



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

Facultad de Arquitectura

DESARROLLO URBANO REGIONAL

ANÁLISIS CRÍTICO A LA POLÍTICA DE REGULARIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DOMINANTE PARA ATENDER LA OCUPACIÓN INFORMAL DE SUELO EN MÉXICO, 1974-2014

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN
URBANISMO**

PRESENTA

LIC. EN PLANEACIÓN TERRITORIAL JOSUÉ ISRAEL RÍOS MARTÍNEZ

TUTOR

MTRO. VÍCTOR CHÁVEZ OCAMPO
FACULTAD DE ARQUITECTURA

SINODALES

DRA. ESTHER MAYA PÉREZ
FACULTAD DE ARQUITECTURA
DR. EDUARDO MAURILIO RAMÍREZ FAVELA
FACULTAD DE ARQUITECTURA
MTRO. FRANCISCO MORALES SEGURA
FACULTAD DE ARQUITECTURA
MTRO. JOSÉ CASTORENA GAVITO
FACULTAD DE ARQUITECTURA

MÉXICO D, F. CIUDAD UNIVERSITARIA, NOVIEMBRE DE 2015.



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.

**ANÁLISIS CRÍTICO A LA POLÍTICA DE REGULARIZACIÓN COMO
INSTRUMENTO DOMINANTE PARA ATENDER LA OCUPACIÓN
INFORMAL DE SUELO EN MÉXICO, 1974-2014**

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN URBANISMO

**LIC. EN PLANEACIÓN TERRITORIAL JOSUÉ ISRAEL RÍOS
MARTÍNEZ**

DIRECTOR DE TESIS

MTRO. VÍCTOR CHÁVEZ OCAMPO

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

2015

TUTOR

MTRO. VÍCTOR CHÁVEZ OCAMPO

SINODALES

DRA. ESTHER MAYA PÉREZ

DR. EDUARDO MAURILIO RAMÍREZ FAVELA

MTRO. FRANCISCO MORALES SEGURA

MTRO. JOSÉ CASTORENA GAVITO

AGRADECIMIENTOS:

A mis padres Martha y Benito por el amor brindado y por ser guía y ejemplo de superación constante.

A Ruby mi pareja y compañera de vida, por ese gran amor y apoyo antes, durante y después de la maestría, por la gran comprensión en el tiempo invertido y dedicado a la misma.

A Thalía, Juan e Irene por ser quienes son en mi vida. A mi abue que donde quiera que este, siento su apoyo y amor eterno.

A todos mis amigos por el apoyo directo e indirecto en mi desarrollo profesional y personal; Edna Becerril, Saira Vilchis, Mariana Gutiérrez y Edtna Santiago.

Agradezco en especial a Tania Guerrero por las recomendaciones realizadas al texto.

Gracias a mi tutor el Maestro Víctor Chávez y a la Doctora Esther Maya por su apoyo académico.

A Milo por su cariño incondicional y haberme acompañado desde el inicio de este proyecto.

ÍNDICE

Introducción	1
I Marco teórico y conceptual	8
I.1 El fenómeno de los asentamientos humanos irregulares	8
I.2 Definición de asentamiento humano irregular (AHI)	11
I.3 Fases de evolución de un asentamiento irregular	12
I.4 Causas principales del fenómeno.....	13
I.5 Impactos negativos de la ocupación informal de suelo.....	18
I.6 El mercado informal de suelo y su relación con los asentamientos humanos irregulares.....	21
I.6.1 Características del mercado informal de suelo	21
I.6.2 Efectos del precio del suelo.....	23
I.7 Qué son las políticas de suelo: el caso de la regularización.....	24
I.7.1 Definición de política pública	24
I.7.2 Las políticas urbanas	26
I.7.3 Definición de política de suelo	27
I.7.4 La regularización como política de suelo.....	27
I.7.5 Enfoques de los programas de regularización	29
II Antecedentes y contexto general.....	31
II.1 Rasgos generales de la urbanización en México.....	31
II.1.1 Tasa de urbanización	31
II.1.2 Contribución de las ciudades en la economía nacional y tendencias de crecimiento.....	32
II.1.3 Sistema urbano nacional	33
II.1.4 Expansión urbana y sus efectos.....	34
II.1.5 Suelo de propiedad social, desarrollo urbano y reformas constitucionales de 1992.....	37
II.1.6 Contexto general de la informalidad urbana en México	41
II.2 Instituciones, leyes y programas vinculados al fenómeno de la informalidad urbana en México.....	43
II.2.1 La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)	44
II.2.2 Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)	47
II.2.3 Procuraduría Agraria	47
II.2.4 Registro Agrario Nacional (RAN).....	48
II.2.5 Ley General de Asentamientos Humanos LGAH.....	49
II.2.6 Ley de la Reforma Agraria.....	50
II.2.7 El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).....	51
II.2.8 Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO)...	52

II.2.9	Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH).....	52
II.2.10	La Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU): nuevo actor rector del desarrollo urbano nacional y el nuevo Instituto Nacional de Suelo Sustentable INSUS	53
II.2.11	Contornos de consolidación urbana de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).....	54
III	Diagnóstico de la política	57
III.1	La regularización como política dominante frente a la informalidad urbana; evolución y alcances principales en México	57
III.2	Alcances de la política.....	61
	Tendencia de la informalidad urbana frente a las acciones de regularización	62
III.3	Árbol de problemas	64
III.4	Evaluación bajo el enfoque de criterios de políticas públicas	67
III.4.1	Eficiencia.....	68
III.4.2	Eficacia	69
III.4.3	Factibilidad política	71
III.4.4	Grado de oposición	72
III.4.5	Distributiva	73
III.4.6	Beneficio ambiental	74
III.4.7	Legalidad	76
III.4.8	Efectos colaterales	77
III.5	Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)	78
IV	Resultados.....	82
IV.1	Árbol de problemas	82
IV.2	Análisis de políticas públicas.....	85
IV.3	Análisis FODA.....	86
IV.4	Matriz de ventajas y desventajas.....	87
Conclusiones	92
	Revisión de la hipótesis con base en los resultados de la investigación	92
Recomendaciones generales	97
V	Referencias bibliográficas.....	102

FIGURAS

Figura 1 Lógicas que impulsan la producción del espacio urbano.....	14
Figura 2 Principales causas de la informalidad urbana en América latina.	16
Figura 3 Ciclo de la informalidad urbana.....	17
Figura 4 Proporción de población urbana en México	32
Figura 5 Distribución territorial de las 384 ciudades que integran el SUN por tipo de ciudad, 2010	34
Figura 6 Mecanismos de incorporación de suelo de origen social al desarrollo urbano ...	40
Figura 7 Proceso de regularización de AHÍ aplicado por CORETT	47
Figura 8 Contornos de consolidación urbana en la ciudad de Mazatlán, 2014.	55
Figura 9 Línea de tiempo de actores institucionales y leyes considerados.....	56
Figura 10 Lotes regularizados por CORETT, 1974-2009.	62
Figura 11 Árbol de efectos	65
Figura 12 Árbol de causas	65
Figura 13 Árbol de problemas.....	66
Figura 14 Síntesis del análisis FODA.....	87
Figura 15 Síntesis de las principales ventajas de la regularización	90
Figura 16 Síntesis de las principales desventajas de la regularización	91

TABLAS

Tabla 1 Impactos negativos o cargas de los asentamientos irregulares.....	19
Tabla 2 Lotes regularizados por la CORETT por etapas según Ibarra	61
Tabla 3 Expropiaciones publicadas a favor de la CORETT, 1974-2009.....	62
Tabla 4 Criterios de política pública utilizados.....	67
Tabla 5 Análisis FODA.....	79
Tabla 6 Matriz de análisis FODA sobre la política de regularización de suelo en México.	80
Tabla 7 Calificación de la política de regularización según criterios de políticas públicas	85
Tabla 8 Matriz de ventajas y desventajas de la política de regularización desde un enfoque de sustentabilidad	88

ACRÓNIMOS

AHI	Asentamiento Humano Irregular
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Inter Americano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMM	Centro Mario Molina
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
CTS	Centro de Transporte Sustentable
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GEI	Gases de Efecto Invernadero
Ha	Hectáreas
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSUS	Instituto Nacional de Suelo Sustentable
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PASPRHA	Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares
PIB	Producto Interno Bruto
PISO	Programa de Incorporación de Suelo Social
PNDUyV	Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
PUEC	Programa Universitario de Estudios de la Ciudad
PRONASOL	Programa Nacional Solidaridad
PRONAR	Programa Nacional de Regularización
RAN	Registro Agrario Nacional
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal

Introducción

La urbanización es ya un fenómeno mundial. De acuerdo con Davis (2006) en la década de 1950 había en el planeta 86 urbes que superaban el millón de habitantes. En la actualidad existen 400 de esas ciudades. En contrasentido y continuando con Davis, la población rural ha alcanzado su cota máxima y empezará a declinar en 2020.



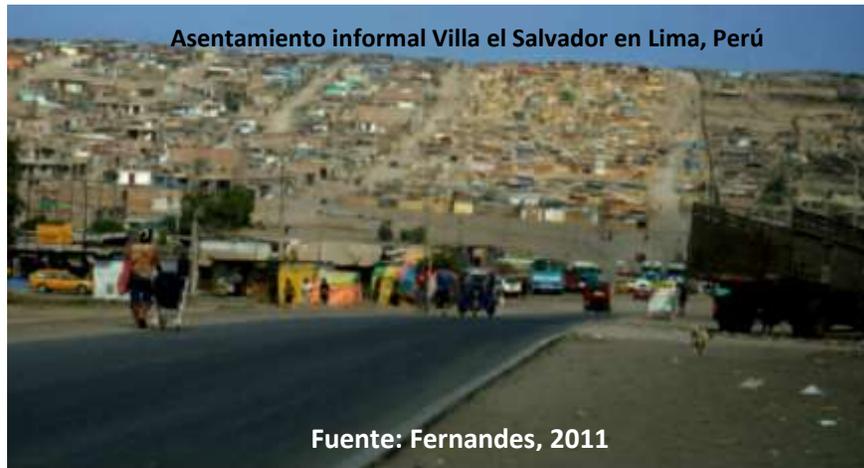
Derivado de lo anterior, las ciudades absorberán todo el crecimiento demográfico del planeta, que se calcula llegará a los 10 000 millones de personas en 2050 (Davis, 2006). El 95% de este crecimiento lo absorberán ciudades del tercer mundo, cuyas poblaciones se duplicarán alcanzando cerca de los 4 000 millones en la próxima generación (Davis, 2006).

Sin embargo, la magnitud de dicha urbanización no ha sido ni será homogénea, por el contrario, la expansión urbana en ciudades del mundo subdesarrollado está generando amplios niveles de desigualdad social, espacial y económica.

