo del presente trabajo de investigación documental, a partir de la Revolución Industrial que se originó en Europa a mediados del siglo XVIII, y con la expansión y el desarrollo del modo de producción capitalista a nivel internacional, los países capitalistas de economías más fuertes y desarrolladas, vinieron a determinar las características y criterios de tipo económico, social y espacial de los países dependientes, menos desarrollados, como es el caso de los Países Latinoamericanos.
- 2) Lo anteriormente expuesto originó entre otras cosas deformaciones en el crecimiento y la configuración urbana de los centros de población de estos países poco desarrollados, o también llamados subdesarrollados, ya que las industrias que comenzaron a surgir en los mismos, producto de las inversiones extranjeras, se fueron localizando en sus principales ciudades, lo que provocó la migración de habitantes del campo hacia los centros urbanos, en la búsqueda de las fuentes de trabajo.
- 3) En el caso específico de México, y en razón de la similitud existente con el resto de las sociedades latinoamericanas, fundamentalmente en lo relativo a la estructuración económica que guarda como país dependiente del sistema capitalista mundial, las causas que determinaron su desarrollo han sido las mismas, siendo este el factor central que condicionó la migración interna de su población.
- 4) Este marcado proceso de urbanización que prevalece hasta la fecha en México, originó la concentración de grandes núcleos de población en los centros urbanos del país, principalmente en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, ocasionando aglomeraciones en los mismos, lo que vino a provocar el fenómeno de los llamados asentamientos humanos irregulares, que después se generaliza en casi todas las zonas urbanas del país.
- 5) Si al citado proceso de migración masiva de los habitantes del campo hacia las ciudades, agregamos una alta tasa de crecimiento demográfico natural, una insuficiente y cara oferta de vivienda, y la falta de áreas de reserva -----

territorial para encauzar debidamente el crecimiento de las ciudades, encontraremos las causas específicas que dieron origen en México al fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, con la característica de que estos se dieron, en la mayoría de los casos, sobre terrenos de origen ejidal y comunal que rodean a las ciudades del país, provocando controversias sobre la tenencia de la tierra y posesiones al margen de la ley, lo que ha venido a dificultar el crecimiento ordenado de las mismas.

- 6) Ante esta situación el Gobierno de la República para resolver este problema establece una serie de políticas en materia de asentamientos humanos, y promueve y ejecuta reformas de carácter jurídico y administrativas de tipo general, entre las que destacan por su trascendencia las modificaciones a los -- Artículos 27, 73, 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, y la creación de una Dependencia del Gobierno Federal que fué la Secretaría de -- Asentamientos Humanos y Obras Públicas hoy denominada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que tiene como sus principales atribuciones el formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos; proyectar la distribución territorial de los centros de población, promover el desarrollo urbano, promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; y prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano.

- 7) Es importante señalar que el problema básico con relación al fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, no es la forma de erradicarlos, dado que este es un proceso irreversible, sino la de regularizarlos y hacerlos habitables, razón por la cual el Gobierno Mexicano ha orientado sus esfuerzos en este sentido, por lo cual creó en el transcurso de los años setentas diversos Fideicomisos con el objeto de atacar el problema y darle este tipo de solución, los que demostraron no ser el medio indicado para lograrlo, razón por la cual se creó también en ese período, el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra con el que se inicia en forma sistemática el estudio del -- problema a nivel nacional, y el cual mediante el acuerdo presidencial del 8 de noviembre de 1974, se convierte en el Organismo Público Descentralizado de carácter social que actualmente es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), Organismo Público Federal, que tiene como objetivo principal el de regularizar la propiedad de los terrenos de origen ejidal

y comunal con asentamientos humanos irregulares, en las zonas urbanas de la República Mexicana.