Lo anterior ha generado la aparición de zonas excluidas socioespacialmente, habitadas por población en situación de pobreza. El mismo Davis ha calificado a las mismas como zonas hiperdegradadas, la ONU las denomina Slums y en nuestros países las denominamos comúnmente como asentamientos irregulares/informales (AHI).

Casi un billón de personas, o el 32% de la población urbana del mundo vive en barrios pobres, la mayoría de ellas en el mundo en desarrollo. Por otra parte, la pobreza en el mundo se está moviendo a las ciudades, un proceso que ahora se reconoce como la "urbanización de la pobreza". Sin una acción concertada por

parte de las autoridades municipales, gobiernos nacionales, actores de la sociedad civil y la comunidad internacional, el número de



habitantes de barrios marginales es probable que aumente en la mayoría de los países en desarrollo. Y si no se toman medidas serias, se prevé que el número de habitantes de barrios marginales en todo el mundo aumentará en los próximos 30 años (ONU, 2003).

El fenómeno de la informalidad ha sido una característica inherente al proceso de urbanización de los países de América Latina. Al estar estrechamente vinculado con factores de índole social y económica, su abatimiento se vuelve un reto para los gobiernos y las agencias encargadas del desarrollo urbano en cada nación.

La proyección a escala nacional (México) indicaría que cerca de 34% de las viviendas en el país estarían

catalogadas como irregulares. De 300 mil nuevos hogares en situación de pobreza que se integran



anualmente a zonas urbanas, aproximadamente 41.7% se ven obligados a ocupar el suelo de manera irregular (PUEC, 2012).

Bajo el contexto de la nueva política de vivienda y del desarrollo urbano anunciada por el actual gobierno federal, donde al menos en el discurso se propone retomar la rectoría del Estado en temas de planeación urbana, resulta relevante evaluar lo que se ha venido haciendo en materia de combate a la informalidad urbana.

El problema de la informalidad persiste en nuestras ciudades a pesar de que hace décadas se han aplicado diversas políticas con la intención de controlar el fenómeno. En este sentido, se han creado instituciones enfocadas a atender el



problema como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) organismo creado en 1973 con el objetivo principal de impedir, regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares por la vía expropiatoria, tanto de terrenos de origen ejidal y comunal como los de origen privado.

Sin embargo, la regularización de las zonas cuya ocupación no ha respondido a patrones y reglas previamente establecidas, no ha resuelto el problema del acceso de los pobres al suelo, por el contrario hace parte del problema ya que contribuye a que se fortalezca la industria de la irregularidad (Noguera, 2005).

Lo anterior denota el fuerte sesgo de las políticas públicas en la materia por enfrentar el problema casi exclusivamente desde la regularización de la tenencia de la tierra. Mientras que temas como el acceso a suelo y vivienda formal, continúa siendo un tema pendiente en la agenda pública nacional.

En este sentido, la presente investigación busca esclarecer tres preguntas de investigación:

General

- 1) ¿Ha sido la regularización la política de suelo más adecuada para enfrentar la informalidad urbana o solo se trata de un paliativo que ha alimentado el ciclo de la irregularidad?

Particulares

- 2) ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la regularización como política pública principal para enfrentar el fenómeno?
- 3) ¿Cuál ha sido la evolución de la regularización como política pública en México?

A manera de respuesta a la pregunta general, se definió la siguiente hipótesis:

En el caso mexicano, la política de suelo enfocada a enfrentar el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares se ha centrado históricamente en el otorgamiento de títulos de propiedad (tipo dominial) dejando de lado otros instrumentos que ataquen de raíz la causa del fenómeno. Lo anterior se ha traducido en una respuesta reactiva y parcial ante el problema, con lo cual solo se ha venido alimentando y/o perpetuando el ciclo de la informalidad.

Así mismo, se determinaron tres objetivos a fin de tener un referente claro que permitiera acotar el desarrollo de la investigación:

- 4) Determinar cuál ha sido la evolución de la política de regularización en México.
- 5) Identificar el tipo de impactos (positivos y negativos) de la política de regularización impulsada por el gobierno mexicano a nivel federal para atender la ocupación ilegal de suelo.
- 6) Evaluar las ventajas y desventajas de la política de regularización.

La metodología de análisis parte de un marco teórico y conceptual donde se define tanto el concepto básico de asentamiento humano irregular como el complejo fenómeno de la ocupación informal de suelo, se definen sus causas

desde diversos enfoques teóricos destacando el definido por Pedro Abramo que habla de tres lógicas que explican la forma en que se produce la ciudad y donde la lógica de la necesidad atiende la acción individual o colectiva de la población para solucionar su necesidad de suelo y vivienda.

Se esclarece además el concepto de política pública, lo cual permite entender a la regularización como una política pública urbana que desde la acción del gobierno busca resolver un problema en específico.

Posteriormente, el capítulo dos contextualiza de lo general a lo particular. Se inicia con una breve descripción de las características principales del desarrollo urbano de la región de América Latina y el Caribe (ALC) para posteriormente describir el caso mexicano, para ambos casos, se aportan datos duros actualizados sobre diversos aspectos; expansión urbana, tasa de urbanización, densidad y dispersión urbana, pobreza y desigualdad, etc.

Finalmente, se lleva a cabo una contextualización del fenómeno de la ocupación informal de suelo en el caso de México. En este punto es importante destacar la ausencia de datos integrados a nivel nacional, al ser un fenómeno sumamente dinámico y donde los gobiernos locales no están obligados a reportar o inventariar de forma periódica el mismo, no se cuenta con una base nacional integrada y actualizada. Por lo anterior se toman como referentes datos aportados en diversas investigaciones académicas y en reportes de instituciones nacionales.

El capítulo tres concentra el análisis de la investigación. El objetivo es dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas y demostrar la validez de la hipótesis. Para tal fin se definió una metodología ad hoc donde mediante el uso de tres herramientas específicas se fue analizando la política de regularización.

En primera instancia se construyó un árbol de problemas mediante el cual fue posible identificar causas y efectos en torno al objeto de investigación. Su riqueza radica en que permite establecer relaciones entre diversos factores que muchas veces pasan desapercibidos o son difíciles de identificar.

La segunda herramienta consiste en aplicar una metodología recomendada para el análisis de políticas públicas definida por el especialista Eugene Bardach. La misma consiste en desmenuzar la política en cuestión a través de ocho atributos que son calificados a partir de una pregunta específica. Como producto final se obtiene una matriz que bajo el enfoque de semáforo, califica a la política en cada uno de los criterios analizados.

Posteriormente, se aplica un análisis FODA cuyo objetivo principal es analizar desde una visión estratégica tanto la dimensión interna como externa de la política. Para tal fin se construyó una matriz de análisis la cual permitió sintetizar de forma transversal e integral los resultados.

Una vez obtenidos los resultados de las tres herramientas, se elaboró una matriz de ventajas y desventajas a partir de un enfoque de sustentabilidad, es decir, incorporando las tres dimensiones que la definen; la ambiental, la social y la económica. Sobra decir que todas están integradas y son transversales en el ámbito del desarrollo urbano.

Finalmente, se desarrollan las conclusiones atendiendo a las preguntas e hipótesis planteadas. Adicionalmente se describen una serie de recomendaciones generales.

Alcances del estudio

Es importante aclarar que se trata de un análisis con un enfoque urbano. Ya que en el caso de México, la regularización puede examinarse desde tres enfoques¹:

- El ámbito meramente agrario
- Desde una visión netamente urbana
- Una combinación de estas

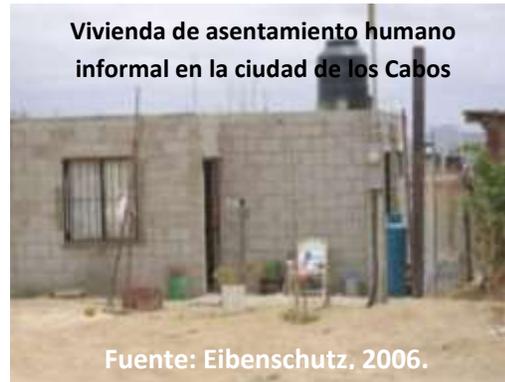
¹ Así, a raíz de las modificaciones al artículo 27 Constitucional en 1992, surgen los cambios institucionales más importantes sobre la tenencia de la tierra, al modificarse el marco jurídico agrario e implementarse, posteriormente, la política de regularización a través de dos sectores de gobierno diferentes: el agrario y el urbano (Ibarra, 2013)

En este caso, el enfoque está orientado al contexto urbano y a sus correspondientes articulaciones, por lo anterior, el análisis se centra en la acción de la CORETT implementada desde la década de 1970.

I Marco teórico y conceptual

I.1 El fenómeno de los asentamientos humanos irregulares

Zonas hiperdegradadas, asentamiento informal, asentamiento irregular, ciudades miseria, ciudades perdidas, villas miseria, favelas, urbanización popular, urbanización espontánea, las acepciones para definir el fenómeno son variadas y diversas, incluso de país a país. Por lo anterior, llegar a una definición clara y concisa se vuelve un aspecto ineludible en cualquier investigación avocada al fenómeno de los asentamientos irregulares.



Para tal fin, conviene partir de las características principales que definen lo irregular en los términos que nos ocupan en esta investigación. Por ello se lanza la siguiente pregunta detonadora: ¿Qué características o elementos principales definen lo que se denomina como asentamiento irregular y todas sus acepciones similares?

Como bien lo menciona Fernandes (2011) si bien el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares o la informalidad en la ocupación del suelo está ampliamente extendido en las ciudades latinoamericanas y en general en las de los países sub desarrollados, la definición del término deriva en diversas acepciones o significados.

Las viviendas de asentamientos informales en general no tienen títulos legales formales, y pueden mostrar patrones de desarrollo irregular, carecer de servicios públicos esenciales, como alcantarillado, y quizás estén construidas en suelos públicos o ecológicamente vulnerables. Ya sea en suelos privados o públicos, los asentamientos informales se van formando progresivamente a lo largo de varios años, y algunos existen desde hace varias décadas. Dichos asentamientos

frecuentemente se reconocen legalmente como parte del desarrollo normal de la ciudad, ya sea por medidas oficiales concretas y puntuales o por la adquisición de derechos a lo largo del tiempo. Por lo tanto, la definición de informalidad es imprecisa y multidimensional, y abarca aspectos físicos, socioeconómicos y legales (Fernandes, 2011).

Samuel Jaramillo (2012) reconoce el fenómeno que nos ocupa como uno de los de mayor riqueza en relación a la realidad social de nuestros países, acepciones como “urbanización espontánea”, “informal” o “marginal, se refieren a las prácticas de hacer ciudad que efectúan los mismos pobladores empobrecidos y que constituyen uno de los elementos definitorios de nuestras urbes.

Por su parte Abramo (2012) reconoce a la informalidad como un fenómeno descriptivo-analítico que además es utilizado para describir fenómenos en varias disciplinas (economía, sociología, lingüística, antropología, derecho, etc.) De esta forma, la informalidad urbana es definida como un conjunto de irregularidades o arregularidades en relación con los derechos; irregularidad urbanística, irregularidad constructiva e irregularidad en relación con el derecho de propiedad de la tierra (Alegría 2005, citado por Abramo 2012).



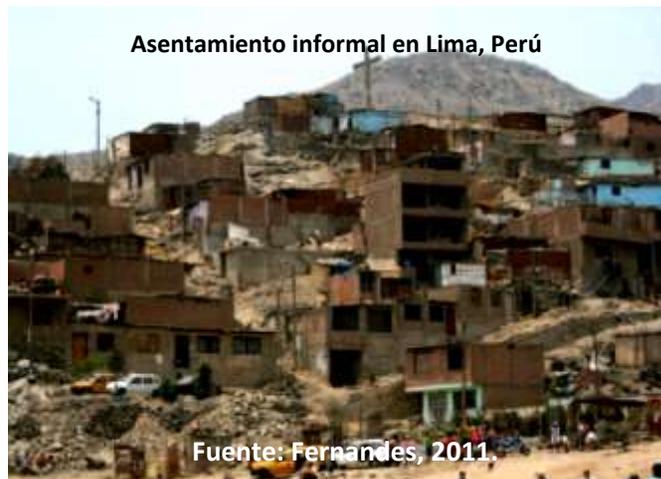
Conolly (2012) concuerda con el hecho de que son muchas las causas por las que un asentamiento humano puede ser reconocido como irregular, sin embargo, en el caso mexicano destaca como una de las características principales la venta ilegal de terrenos de origen ejidal o comunal. En el caso de los terrenos de propiedad privada la irregularidad proviene principalmente de que el propietario del suelo no se apegó a la normativa urbana para fraccionar y vender los terrenos. En ambos casos los propietarios carecen de títulos de propiedad.

De ésta forma es posible reconocer similitudes entre las diversas definiciones, destacando por un lado el no alineamiento con la normatividad urbana existente y

por el otro la carencia de títulos de propiedad, se trata pues de una irregularidad de carácter normativo y jurídico. En el caso de México, la propiedad social como lo reconoce Conolly (2012) ha sido objeto de transacciones ilegales dando un carácter específico al fenómeno dada la peculiaridad de este tipo de propiedad. Sin embargo también es necesario especificar que la irregularidad se da tanto en suelo social como de propiedad privada e incluso pública.

La definición de Jaramillo es útil porque destaca la informalidad como un fenómeno característico de los sectores empobrecidos de las ciudades. En este sentido, informalidad y pobreza serán dos fenómenos interrelacionados en nuestro enfoque del problema.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas “ONU” a través de su división enfocada a los asentamientos humanos “HABITAT” tiene una definición de asentamiento precario de la siguiente forma:



Como un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones:

1. Una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas.
2. Un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación.
3. Acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable.
4. Acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas.

5. Tenencia segura para evitar los desalojos forzados. No todos los asentamientos son homogéneos y no todos los habitantes de los asentamientos precarios sufren el mismo grado de privación. Este depende de cuántas de las cinco condiciones mencionadas anteriormente se dan en el hogar. Ante la dificultad de encontrar palabras que satisfagan las diversas sensibilidades culturales, los organismos internacionales usan de forma indiscriminada los términos “asentamientos precarios”, “tugurios” y “barrios marginales” (ONU, 2012).

Así, la definición de ONU Habitat se enfoca a ciertas carencias asociadas con un tipo de asentamiento humano calificado como precario, ejemplificando de esta forma los vínculos entre pobreza y ocupación irregular del suelo en las ciudades. De nueva cuenta destaca el tema de la tenencia irregular.

I.2 Definición de asentamiento humano irregular (AHI)

Con base en la revisión anterior, para fines de esta investigación se entiende por asentamiento irregular lo siguiente:

Aquel asentamiento donde sus moradores carecen de títulos de propiedad y/o se asientan en condiciones que contravienen la normatividad urbana, tanto en términos constructivos como en densidades y usos permitidos, donde la producción del espacio construido es producto del esfuerzo individual y/o colectivo de los propios moradores. Además de caracterizarse por una serie de carencias en materia de acceso a servicios como agua potable, drenaje y alcantarillados, alumbrado público, transporte, etc.

La generación de asentamientos irregulares puede darse por dos vías fundamentales: la invasión de suelo y la transacción ilegal dentro del mercado informal de suelo;

El acceso al suelo se presenta bajo dos modalidades, a través de la ocupación de hecho o el mercado irregular del suelo. La primera modalidad dio origen a los

términos como asentamientos paracaidistas e invasiones. Esta modalidad presenta dos variantes, la ocupación súbita del área no urbanizada por una comunidad organizada con ese objetivo, y la otra consiste en un asentamiento progresivo en un área determinada. De otra parte, el mercado irregular del suelo, promovido por los urbanizadores piratas, consiste en el fraccionamiento e incorporación a usos urbanos no autorizados de suelo y la venta informal de los lotes resultantes (Mosquera, 2005).

Bajo este contexto, la informalidad urbana que interesa en esta investigación es la impulsada por los sectores populares o de bajos recursos que encuentran la ocupación irregular de suelo su principal estrategia para satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda.

I.3 Fases de evolución de un asentamiento irregular

En el inicio del proceso del poblamiento, por lo general, las viviendas suelen ser unifamiliares ubicadas en lotes individuales y constar de uno o muy pocos cuartos. Son edificadas a partir de la autoconstrucción combinada con la contratación de mano de obra o sistemas de ayuda mutua para ciertos conceptos, presentando frecuentemente deficiencias en los materiales de construcción. Carecen de infraestructura y servicios básicos. Este tipo de vivienda es habitado inicialmente por población de muy bajos recursos (PUEC, 2012).



Sin embargo, como se ha mencionado, tanto las viviendas como los asentamientos tienen la característica de la progresividad. Los pobladores originales generalmente mejoran sus recursos, en gran parte debido al allegamiento de un lugar donde vivir, y en esa misma medida se van consolidando las viviendas y colonias. La construcción inicial de las casas y las ampliaciones y mejoras posteriores son realizadas a través del esfuerzo de los hogares y financiadas con recursos propios por medio del ahorro monetario o en especie (materiales de construcción) y/o a través de sistemas de ahorro popular no regulados. En otras palabras, la forma de producción de la vivienda en los asentamientos irregulares se trata exclusivamente de la producción social de vivienda, en su modalidad de autoproducción individual autofinanciada. Esta situación se deriva del carácter ilegal del suelo, por lo que los sistemas formales de financiamiento no operan sino hasta iniciado el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, incluyendo financiamiento público (PUEC, 2012).

A continuación se describen de forma más detallada las causas principales que explican la existencia de asentamientos irregulares en las ciudades.

I.4 Causas principales del fenómeno

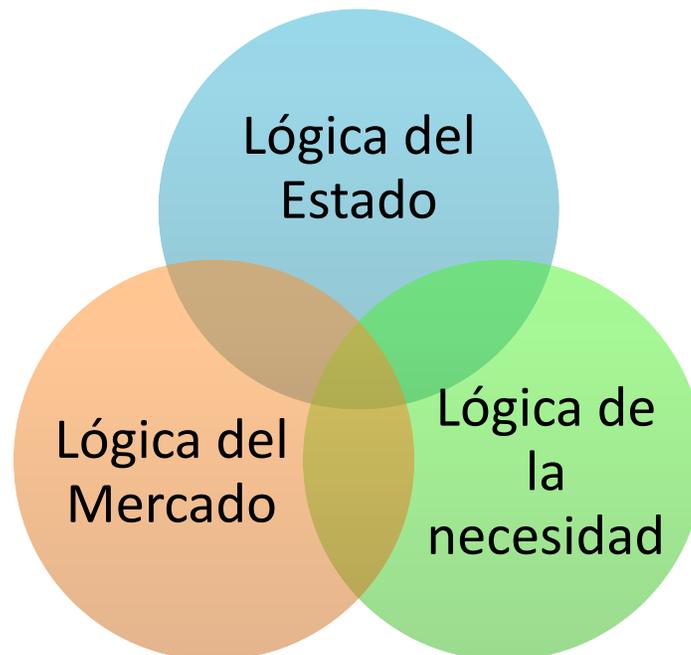
Las causas del fenómeno de los asentamientos irregulares han sido abordadas por diversos autores y enfoques diversos, sin embargo, resulta evidente que su persistencia en los procesos de urbanización de países como el nuestro, se relaciona con la existencia de necesidades insatisfechas de parte de los sectores pobres de las ciudades, quienes carecen de las condiciones exigidas por el mercado formal de suelo y de vivienda.

Jaramillo (2012) destaca dos características inherentes al fenómeno de la informalidad urbana en América Latina; la primera tiene que ver con su persistencia, las carencias en materia de suelo y vivienda siguen siendo acuciantes en las ciudades de la región a pesar de diversos intentos por solucionarlas y segundo, el vínculo estrecho entre los procesos de producción del

espacio construido y formas de ocupación del suelo diferenciadas entre los sectores más pobres que contrastan con el resto de la población.

Abramo (2012) establece que el proceso de producción de las ciudades modernas en América Latina es resultado del funcionamiento de tres lógicas:

Figura 1 Lógicas que impulsan la producción del espacio urbano



Fuente: Elaboración propia con base en Abramo, 2012.

Bajo esta perspectiva, la lógica del mercado responde netamente a condiciones de rentabilidad económica y limita el acceso a suelo y vivienda a los sectores de la población capaces de cumplir con ciertos requisitos en términos de ingresos; la lógica del Estado responde a las decisiones y capacidades de los gobiernos para producir suelo urbanizado y vivienda, lógica que en las últimas décadas se ha transformado en una facilitación o gestión a favor de la lógica del mercado, ello debido en gran parte al debilitamiento del Estado propio de las economías neoliberales.

Finalmente, la lógica de la necesidad atiende a la acción individual y de grupos que han promovido la producción de las “ciudades populares”, con su habitual

ciclo de ocupación, autoconstrucción, auto urbanización y finalmente de consolidación de los asentamientos populares informales (Abramo, 2012).

De acuerdo con el mismo autor, la lógica de la necesidad a partir de la urbanización acelerada de los años cincuenta, va a transformarse como la principal forma de acceso de los pobres al suelo urbano en América Latina (Abramo, 2012).

Hasta este punto es posible concluir que la existencia de asentamientos humanos irregulares es un fenómeno persistente dentro de las ciudades Latinoamericanas y en general de los países periféricos donde las condiciones de desigualdad y pobreza limitan la capacidad de acceder a suelo urbanizado a un elevado porcentaje de la población.

Dentro de las tres lógicas que moldean el desarrollo de las ciudades (Abramo, 2012), la de la necesidad es la que explica la existencia de asentamientos humanos irregulares producto de acciones individuales y/o colectivas que buscan satisfacer sus demandas de suelo y vivienda no cubiertas dentro de la lógica del mercado.