8) LA CORETT, para cumplir con sus fines institucionales, opera bajo dos procedimientos, como son: el procedimiento de expropiación que se gestiona ante la Secretaría de la Reforma Agraria, el que está basado en el Manual de Procedimientos al que deben de sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales, y el procedimiento de regularización de lotes en terrenos ejidales expropiados. Ambos procedimientos administrativos son demasiado complicados y dilatados, especialmente el procedimiento para la expropiación de terrenos ejidales y comunales por causa de utilidad pública, ya que en ocasiones se llega a tardar hasta más de 5 años el trámite para que se expidan los decretos expropiatorios de los terrenos a regularizar ante la Secretaría de la Reforma Agraria; y por lo que respecta al procedimiento de regularización, este también es bastante dilatado por la cantidad de trámites y gestiones que hay que efectuar ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, lo que ha venido a limitar los trabajos de regularización que este Organismo realiza y coordina.

9) Si hacemos una evaluación sobre los resultados obtenidos por el Gobierno Federal en los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra, encontraremos que el problema de la irregularidad está todavía muy lejos de ser abatido, en razón de que éste se ha generalizado en casi todas las zonas urbanas del país, y ha alcanzado dimensiones verdaderamente enormes, ya que se estima que "Más de 15 millones de mexicanos habitan en 2 millones 200 mil viviendas situadas en asentamientos irregulares", y las propias autoridades de la CORETT reconocen que este problema solamente se ha logrado solucionar en un 20%

10) Con base en estas apreciaciones, en referencia con los resultados hasta ahora obtenidos en los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra, consideramos que los logros alcanzados son bastante reducidos, por lo que pensamos, que la estrategia seguida hasta este momento por el Gobierno Federal debe de ser modificada, junto con los diversos instrumentos jurídicos y administrativos hasta hoy utilizados con la misma finalidad.

- 11) La solución que proponemos al problema aquí planteado y analizado de los asentamientos irregulares en México, consiste fundamentalmente en que sean los propios Gobiernos de los Estados de la República, a través de sus Gobiernos Municipales los que se aboquen en forma directa a combatir el problema de la irregularidad en sus respectivos ámbitos jurídicos y territoriales, y que se evite un intermediarismo administrativo por parte de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, que resulta contraproducente e inoperante, lo que se conseguiría si el Gobierno Federal descentraliza las actividades administrativas que actualmente realiza este organismo, para lo cual habría solamente que adecuar y simplificar los distintos instrumentos jurídicos y administrativos con los que actualmente se cuenta.

- 12) Esta propuesta que formulamos para solucionar el problema, plantea los siguientes beneficios:
 - a) Esta sería la forma más directa y efectiva de atacar y solucionar el problema de los asentamientos humanos irregulares en el país, ya que se evitaría un intermediarismo administrativo que es absolutamente innecesario por parte de la CORETT.

 - b) Se abre la posibilidad real de crear cientos de frentes en todos los ámbitos urbanos de la República Mexicana, para combatir en forma sistemática este problema, lo que sí se antoja como una más rápida y factible solución al mismo.

 - c) Se evitaría la duplicidad de atribuciones y de aplicación de recursos públicos, en tanto que el Gobierno Federal absorbe con sus múltiples Entidades Paraestatales, tareas que le corresponden al propio Municipio, como es el caso de la regularización de la tenencia de la tierra urbana que CORETT efectúa.

 - d) Los recursos generados por la venta de terrenos regularizados que actualmente capta La CORETT, permitiría a los Gobiernos Municipales allegarse mayores recursos económicos, lo que propiciaría el fortalecimiento y desarrollo de la administración pública municipal, ya que estos recursos se aprovecharían en la creación de más empleos, lo que arraigaría a la gente a sus lugares de origen y redundaría en la integración de cuadros técnicos ---

más especializados, que ayudarían a resolver con más eficiencia la problemática administrativa de los Municipios.