Sin embargo, aunque ese sea un factor crucial, no se puede explicar la informalidad en el acceso a la tierra urbana y a la vivienda en las ciudades solamente por la pobreza: sobre todo en los últimos años, en muchos casos las tasas de crecimiento de la informalidad han sido más altas que las tasas de crecimiento urbano y de crecimiento de la pobreza, lo que indica que hay otros factores importantes que se deben considerar. Esta es una discusión muy importante en Brasil, donde las tasas de pobreza han disminuido significativamente (Fernandes, 2010).

Esos otros factores que se deben considerar están directamente relacionados con el modo particular en el que los gobiernos, especialmente a nivel municipal, han organizado sus territorios y formulado las políticas habitacionales y las políticas urbanas siempre de forma disociada de la estructura del mercado inmobiliario o la

estructura de la propiedad (Fernandes, 2010). En la Figura 2, el propio Edesio Fernandes enlista ocho factores que considera cruciales en la generación y reproducción de la informalidad urbana en la región de ALC, destacando varios problemas estructurales.

Figura 2 Principales causas de la informalidad urbana en América latina.

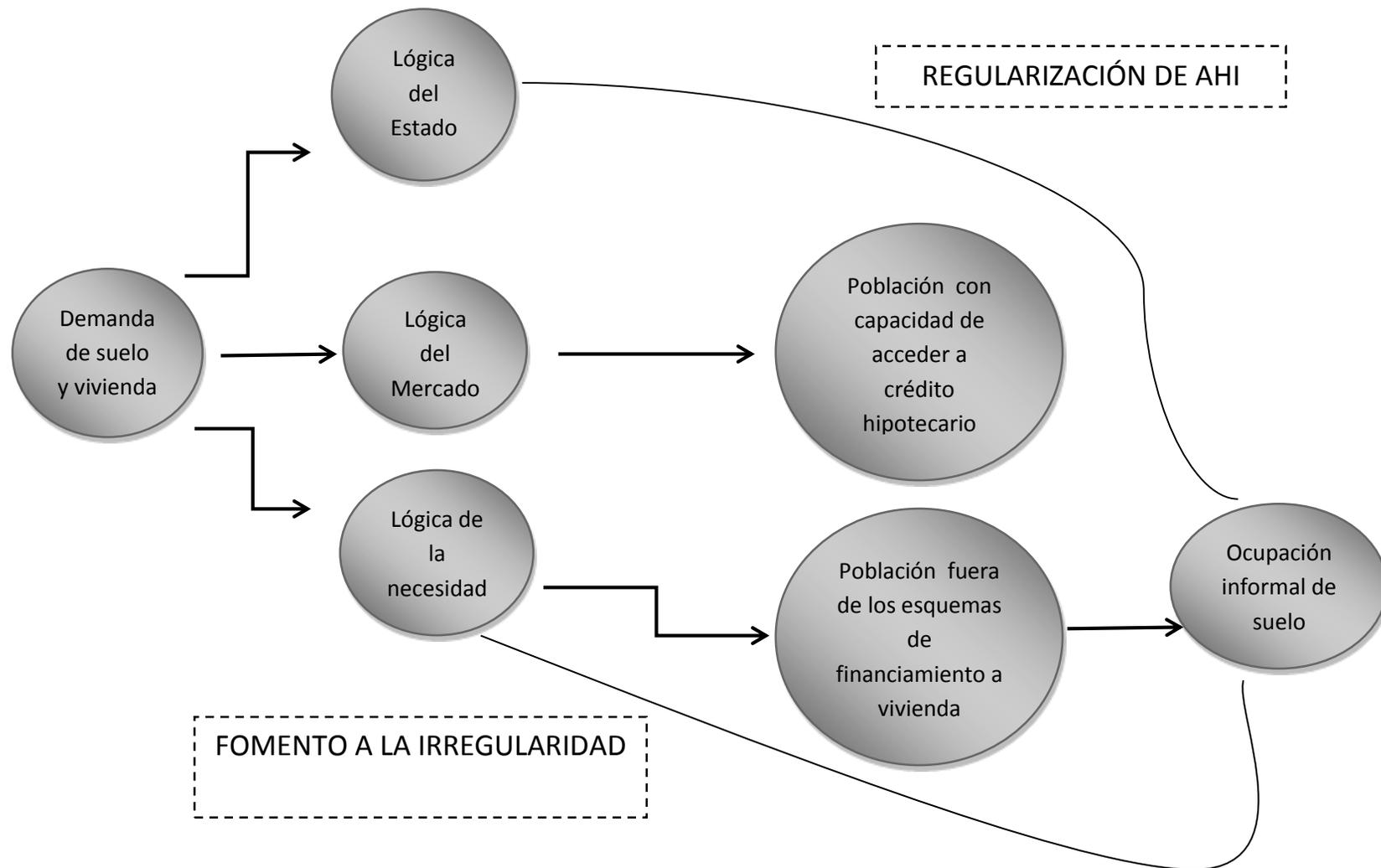


Fuente: Elaboración propia con base en Fernandes, 2011.

Finalmente, en la Figura 3 se presenta un esquema que pretende mostrar el ciclo de la informalidad urbana explicado bajo la teoría de las tres lógicas de producción de la ciudad de Abramo.

En él se muestra como la lógica del mercado atiende un sector exclusivo de la demanda de suelo y vivienda formal, a la par, la lógica del Estado bajo el enfoque neoliberal, facilita las acciones del mercado mediante políticas laxas y permisivas. La población excluida de los esquemas formales recurre a estrategias alternativas para solucionar sus necesidades habitacionales ocupando suelo de manera informal/ilegal. El Estado interviene de forma reactiva regularizando dichos asentamientos mediante el otorgamiento de títulos de propiedad sin resolver la integración socioespacial de los mismos y pero aun, sin generar suelo y vivienda accesible, con lo que se alimenta el ciclo.

Figura 3 Ciclo de la informalidad urbana



Fuente: Elaboración propia con base en Abramo, 2012.

I.5 Impactos negativos de la ocupación informal de suelo

La informalidad acarrea impactos o externalidades negativas en diversos ámbitos, tanto para quienes habitan en dichos asentamientos como para la ciudad en su conjunto.

Duhau (2012) destaca y resume de forma muy efectiva y práctica los impactos de los AHI en cuatro esferas específicas; urbana, social y política.

En el cuadro siguiente queda de manifiesto la transversalidad del fenómeno que nos ocupa, el cual tiene grandes implicaciones tanto en lo social, como lo económico y ambiental, además de lo político y legal.

En términos del impacto social destaca la auto-explotación a la que se ven sometidas las familias que habitan en condición de irregularidad al tener que asumir los procesos de producción del espacio habitable, particularmente lo relacionado con la producción de vivienda. Lo anterior tiene implicaciones no solo en el gasto familiar sino en materia de tiempo invertido fuera de sus jornadas laborales.

En la dimensión económica destaca enormemente los costos que puede llegar a ser la estrategia de regularización para los gobiernos nacionales y locales. El dato de Abiko (2007) es contundente, hasta tres veces más costosa puede resultar atender de forma curativa los asentamientos que generar suelo urbanizado.

Otro impacto destacable es el relacionado con los costos de introducción de servicios públicos e infraestructura en las zonas informales, básicamente porque la mayoría de los asentamientos irregulares se caracterizan por ocupar suelo de difícil acceso o con ubicación periférica, situación que evidentemente implica una mayor inversión pública en un periodo de tiempo largo.

Finalmente, en el ámbito político y legal, la ocupación informal de suelo ha sido históricamente el medio perfecto para fomentar en las familias esperanzas de que les serán provistos servicios e infraestructura. Ver Tabla 1.

Tabla 1 Impactos negativos o cargas de los asentamientos irregulares

Desarrollo Urbano	Sociales	Económicos	Políticos	Legales
Limita fuertemente las posibilidades de regulación pública del proceso de urbanización.	Implica que millones de familias deben destinar enormes esfuerzos al proceso de auto-producción de la vivienda.	Los programas de regularización tiene un costo de hasta tres veces más que los nuevos emprendimientos urbanos con licencia (Abiko et al. 2007).	Define el espacio para el arraigo y reproducción de prácticas clientelistas en el ámbito local, tejidas en torno a la situación de precariedad jurídica y material de la vivienda y el hábitat urbano.	Falta absoluta de seguridad en la tenencia, lo cual expone a los residentes de asentamientos informales al riesgo permanente de desalojo.
Implica una proporción significativa de la ocupación de áreas inadecuadas para usos urbanos.	Somete a las familias a duros procesos de auto-explotación de su fuerza de trabajo y padecer muchas veces durante un número considerable de años, enormes carencias en el acceso a servicios y equipamientos públicos.	El suministro informal de servicios como el del agua, por ejemplo, es mucho más caro que el suministro formal.	Los habitantes de asentamientos irregulares son objeto de manipulación política.	Los residentes de los asentamientos informales no pueden ejercer sus derechos ciudadanos básicos.
Impide la planeación y asignación eficiente de recursos para el desarrollo de la infraestructura urbana.	El estigma cultural asociado a las comunidades informales.	El acceso improvisado a los servicios públicos también es más caro.		
Tiende a elevar los costos del aprovisionamiento de servicios básicos, al mismo tiempo que los servicios provistos tienden a ser de baja calidad.		Algunos asentamientos informales se excluyen de los sistemas oficiales de tributación sobre la propiedad, con la consiguiente pérdida de ingresos potenciales para las administraciones públicas.		

Fuente: Elaboración propia con datos de Duhau, 2012 y Fernandes, 2011.

Además de lo anterior, se pueden sumar costos relacionados con la localización, ya que generalmente los suelos ocupados de forma ilegal se ubican en las periferias urbanas alejadas de los centros urbanos consolidados que es donde se concentran de forma mayoritaria los centros de trabajo, el equipamiento público y los servicios. De esta forma, los habitantes de zonas informales deben asumir costos negativos asociados con las distancias y los tiempos de viaje si buscan acceder a las zonas centrales de las ciudades.

Otro aspecto a destacar se relaciona con la nula o deficiente cobertura de transporte público, situación que segrega a los habitantes de estas zonas a habitar en condiciones de aislamiento espacial.

Finalmente, se debe asumir el riesgo que en muchas ocasiones representa residir en zonas expuestas a eventos de deslaves o inundaciones, donde existe un riesgo latente a resultar herido o perder bienes materiales e incluso la vida.

I.6 El mercado informal de suelo y su relación con los asentamientos humanos irregulares

I.6.1 Características del mercado informal de suelo

Como se acotó en párrafos anteriores, uno de los mecanismos principales a partir del cual se generan asentamientos irregulares se refiere a la transacción dentro de un mercado ajeno a los esquemas regulados de manera formal. Por tanto, existe un marco dentro del cual se desarrollan y reproducen los asentamientos informales, se trata de la existencia de un mercado ilegal donde acuden los sectores de la población incapacitados de acceder a los mecanismos formales para hacerse de suelo urbanizado y por ende de una vivienda.

Es necesario tener en cuenta que los procesos de urbanización popular tienen como elemento clave el desarrollo de un mercado irregular de suelo a “bajo costo” (Duhau, 2006).

A continuación se define lo que se entiende por uno y otro tipo de mercado existente en las ciudades:

Mercado formal de suelo; mercado donde el producto intercambiado cumple con tres condiciones básicas; el régimen de tenencia de la tierra y la existencia de un título de propiedad perfeccionado y registrado permiten su intercambio legal; se pagan todos los impuestos relacionados con la traslación de dominio del bien; el producto cumple con todos los aspectos normativos y reglamentarios, como uso del suelo urbano para vivienda, dimensiones y condiciones de infraestructura básica reglamentados (Eibenschutz, 2006).

Mercado informal de suelo; en contrasentido a la definición anterior, es todo aquello que está al margen de la formalidad o la legalidad. La informalidad en el mercado de suelo es complicada porque como en el formal, aquí también existe un propietario del bien, un bien por supuesto y una transacción final. La diferencia radica en las condiciones del bien ofertado, en principio este tiende a ser clasificado como suelo no urbanizable por su valor ambiental u otro, sin embargo,

si el bien se pone a la venta en el mercado tendría que ser únicamente en la informalidad por no cumplir los requerimientos en la formalidad (Eibenschutz, 2006).

Rasgos constitutivos del mercado informal de suelo

1. La oferta se constituye a través de la incorporación irregular de suelo periférico al uso habitacional popular.
2. Los precios de la oferta son significativamente más bajos que los correspondientes al mercado formal, debido a la localización, a la ausencia de inversión en infraestructura y servicios y la irregularidad jurídica.
3. La oferta se adapta a la demanda a través de condiciones flexibles de pago; en un mismo lugar los lotes pueden ser vendidos al contado o fraccionados en un número variable de pagos; y, por supuesto, el crédito no requiere de las garantías y requisitos formales de crédito bancario y comercial.
4. La demanda corresponde predominantemente a familias en la fase temprana de su ciclo vital (matrimonios jóvenes con hijos pequeños) que adquieren un lote como alternativa a la vivienda rentada o a la situación de vivienda compartida.

Pero ¿Qué explica la existencia y la amplia reproducción de esta forma de acceder a suelo urbano? Pedro Abramo aporta una respuesta interesante y completa a dicha cuestión.

La emergencia de la ciudad informal o popular no es un fenómeno reciente y se pueden identificar procesos de producción de territorios populares urbanos al margen de las normas y reglas oficiales desde el tiempo de la Colonia. Aunado a lo anterior, el propio Abramo afirma que la producción de la ciudad popular en países de ALC está vinculada directamente a la configuración de estructuras de

provisión de vivienda y de equipamientos y servicios urbanos truncados (Vetter y Massena, 1989; citado por Abramo, 2012), característicos de un régimen de acumulación fordista excluyente (Coriat y Sabóia, 1989; citados por Abramo, 2012).

La crisis de los ochentas y la de los sistemas nacionales de provisión habitacional en prácticamente todos los países latinoamericanos acarrearón grandes consecuencias, una de ellas fue la consolidación y potenciación de un mercado informal de tierras (Abramo, 2012).

De esta forma, el mercado informal de suelo no es un fenómeno propio de la urbanización reciente, sin embargo, su expansión y consolidación como vía dominante de acceso a suelo por parte de habitantes en situación de desventaja económica se explica por un fracaso del estado fordista y post fordista de garantizar un acceso generalizado a este bien.

I.6.2 Efectos del precio del suelo

Finalmente y a manera de complemento de los factores anteriormente citados, resulta conveniente complementar lo hasta ahora afirmado en términos de precios del suelo. Esto porque según Smolka (2002) los excesivamente altos precios del suelo en las ciudades son otro factor explicativo del fenómeno que nos ocupa, además de la pobreza. De acuerdo con dicho investigador, la informalidad es cara para las familias que acceden a ella, por lo cual la informalidad alimenta la pobreza y no solo de forma contraria.

El precio de la tierra es alto de acuerdo con Smolka (2002) tanto en términos absolutos como relativos, destacando las periferias de las ciudades Latinoamericanas en comparación con los casos de ciudades europeas y norteamericanas.

El precio de mercado del metro cuadrado de una parcela urbanizada por agentes privados varía típicamente entre US\$ 32 y US\$ 172 en las ciudades Latinoamericanas. Estos son valores expresivos si se comparan con el intervalo

de US\$ 28 a US\$ 145 para el metro cuadrado de terrenos en las periferias de ciudades de América Latina y /o de US\$ 61 a 124 estimados para las ciudades alemanas. (Smolka, 2002).

I.7 Qué son las políticas de suelo: el caso de la regularización

En el siguiente apartado se lleva a cabo una revisión de las distintas formas en que pueden definirse y entenderse las políticas públicas. Así mismo, se aborda el caso particular de las políticas urbanas dentro de las cuales, la regularización se destaca como una acción dominante del gobierno mexicano para enfrentar el fenómeno de la ocupación informal de suelo. Se trata de un análisis conceptual que va de lo general a lo particular.

I.7.1 Definición de política pública

A continuación se realiza una revisión de distintas conceptualizaciones que definen el concepto de política pública.

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre politics and policies (Lahera, 2004).

Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura (Lahera, 2004).

Las políticas públicas son “las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas (Salazar, 1994).

Con base en la anterior definición, el propio Salazar (2004) distingue una serie de elementos conceptuales al hablar de política pública;

1. Esta definición deja en claro que en todos los idiomas con ascendencia latina: francés, alemán, italiano, portugués... y el castellano, se diferencian tres significados de la palabra política: (1) la “Política”, concebida como el ámbito de gobierno y de la sociedad humana (“Polity” en inglés) (2) la “Política”, entendida como la actividad de organización y lucha por el control del poder (“Politics”, en inglés) y (3) la “Política”, pensada como propósito y acción de un gobierno, expresada en políticas (públicas) y programas gubernamentales (“Policy”, en inglés).

2. Se deduce que tanto la “Política” como las “Políticas Públicas” tienen relación - muy directa- con el poder social. Sin embargo, mientras que la “Política” es un concepto amplio, que tiene que ver con el poder general, las “Políticas Públicas” forman parte de toda una batería de soluciones específicas, concretas y determinadas, destinadas al manejo de ciertos asuntos públicos que se catalogan como “situaciones socialmente problemáticas”.

3. Las “Políticas Públicas” se basan y soportan en determinadas posturas políticas, filosóficas, sociales e ideológicas. De ahí que sean esas tomas de posición (posturas) por parte del Estado o de otros actores relevantes, los elementos que ayudan a calcular (o al menos hacer conjeturas) acerca de los posibles factores que fortalecen/debilitan y/o amenazan/ apoyan la viabilidad y/o factibilidad de toda “Política Pública”.

4. Esta definición deja en claro que las “Políticas Públicas” no son un fin en sí mismas, sino que son un medio (utilizado por el Gobierno de turno) para dar

respuesta a una problemática social específica: las “situaciones socialmente problemáticas”.

A partir de las definiciones anteriores es posible identificar elementos comunes del concepto. El primero es la íntima relación entre política y política pública, la primera de carácter general y la segunda particulariza en relación a un problema social específico.

Segundo, las políticas públicas tienen una fuerte dimensión social, pues se trata de decisiones o acciones que el gobierno implemente para resolver uno o varios problemas específicos a nivel de la sociedad.

Tercero, la política pública es un instrumento o medio de los gobiernos para atender una problemática en específico.

Finalmente, las políticas públicas tienen una fuerte connotación ideológica, política y social.

I.7.2 Las políticas urbanas

De acuerdo con Pedrotti (2013) la política urbana deriva de las decisiones sobre la producción del espacio urbano. De lo anterior puede afirmarse que se trata de aquellas acciones que desde el ámbito federal, estatal y municipal tienen un efecto en las formas en que se produce el espacio urbano.

En el caso mexicano la relación directa entre política y urbanización puede distinguirse a partir de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, año y acontecimiento que marcan el inicio de la institucionalización de la planeación urbana a nivel federal.

Dada la complejidad del fenómeno urbano, es de suponerse que hablar de política urbana implica hacer alusión a decisiones y acciones en diversos ámbitos del desarrollo urbano; suelo, vivienda, equipamiento, infraestructura, transporte, etc.

Lo anterior pone de manifiesto la gran complejidad y alcances del concepto, por lo que resulta conveniente centrarse en las políticas urbanas que mayor relevancia tienen en materia de asentamientos humanos irregulares; es decir, políticas de suelo y vivienda.

I.7.3 Definición de política de suelo

Con base en lo anterior, las políticas de suelo son una derivación de las políticas urbanas, donde el objeto de intervención es el suelo sujeto a un proceso de valorización por los diversos actores que conforman la sociedad. De esta forma, para la presente investigación por política de suelo se asume la siguiente definición:

El sistema de normas e instrumentos orientados a incidir en la conducta de los actores sociales que tienen un interés específico en la propiedad, posesión y uso del suelo. Dichas normas pueden estar contenidas en leyes y reglamentos, desde la Constitución Política de un país, hasta leyes sectoriales, subnacionales y locales. Respecto a los instrumentos, éstos incluyen los programas de desarrollo en distintas escalas y sectores (instrumento de planeación), hasta incentivos y castigos (económicos, administrativos, fiscales, entre otros), cuyo objeto es regular el mercado del suelo e inducir conductas de los actores urbanos para lograr una configuración urbana deseada.

Es decir, por política de suelo se entiende al conjunto de medidas o acciones emanadas desde el ámbito público (federal, estatal y municipal) con incidencia directa en la regulación del suelo urbano y urbanizable.

I.7.4 La regularización como política de suelo

Tal y como lo afirma Fernandes (2012) la actitud predominante frente a los AHI de los gobiernos latinoamericanos, durante por lo menos las últimas dos décadas, ha sido la regularización.

La regularización es necesariamente un hecho jurídico. De modo que la regularización de asentamientos populares y más específicamente de la posesión del suelo en dichos asentamientos, constituye un hecho jurídico consistente en legitimar de conformidad con determinada o determinadas normas positivas, procesos de urbanización y actos de lotificación, subdivisión, apropiación o transmisión de la posesión de predios, realizados al margen de las normas urbanísticas y de propiedad aplicables a un determinado contexto urbano (Duhau, 2002).

Bajo este tenor, el propio Emilio Duhau (2002) reconoce dos dimensiones de la regularización; la primera implica el reconocimiento del asentamiento informal a los planos oficiales de la ciudad, mientras que la segunda se relaciona con el otorgamiento de validez jurídica a la posesión de predios y a los usos del suelo y las edificaciones existentes.