- e) Se promovería una mayor participación de la ciudadanía y de las organizaciones populares, en la toma de decisiones para el ejercicio y cumplimiento de estos trabajos por parte del Municipio, y se provocarían de esta manera una participación más directa en el manejo de estos asuntos; y también,
- f) En la medida en que se vaya acabando con el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra, paralelamente se dará solución a los distintos problemas de carácter social que éste genera, como son enfrentamientos entre ejidatarios y colonos, entre comuneros y colonos, entre ejidatarios y fraccionadores urbanos, etc.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) Castells Manuel, " La Cuestión Urbana", Ed. Siglo XXI, 1980 P.17
- 2) Ibidem, P.19
- 3) Ibidem, P.21
- 4) Nikitin P."Economía Política", Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1964, P.72
- 5) Castells, Op.cit P.72
- 6) Osorio Marconi "México y el Mundo Marginado" Ed. Fondo de Cultura Económica, 1975 P.11
- 7) Ibidem, P.12
- 8) Castells, Op.cit. P.62
- 9) Weismann Ernest . "Humanizing Settlements" United Nations Conference on Human Settlements (Habitat) Vancouver,Canada, 1976 P.19
- 10) Ibidem, P.32
- 11) Turner John F.C. (Unikel Luis y Necochea Andres, Compiladores) "Desarrollo Urbano y Regional en América Latina", Ed. Fondo de Cultura Económica 1975 P.473.
- 12) Ibidem, P.493
- 13) Lavell A.Pfrez P. y Unikel L."La Planificación del Desarrollo y Redistribución Espacial de la Población :El Caso de México 1940-78" El Colegio de México, 1978 P.4

- 14) Ibidem, P.4
- 15) Hansen Roger D. "La Política del Desarrollo Mexicano" Ed. siglo XXI, 1981. P.7
- 16) Cordera R. "Estado y Desarrollo en el Capitalismo Tardío y Subordinado" UNAM. 1971 P.470.
- 17) Ianni Octavio. "El Estado Capitalista en la Época de Cárdenas", Ed.Era 1977. P.14
- 18) Lavell. Op.cit. P.5-7
- 19) Contreras A.J. "México 1940: Industrialización y Crisis Política" Ed. Siglo XXI, 1977 P.24 y 49
- 20) Lavell, Op.cit. P.5
- 21) Bueno Gerardo, "Opciones de Política Económica en México después de la Devaluación" Ed. Tecnos. 1977 P.23
- 22) Wionczek Miguel , Bueno Gerardo y Navarrete Jorge, "La Transferencia Internacional de Tecnología : El caso de México" Ed. Fondo de Cultura Económica 1974.
- 23) Bueno. Op.cit. P.23
- 24) Alba Francisco, "La Población de México: Evolución y Dilemas" El Colegio de México 1979 P.145
- 25) Unikel Luis y De la Peña R. "Consideraciones sobre la Concentración Económica en México, Asentamientos Humanos Vol. 1 1976 P.68
- 26) Yates P.L. "El Desarrollo Regional de México" Banco de México, 1961 P.227
- 27) Alba Op.cit. P.19

- 28) Ibidem. P.92
- 29) Trejo Luis Manuel "El Problema de la Vivienda en México" Ed. Fondo de Cultura Económica. 1974 P.116.
- 30) Ibidem. P.82
- 31) Secretaría de Programación y Presupuesto "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1979" P.79
- 32) Cornelius Wayne A. "Los Inmigrantes Pobres en la Ciudad de México y la Política" Ed. Fondo de Cultura Económica 1980. P.38
- 33) Eckstein Susana "El Estado y la Pobreza Urbana en México" Ed. Siglo XXI, 1982 P.60
- 34) Arreola Gerardo "Las Ciudades Perdidas" Ed. Fondo de Cultura Económica (Colección Testimonios del Fondo) 1974. P.13
- 35) Cornelius Op.cit. P.38
- 36) Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra " Plan Nacional de Regularización" 1980.
- 37) Arreola Op.cit. P.31
- 38) Arreola Op.cit. P.31
- 39) Arreola Op.cit. P.37
- 40) Fraga Gabino "Derecho Administrativo" Ed.Porrúa,1966 P. 204
- 41) Fraga Op.cit. P.205