De tal forma, la regularización puede entenderse desde dos enfoques generales; la incorporación formal del asentamiento al área urbanizada y la formalización de derechos de propiedad.

En el caso de América Latina los dos casos más emblemáticos de la aplicación de esta política son Perú y México. En el segundo caso, desde 1974 la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y más tarde el programa de Certificación de Ejidos y Comunidades (PROCEDE) a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, han promovido la regularización de asentamientos humanos irregulares (Fernandes, 2012).

Los desalojos forzosos y violentos de la década de 1970 han ido dando paso a una relativa tolerancia de las ocupaciones ilegales, hasta el punto en que en algunos casos se ha producido el reconocimiento oficial de dichos asentamientos. Como respuesta a la creciente movilización social, la administración pública y los legisladores de varios países han se han esforzado en formular programas de regularización con el objetivo de modernizar las áreas informales y reconocer los derechos al suelo y a la vivienda de sus ocupantes, para así legalizar su tenencia.

Además de lo anterior, la regularización es una acción que se puede conceptualizar de acuerdo a cada actor involucrado (Alegría y Ordóñez, citados en Ibarra, 2013). Dichos actores son los siguientes:

- Estado. Desde el punto de vista **del Estado mexicano** de acuerdo a sus funciones, la regularización se concibe como un “Conjunto de actos jurídicos y materiales necesarios para el otorgamiento de certeza jurídica en la tenencia de la tierra²; “(Regla 01/07 de la CORETT).
- Dueño del terreno. Desde el punto de vista de los dueños del suelo, la regularización es la vía para capitalizar las rentas del suelo, proceso que de otro modo tendría un costo muy elevado o imposible.
- Poseedor del terreno. Para este actor, la regularización representa certeza jurídica en la propiedad y evita que sean despojados de sus viviendas.

(Ibarra, 2013)

I.7.5 Enfoques de los programas de regularización

La gran mayoría de los programas de regularización de la tenencia se han estructurado en torno a dos objetivos interconectados: 1) reconocer la seguridad de tenencia y 2) promover la integración socioespacial de comunidades informales dentro de una estructura y sociedad urbana más amplia (Fernandes, 2004).

Clichevsky (2003) destaca 4 objetivos principales de las políticas de regularización implementadas en los últimos años:

1. La integración definitiva del hábitat irregular a la ciudad formal
2. El alivio de la pobreza

² Pero respecto a sus objetivos, la regularización para el Estado representa: 1) una herramienta para evitar conflictos que pudieran originar la disputa por los derechos de propiedad sobre un terreno. Una vez establecida la posesión irregular de un lote, la disputa por sus derechos de propiedad surge cuando el terreno puede capitalizar rentas del suelo cada vez más elevadas. Para evitar el conflicto que eventualmente se deriva de esta disputa el Estado adopta el papel de promotor de la regularización de la tenencia de la tierra. 2) Incluir a los pobladores en la base fiscal como un primer paso para recuperar la inversión pública en servicios urbanos. La aplicación de impuestos solo puede hacerse cuando la propiedad está registrada legalmente (Ibarra, 2013).

3. La reducción de la violencia
4. La inclusión social urbana

A su vez, destaca dos tipos de problemas que la política de regularización busca resolver;

1. Los asuntos relacionados con el dominio y
2. Aquellos que se refieren a aspectos urbano-ambientales.

De los dos, el más atendido ha sido el relacionado con el otorgamiento de títulos de propiedad. De acuerdo a los objetivos que posean, las políticas de regularización son, básicamente, de tres tipos diferentes:

1. Exclusivamente de legalización de dominio;
2. Exclusivamente de mejora en las condiciones urbano-ambientales,
3. Ambos tipos integrados

(Clichevsky, 2003)

En el caso mexicano la política ha sido netamente orientada a la titulación de derechos de propiedad, de esta forma, para el caso que nos ocupa se entiende por regularización: *“al conjunto de actos jurídicos y materiales necesarios para el otorgamiento de certeza jurídica en la tenencia de la tierra”*.

II Antecedentes y contexto general

Dos de cada tres personas que viven en las urbes latinoamericanas lo hacen en condiciones de pobreza (BID, 2011). De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010a), existe una alta concentración de la pobreza en las ciudades latinoamericanas.

Según Naciones Unidas-Hábitat (2008) 117 millones de personas viven en asentamientos irregulares en la región, proporción equivalente al 27% de su población urbana. Brasil y México concentran el mayor número de residentes urbanos que viven en asentamientos informales.

En esta sección se busca contextualizar la urbanización de México, destacando sus patrones o perfiles principales, aportando datos duros concretos y precisos, lo que sin duda ayudará a entender con mayor claridad la existencia de fenómenos específicos tales como la urbanización informal.

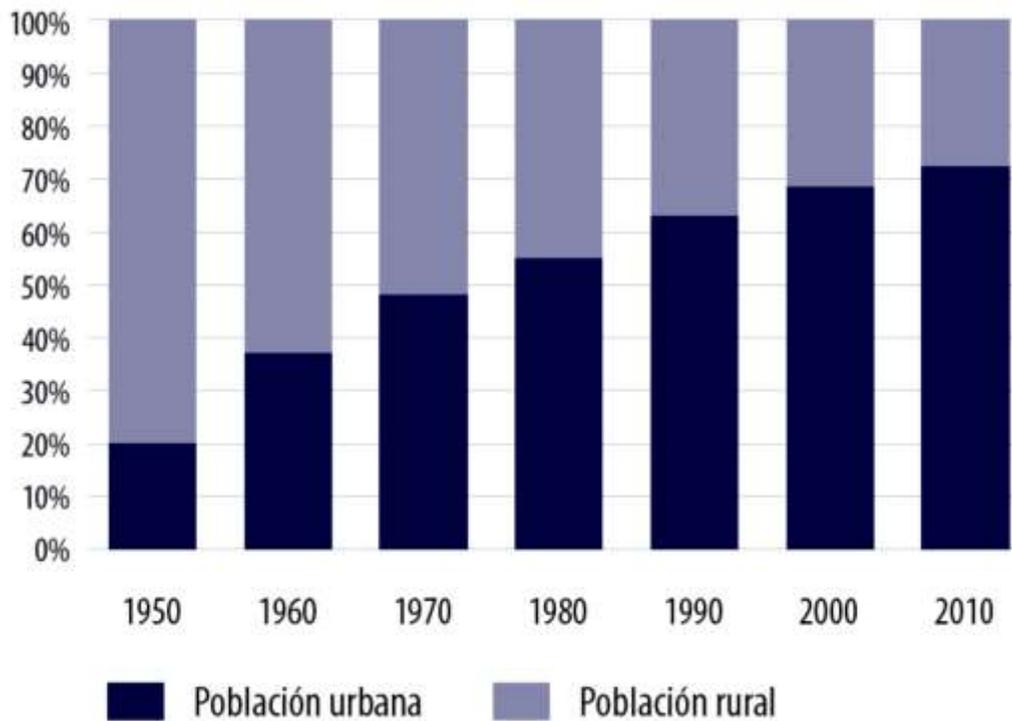
II.1 Rasgos generales de la urbanización en México

II.1.1 Tasa de urbanización

En 1978, la población urbana de México alcanzó el 50% de la población; uno de cada dos residentes de México vivía en ciudades. A nivel global fue entre 2005 y 2010 que la proporción de población viviendo en ciudades alcanzó el 50%.

Al igual que América Latina, México es ya un país eminentemente urbano, según datos del último Censo de Población y Vivienda elaborado por el INEGI, casi el 80 % de la población del país reside en zonas urbanas (78%). El 63 % de los mexicanos habita en un asentamiento humano de más de 15 mil habitantes.

Figura 4 Proporción de población urbana en México



Fuente: Senado y Fundación IDEA, 2015.

II.1.2 Contribución de las ciudades en la economía nacional y tendencias de crecimiento

Con base en el estudio denominado Reforma Urbana, 100 ideas para las ciudades de México publicado en 2013, tan solo en las 93 ciudades mayores a los 100 mil habitantes se concentra el 88% de la producción bruta total nacional y el 83% del personal ocupado total, ello da cuenta del gran poder económico y concentrador de los centros urbanos en México, por tanto, el desarrollo económico actual y futuro se focaliza en las ciudades.

De acuerdo con proyecciones actuales (SEDESOL, 2012) se espera que la población nacional llegue a los 121 millones de habitantes en los próximos 18 años. De este crecimiento, se prevé que se acentúe en las ciudades intermedias, ello en México existirán más de 20 ciudades de más de un millón de habitantes en el 2030. La extensión territorial del país es de 195.6 millones de hectáreas. Del

total, sólo alrededor de 1% está integrado al Sistema Urbano Nacional (Coulumb, 2006).

II.1.3 Sistema urbano nacional

Actualmente, el país cuenta con un sistema urbano nacional compuesto por 384 ciudades, de las cuales 59 son zonas metropolitanas. Este sistema concentra alrededor de tres cuartas partes de la población nacional. El sistema urbano nacional se divide en dos sistemas:

- Subsistema urbano principal: incluye todas las ciudades de más de 50 mil habitantes.
- Subsistema urbano complementario; todas las ciudades entre 15 mil y 49 999 habitantes.

En ambos subsistemas destaca la zona metropolitana del Valle de México como la ciudad más grande y de mayor jerarquía, seguida por las ciudades de Guadalajara, Monterrey y Puebla. En 2010, la primera fue catalogada como la quinta ciudad más grande del orbe.

De hecho, tal y como se menciona en un estudio del Centro Mario Molina CMM (2012), a nivel de la región centro del país, el fenómeno metropolitano ha dado paso a un proceso socio espacial aún más complejo denominado megalópolis, la cual es resultado de la relación funcional entre 9 zonas metropolitanas teniendo a la ZMVM como el núcleo principal³.

Sedesol (2012) distingue tres tipos de ciudades según la etapa de maduración en que se ubican. La primera corresponde a los centros urbanos, que generalmente se encuentran en una primera etapa de formación. Enseguida, se encuentran las conurbaciones, que representan la expansión del área de los centros urbanos hasta que absorben a otro centro urbano o, bien, alguna localidad de menor

³ La megalópolis del centro de México comprende las siguientes 9 zonas metropolitanas: ZMVM, zona metropolitana de Toluca, zona metropolitana de Pachuca, zona metropolitana de Cuautla, zona metropolitana de Cuernavaca, zona metropolitana Puebla-Tlaxcala, zona metropolitana de Apizaco-Tlaxcala, zona metropolitana de Tulancingo y zona metropolitana de Tula.

tamaño. El tercer tipo de ciudad corresponde con las zonas metropolitanas, que a su vez, resultan del crecimiento de las conurbaciones.

Figura 5 Distribución territorial de las 384 ciudades que integran el SUN por tipo de ciudad, 2010



Fuente: Sedesol, 2012.