BIBLIOGRAFIA

- Alba Francisco "La Población en México: Evolución y Dilemas" México. El Colegio de México. 1979 (segunda edición)
- Arreola Gerardo "Las Ciudades Perdidas" México. Ed. Fondo de Cultura Económica. (Colección Testimonios del Fondo) 1974
- Bueno Gerardo "Opciones de Política Económica en México después de la Devluación" México, Ed. Tecnos. 1977.
- Castells Manuel "La Cuestión Urbana" México. Editorial Siglo XXI, 7a. Edición 1980
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra "Plan Nacional de Regularización" 1979
- Contreras A.J. "México 1940: Industrialización y Crisis Política" México. Ed. Siglo XXI. 1977
- Cordera R. "Estado y Desarrollo en el Capitalismo Tardío y Subordinado" México UNAM. Revista de Economía ENA Vo. 13 No. 123
- Cornelius Wayne A. "Los Inmigrantes Pobres en la Ciudad de México y la Política" México Ed. Fondo de Cultura Económica 1980.
- Dos Santos TH., Ferrer, Wionezek y Otros. "La Dependencia Politico-Económica en América Latina" México Ed. Siglo XXI, 1975.

- Eckstein Susan "El Estado y la Pobreza Urbana en México"
México.Ed. Siglo XXI.1982.
- Fraga Gabino "Derecho Administrativo" México.Ed.Porrúa 1966
(undécima edición).
- Gunter Frank A. "Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina"
México.Ed.Siglo XXI.1970
- Hansen Roger D. "La Política del Desarrollo Mexicano" México
Ed.Siglo XXI.1981 (1a. edición)
- Ianni Octavio "El Estado Capitalista en la Época de Cardenas"
México.Ed.Era 1977
- Lavell A.Pfrez y Unikel L. "La Planificación del Desarrollo y Redistribución
Espacial de la Población"El caso de México
1940-78)México.El Colegio de México.
- Myrdal Gunnar "La Pobreza de las Naciones"México Ed.Siglo XXI
1975.
- Moussa P. "Les Nation Proletaires" Paris 1960
- Nikitin P. "Economía Política" Moscú.Ediciones Lenguas Ex-
tranjeras 1964.
- Niculescu, B.M. "Under Developed, Backward or Low Income"USA
The Economic Journal 1955.
- Osorio Marconi "México y el Mundo Marginado"Méx.Ed.Fondo de
Cultura Económica 1975.
- Secretaría de Programación y "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexi-
Presupuesto canos" 1979
- Solari A. "Sociología Rural Latinoamericana"Buenos Aires,
Ed.Paidós. 1968.

- Trejo Luis Manuel "El problema de la Vivienda en México"
México. Ed. Fondo de Cultura Económica 1974.
- Turner John F.C. (Unikel Luis y Necochea Andres, Compiladores) "Desarrollo Urbano y Regional en America Latina" México. Ed. Fondo de Cultura Económica 1975.
- Unikel Luis y De la Peña R. "Consideraciones sobre la Concentración Económica en México." Vol. I. México. Asentamientos Humanos, 1976.
- Yates P.L. "El Desarrollo Regional en México" México Banco de México 1961.
- Weissmann Ernesto "Humanizing Settlements" United Nations Conference of Human Settlement (habitat) Vancouver Canada. 1976.
- Wionczek Miguel S. Bueno Gerardo y Navarrete Jorge. "La Transferencia Internacional de Tecnología El caso de México." Ed. Fondo de Cultura Económica. 1974.

LIBROS CONSULTADOS

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. "Reglamento Interior" "Manual de Organización General", "Manual de Procedimientos Sustantivos" Unidad de Organización y Métodos. 1979 y 1981

Diccionario Larousse. México Ed. Larousse, 1967

Duhalt Krauss Miguel "Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México" México. Asociación Nacional de Administradores Públicos. A.C. 1970

Eckstein Salomon "El Ejido Colectivo en México" México. Ed. Fondo de Cultura Económica 1978 (Segunda reimpresión)

Fideicomiso Lazaro Cárdenas. "Desarrollo y Planeación de los Asentamientos Humanos" México. 1978.

García Coll Julio y Schjetanan "México Urbano" México, Ed. Fondo de Cultura Económica (Colección Testimonios de Fondo) 1975.

Garza Mercado Ario "Manual de Técnicas de Investigación" México, El Colegio de México, 1974 (cuarta reimpresión)

Gazol Santa Fe Antonio "Los Países Pobres" México Ed. Fondo de Cultura Económica 1974.

González Casanova Pablo "La Democracia en México" México Ed. Era, S. A. 1967 (segunda Edición).