II.1.4 Expansión urbana y sus efectos

En términos de expansión urbana, la población ha crecido un promedio de 1.43 veces, mientras que la superficie urbana 6 veces en el mismo periodo (1980-2009), generando con ello una continua dispersión y baja densidad poblacional. Lo anterior ejemplifica un claro desfase entre el crecimiento demográfico y la extensión de la superficie urbana, está última no responde a las necesidades reales derivadas del incremento demográfico, lo que ejemplifica un patrón de bajo aprovechamiento del suelo urbanizado.

El estudio ya citado de Reforma Urbana, describe el modelo de expansión urbano en México como uno de tipo 3D (distante, disperso y desconectado) lo cual ha dado como resultado un tejido urbano de baja densidad, fragmentado y con poca o nula conectividad, en particular las periferias urbanas⁴.

En México y alrededor del mundo, las ciudades están creciendo, expandiéndose, y desbordándose hacia las periferias. Los migrantes que salen de las áreas rurales en búsqueda de nuevas oportunidades económicas y los que ya no pueden pagar las rentas altas de las zonas intraurbanas tienden a asentarse en zonas irregulares, fuera de los límites formales de la mancha urbana. Otros, que buscan grandes lotes privados, desarrollan comunidades cerradas en nuevos suburbios de la ciudad (Senado-IDEA, 2015).

Dicho modelo responde a diversas causas, desde la ausencia de una aplicación adecuada de los instrumentos de planeación y la abdicación del Estado en las funciones de planeación, delegando la responsabilidad a los designios del mercado. Se trata de un modelo altamente insustentable por los impactos negativos que tiene no solo en lo ambiental sino en lo social y económico.

Particularmente en el contexto mexicano, el fenómeno de la expansión ha sido un fenómeno que se ha manifestado concretamente en terrenos de núcleos agrarios que han sido devorados por la mancha urbana, con o sin su consentimiento, alterando sus premisas organizativas y productivas. Por lo tanto puede señalarse que en todo proceso de urbanización en México que se haya producido desde fines de los años 40 hasta la actualidad, ha ocurrido en detrimento de tierra ejidal o comunal (Bojorquez-Luque, 2011)

Como ya se mencionó, el patrón de expansión 3D ha tenido grandes impactos negativos, los cual se han acentuado en las zonas periféricas. En este sentido, son los pobres urbanos lo que asumen los mayores costos, al ser quienes ocupan

⁴ Tan solo en la ciudad de México, se pierden 3.3 millones de horas hombre al día producto de la congestión vehicular. Estas horas significan valor de tiempo perdido de 33 mil millones de pesos al año, equivalentes al presupuesto anual de la UNAM (IMCO, 2011, citado en IMCO-CTS-CMM, 2013).

de forma mayoritaria dichas zonas. En la actualidad, dos de cada tres mexicanos en situación de pobreza habitan en una ciudad.

Se trata por tanto de un proceso de segregación socioespacial que obliga u orilla a que la población de bajos recursos se asiente en zonas distantes de los centros urbanos consolidados debiendo asumir efectos adversos tales como el destinar un alto porcentaje de su ingreso para cubrir necesidades de transporte. El aumento de traslado al interior de las ciudades se ha traducido en que muchas familias gasten hasta un 25% de su ingreso a transporte (IMCO-CTS-CMM, 2013).

En este sentido, los aproximadamente 35 millones de pobres urbanos gastan hoy en día más para satisfacer sus necesidades de reproducción (vivienda, salud, educación, recreación).

Uno de los efectos más claros de la expansión urbana ya descrita se expresa en el fenómeno de la vivienda abandonada o desocupada. Según datos del INEGI, en México existían 5 millones de viviendas abandonadas en 2010. Por su parte, en un estudio del INFONAVIT se destaca el hecho de que un 12% de los créditos otorgados entre 2006 y 2009 fueron destinados a viviendas que hoy se encuentran en esta situación (IMCO-CTS-CMM, 2013).

Este fenómeno ha sido atribuido en gran medida a la localización periférica de la vivienda de interés social producida en la época reciente⁵. Fenómeno íntimamente relacionado con la política habitacional impulsada en los últimos 12 años donde se privilegió una visión cuantitativa basada en el número de créditos otorgados como medida de éxito. En contra sentido, la parte cualitativa- que involucra desde la ubicación, el acceso a equipamiento y servicios hasta la calidad de materiales y habitabilidad - se dejó de lado.

⁵ Según datos de INFONAVIT, el 31% de los derechohabientes que no hace uso de su vivienda, aduce como razón para justificar esta drástica decisión, la gran distancia a los centros de trabajo y redes familiares y sociales (IMCO-CTS-CMM, 2013).

Resulta por demás paradójico que existiendo un grave problema de acceso a vivienda no satisfecho, en especial para los sectores más pobres, se cuente con un parque habitacional tan amplio en condición de abandono o desocupación. Por lo anterior no resulta sorprendente que 60% del suelo urbano en México sea de origen irregular.

Finalmente, en México casi 36 millones de personas viven en situación de rezago habitacional, ya sea por la precariedad de su vivienda o por el grado de hacinamiento en que habitan (IMCO-CTS-CMM, 2013).

II.1.5 Suelo de propiedad social, desarrollo urbano y reformas constitucionales de 1992

Una de las particularidades del contexto mexicano se define por los distintos y variados tipos de propiedad de los suelos existentes; suelo público, suelo privado y social (SEDESOL, 2006). Este último destaca por poseer rasgos particulares.

La propiedad social en México⁶ se divide en comunal y ejidal, ambos tienen particularidades específicas que los diferencian, su origen data del proceso de reparto agrario llevado a cabo después de la lucha armada revolucionaria.

Suelo ejidal: Son tierras que han sido dotadas a un núcleo de población ejidal (campesinos). Los ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.

Suelo comunal: Son tierras de común repartimiento tituladas a núcleos de población o reconocidas a los grupos indígenas.

De los 195.6 millones de hectáreas que constituyen el territorio nacional, 37.6% es propiedad privada, 51.4% propiedad social y 11.0% otro tipo de propiedad (SEDESOL, 2010).

El suelo de propiedad social ha sido históricamente una válvula de escape para las familias incapacitadas de acceder al mercado formal de suelo y vivienda, las

⁶ En el país existen un total de 29, 942 núcleos agrarios ubicados en una superficie de 103, 639, 306 hectáreas, lo que representa cerca de la mitad del territorio nacional (Coulomb, 2006).

cuales bajo procesos de invasión o transacción ilegal se han apropiado de extensas zonas en las periferias urbanas, contribuyendo con ello a un histórico y persistente proceso de expansión horizontal que se ha alimentado de este tipo de suelo.

Como lo menciona Schteingart (2006), en nuestro país desde la época prehispánica, pasando por la Colonia hasta nuestros días, han coexistido dos tipos de propiedades de la tierra, la propiedad privada y la propiedad social, en las cuales están involucrados diversos actores sociales con intereses específicos. Esta situación ha derivado en una serie de conflictos históricos.

La propia Schteingart destaca que la forma de propiedad y la explotación de tipo colectivo se dieron entre el periodo pre colonial y la Colonia. La reforma agraria a partir de 1915 volvió a establecer el sistema de ejidos.

De acuerdo con Iracheta y Rébora (2004) citados en Garcés (2009) señalan que: “la incorporación de ejidos a la expansión urbana tuvo lugar a través de tres procedimientos, que variaban según los aprovechamientos previstos de la tierra: Política que cristalizó en 1942 con la expedición de un Acuerdo del Presidente Ávila Camacho, cuando las expropiaciones para fundar o regularizar colonias populares en el Distrito Federal cubrieron casi exclusivamente terrenos de propiedad privada. El único ordenamiento en esta materia fue un Acuerdo Presidencial, expedido en 1948, por medio del cual se ordenaba que en las permutas se tomaran medidas para evitar la entrega a los campesinos de tierras de mala calidad o impropias para los cultivos a los que están acostumbrados; sin embargo, fue en ese periodo cuando se llevaron a cabo algunas de las permutas más perjudiciales para los núcleos agrarios.

- La expropiación, que se intentó restringir a los casos en que beneficiase a los sectores Populares.
- La permuta, mediante la cual las tierras de los núcleos agrarios podían ser canjeadas por tierras de propiedad particular.

- La creación o ampliación de zonas de urbanización ejidal para la venta de lotes a los vecindados, figura jurídica que fue utilizada para hacer aparecer como legítimo el comercio de tierra para crear colonias populares.”

En el año de 1992, en un contexto de consolidación del modelo neoliberal, se lleva a cabo una reforma al artículo 27 constitucional y la ley agraria, básicamente liberando el suelo de propiedad social para que este pudiera ser incorporado de forma legal al desarrollo urbano. Con ello se buscaba controlar e incluso terminar con la ocupación irregular de suelo periférico ejidal y comunal por parte de los sectores empobrecidos de las ciudades.

Además de lo anterior, como lo afirma Salazar (2012), se argumentaba la necesidad de brindar seguridad jurídica a los ejidatarios durante el proceso de incorporación de sus tierras al desarrollo urbano, ya que estos negociaban en condiciones de desigualdad, por lo que era necesario darles certeza jurídica a fin de no reproducir su condición de pobreza.

De la reformada legislación agraria destacan:

1. Las nuevas formas de desincorporación del suelo agrario.
2. Los nuevos solicitantes y beneficiarios de expropiaciones de bienes ejidales y comunales, en particular entidades y municipios.
3. Los nuevos criterios para determinar los montos de indemnización.
4. La creación de la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional.

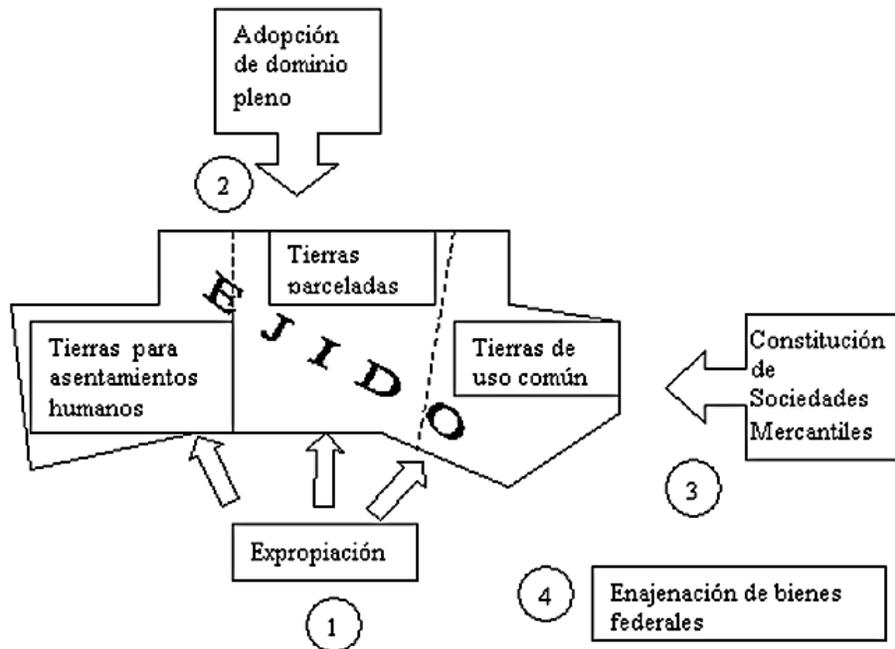
(Eibenschutz, 2006)

Dentro de las principales consecuencias de la reforma de 1992 destacan la diversificación de los mecanismos para desincorporar suelo de propiedad social al desarrollo urbano. Ver Figura 6.