López Gallo Manuel "Economía y Política en la Historia de México" México Ed. Grijalbo, S. A. 1967 (segunda edición).

Montaño Jorge "Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos" México. Ed. Siglo XXI, 1976.

Pardinas Felipe "Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales" México Ed. siglo XXI 1973 (Novena edición)

Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos "Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa Mexicana" 1977.

Secretaría de Programación y Presupuesto "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1979" .

Silva Herzog Jesus "Breve Historia de la Revolución Mexicana" (2 tomos) México Ed. Fondo de Cultura Económica 1965 (cuarta edición).

Silva Herzog F.J. y otros (compiladores) "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Viviendas" México, Editorial Porrúa, S. A. 1977.

United Nations. Conference on Human Settlements (Habitat) "Global Review of Human Settlements" Vancouver, Canada 1976.

United Nations, Conference on Human Settlements (habitat) "Effects of Economic conditions on Human Settlements." Vancouver, Canada 1976.

United Nations, Conference on Human Settlements (Habitat) "Policies, Planning and Institutions" Vancouver, Canada, 1976.

Urquidí, Castelazo Ayala, Mateos Gomez, Martínez Manautou. "La Explosión Humana" México Ed. Fondo de Cultura Económica (Colección Testimonios del fondo 1974)

Unikel Luis y otros "El Desarrollo Urbano de México" Diagnostico e implicaciones futuras" México, El Colegio de México. 1978 (segunda edición)

Wionczek Miguel y otros autores "Disyuntivas Sociales (presente y futuro) de la Sociedad Mexicana II" México Ed. SEP Setentas, 1971.

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (5-II-1917)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-XII-1976)
- Ley Federal de Reforma Agraria (D.O. 16-IV-1971)
- Ley General de Asentamientos Humanos (D.O. 26-V-1976)
- Reglamento Interior de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. (Aprobado el 1º de octubre de 1979)
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (D.O. 19-I-1983)
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (D.O. 19-III-1980)
- Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-XII-1982)

- Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley Federal de Reforma Agraria. (D.O. 6-V-1972)
- Decreto por el que se reestructura 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 propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos. (D.O. 8-XI-1974)
- Decreto por el que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se transforma en Secretaría de la Reforma Agraria (D.O. 31-XII-1974)
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (D.O. 16-VI-1977)
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país (D.O. 19-V-1978)
- Decreto que reforma a los Artículos 117, 122 y 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria (D.O. 31-XII-1974)
- Decreto por el que se reforman los Artículos Segundo; cuarto; Noveno, Fracción VII; y Décimo Primero, del Decreto Presidencial de fecha 6 de noviembre de 1974, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 8 del mismo mes y año, por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (D.O. 3-IV-1979)
- Decreto por el que se autoriza a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra a convenir con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular la adquisición de todos los terrenos libres, que se localicen dentro de las áreas que se han expropiado a favor de la Comisión, o se le han entregado por cualquier otro título legal para el cumplimiento de su objeto, a fin de que el citado Instituto, en el marco de sus funciones cumpla con el objeto previsto en los decretos expropiatorios respectivos. (D.O. 27-VII-1979)

- Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (D.O.17-IV-1980)
- Decreto por el que se reforman y adicionan varios Articulos de la Ley Federal de Reforma Agraria (D.O.2-I-1981)
- Decreto por el que se reforma y adiciona el Articulo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.3-II-1983)
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (D.O. 31 mayo 1983)
- Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos Estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los convenios unicos de desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la descentralización educativa (D.O.8 agosto 1983).
- Decreto por el que el Ejecutivo Federal establece bases para el programa de descentralización de los servicios de salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. (D.O. 30 de agosto 1983).
- Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal (D.O.28-I-1971)
- Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. (D.O.17-I-1977)
- Acuerdo por el que se establece que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación que corresponda por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (D.O.16-I-1978)

- **Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal C.G.E.A. de la Presidencia de la República (22-VII-1977)**
- **Manual de Procedimientos al que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de Expropiación de Terrenos Ejidales y Comunales (D.O.8-IX-1980)**
- **Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria (D.O. 3-III-1981).**