Con anterioridad a la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, las tierras ejidales que rodean a la mayor parte de las ciudades mexicanas sólo podían incorporarse al desarrollo urbano mediante el mercado ilegal de suelo. Esto era así porque la Ley Agraria que reglamenta lo relativo a la tenencia del suelo ejidal

prohibía su enajenación y su conversión a usos urbanos a pesar de lo inminente de su urbanización (Olivera, 2005).

Figura 6 Mecanismos de incorporación de suelo de origen social al desarrollo urbano



Fuente: Olivera, 2005.

En los últimos 40 años las ciudades mexicanas han experimentado un proceso de crecimiento, tanto en zonas metropolitanas como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, así como ciudades medias como Aguascalientes, Puebla, etc. Este proceso de expansión no se podría concebir sin la incorporación de tierras ejidales y que serán soporte de las nuevas actividades urbanas (María Soledad Cruz Rodríguez, 2001 citado en Bojórquez, 2011).

Resulta pues, fundamental el tener muy en cuenta el papel crucial del suelo ejidal y comunal en los procesos de expansión urbana de las ciudades mexicanas, básicamente porque han servido de alimento para dicho proceso bajo esquemas de ocupación irregular del mismo. En consecuencia, las acciones de regularización implementadas desde el ámbito federal han tenido lugar de forma predominante en el suelo de propiedad social.

Hasta este punto, el panorama descrito presenta un patrón de desarrollo urbano caracterizado históricamente por diversos factores que impactan negativamente tanto en el desarrollo físico de las ciudades como en aspectos sociales, económicos y ambientales.

Destacan en particular aquellos patrones relacionados con la expansión extensiva de las periferias, la desigualdad espacial, la pobreza urbana y la falta de acceso generalizado a suelo y vivienda en zonas aptas y bien localizadas, particularmente para los estratos de menos ingresos. Lo anterior tiene grandes implicaciones en la generación de asentamientos humanos irregulares pues contribuyen a alimentar el ciclo de la informalidad urbana.

II.1.6 Contexto general de la informalidad urbana en México

En el caso de México, de 300 mil nuevos hogares en situación de pobreza que se integran anualmente a zonas urbanas, aproximadamente 41.7% se ven obligados a ocupar el suelo de manera irregular. De acuerdo con los últimos datos censales se calcula que 6 de cada 10 viviendas han sido producidas por autoconstrucción, lo que constituye un indicador de la masividad que tradicionalmente ha presentado el fenómeno de la urbanización irregular (PUEC, 2012).

En las últimas tres décadas la expansión de las urbes mexicanas ha aumentado 10 veces en promedio; esta expansión⁷ se debe principalmente a la ocupación irregular de la tierra que representa el 65% de las viviendas; la ausencia de opciones asequibles para la población de bajos ingresos y la alta rentabilidad para quienes trabajan en el mercado informal de tierra, que ha propiciado el crecimiento desmedido de las manchas urbanas, que responde a la necesidad de las familias de bajos ingresos (SHF, 2014).

⁷ Es conveniente aclarar que esta expansión se debe principalmente a la ocupación irregular de la tierra (65%) y en menor medida a los desarrollos o conjuntos de vivienda formal (33%).

Según CORETT⁸, la irregularidad se estima en 7 millones de lotes y se considera que esta cifra aumenta en 90 mil lotes anuales.

Como consecuencia de la insuficiencia de oferta de suelo asequible, se ha propiciado que asentamientos irregulares se establezcan predominantemente en zonas de riesgo; a nivel nacional, el 11% de las viviendas en localidades urbanas se ubican cerca o sobre el cauce de un río; 2.3 % sobre rellenos sanitarios, cuevas o minas y 9 % sobre barrancas (SHF, 2014).

De los 31.5 millones de hogares que existen en México, solo 6.4 millones pueden adquirir un crédito hipotecario (20%), derivado de requisitos en los ahorros e ingresos disponibles, edad y relación laboral; sin embargo, la mayor limitante radica en el ingreso mínimo requerido de acuerdo a la afiliación a la seguridad social; para los hogares afiliados se puede acceder a un crédito hipotecario a partir de 1.7 SM⁹, mientras que para los no afiliados a partir de 3.3 SM; cabe destacar que de los hogares con acceso a un crédito hipotecario 4.3 millones están afiliados a INFONAVIT o FOVISSSTE (SHF, 2014).

Por su parte, el Instituto Mexicano de Estudios Patrimoniales, estimaba que en 2007, de los 24 millones de inmuebles que existían en el país, 15 millones no contaban con escritura, cifra que equivalía al 70%.

Los datos anteriores ponen de manifiesto la relevancia del fenómeno al tratarse de un problema persistente en las ciudades de México y cuyos efectos en lo social, ambiental y económico son evidentes. Así mismo, resulta por demás claro que las acciones implementadas para su combate o atención han resultado poco eficaces. El dato del número de hogares que quedan excluidos del mercado formal de suelo y vivienda es una muestra clara del gran reto, aún pendiente desde el ámbito de la política de suelo, de generar las condiciones deseables para que un mayor número de hogares mexicanos puedan acceder a suelo y

⁸ La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

⁹ Salario mínimo.

vivienda por la vía formal, y que al hacerlo, tengan garantizado el acceso a equipamiento, infraestructura y servicios urbanos de calidad.

A continuación se realiza una breve revisión de aquellos actores institucionales y leyes involucradas en el fenómeno que nos ocupa. Lo anterior reviste especial importancia debido a que el Estado Mexicano, por lo menos desde la década del 70, ha enfrentado dicha problemática mediante la aplicación de políticas públicas de suelo específicas, particularmente vía la regularización de los asentamientos irregulares.

En efecto, como lo menciona Bojórques (2011), el Gobierno federal al reconocer una amplia existencia de zonas informales, acentuadamente en las periferias de las mismas, comenzó a diseñar una serie de políticas públicas tanto a nivel local municipal, nacional como estatal para enfrentar esta problemática. Bajo este tenor, el gobierno federal no sólo reconoció lo grave del problema sino promovió la constitución de instituciones que de manera especial se dedicarán a regularizar la tenencia de la tierra y a favorecer la incorporación de tierra ejidal para vivienda y desarrollo urbano, su actuación será bajo dos vertientes: la primera que tiene que ver con medidas correctivas regularizando aquellos asentamientos irregulares que se originaron violentando los usos de suelo y la segunda vertiente de carácter preventivo impulsando la creación de reservas territoriales a cargo de las instituciones del sector urbano gubernamental. No obstante, resulta evidente el predominio de la primera vertiente.

II.2 Instituciones, leyes y programas vinculados al fenómeno de la informalidad urbana en México

En este apartado se realiza un breve análisis del ámbito institucional y normativo vinculado al fenómeno de la ocupación informal de suelo en nuestro país. Se trata en esencia de identificar todo el engranaje que opera para regular el suelo informal desde el aparato de la administración pública.

II.2.1 La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)

Es sin lugar a dudas, el principal actor dentro del sector público federal en materia de combate a la informalidad urbana. Creada en el año de 1973, se trata de la instancia de la administración pública federal que históricamente ha atendido el fenómeno mediante la ejecución de una política de regularización de los asentamientos informales.

Con la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra entre 1973 y 1974, nacía lo que sin duda ha sido el programa de regularización de la propiedad urbana más amplio y duradero del mundo. En dos décadas, regularizó más de dos millones de lotes y hacia mediados de la década de 1990 se expropiaban un promedio de cinco mil hectáreas anuales para ese mismo fin (PUEC, 2012).

Su creación se enmarca en una década clave del proceso de urbanización en México, la década de 1970 se caracteriza por la consolidación del proceso de urbanización impulsado por la parte final del denominado "milagro mexicano". Es a mitad de dicha década cuando se institucionaliza la planeación urbana en México con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas "SAHOP".

Antecedentes y objetivos principales de su creación

Para el año de 1970 el Ejecutivo Federal crea el Programa Nacional de Regularización de Zonas Ejidales (PRONARZUE), coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) y el Fondo Nacional del Fomento Ejidal (FONAFE), con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra ejidal y comunal con asentamientos humanos irregulares.

El 20 de agosto de 1973 por acuerdo Presidencial surge el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como un organismo desconcentrado de la administración pública federal con el objetivo de impedir, regularizar y

prevenir los asentamientos humanos irregulares por la vía expropiatoria, tanto de terrenos de origen ejidal y comunal como los de origen privado. Dicho Comité se encontraba dentro de la estructura organizativa del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Como lo acota en párrafo anterior, desde su creación, la CORETT se plantea como objetivo principal impedir, regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares mediante el uso de la expropiación como instrumentos primordial.

Objetivos estratégicos¹⁰

- 1) Regularizar de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal;
- 2) Promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios y del Distrito Federal, así como en concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios.

La misión es garantizar a las mexicanas y mexicanos, que las posesiones que han obtenido legítimamente, pueden aprovecharse en su propio beneficio a través de la escrituración, instrumento que conlleva a su mejor calidad de vida.

Por otro lado, la visión es consolidar al organismo como el instrumento para frenar la expansión territorial desordenada en cada una de las ciudades del país, fomentando el desarrollo urbano ordenado, incluyendo la protección a los derechos de propiedad en corresponsabilidad con las familias de mexicanas y mexicanos y así orientar conjuntamente los esfuerzos de la institución a la prevención y planeación.

¹⁰ Financiamiento; Patrimonio propio constituido con la base de los siguientes recursos: las aportaciones que le haga el Gobierno Federal; los ingresos que obtenga de las operaciones de compra-venta que realice, por concepto de regularización de predios; las aportaciones de cualquier especie que le hagan Dependencias y Organismos Públicos o bien de particulares, y los demás que se obtengan por cualquier otro título legal (Clichevsky, 2006).

Criterios de aplicación

Que los lotes a regularizar no estén dentro de:

- Propiedad Federal (junto a líneas de FF.CC., y/o eléctricas de la C.F.E., a los ductos de PEMEX, recintos portuarios y aéreos, litorales, carreteras y sus resguardos).
- Zonas de reserva ecológica; ni de riego o petroleras.
- Zonas arqueológicas o históricas.
- Zonas de riesgo: cañadas, barrancas, cauces naturales de aguas, aún secos; taludes, hondonadas, minas, etc.

Carácter social

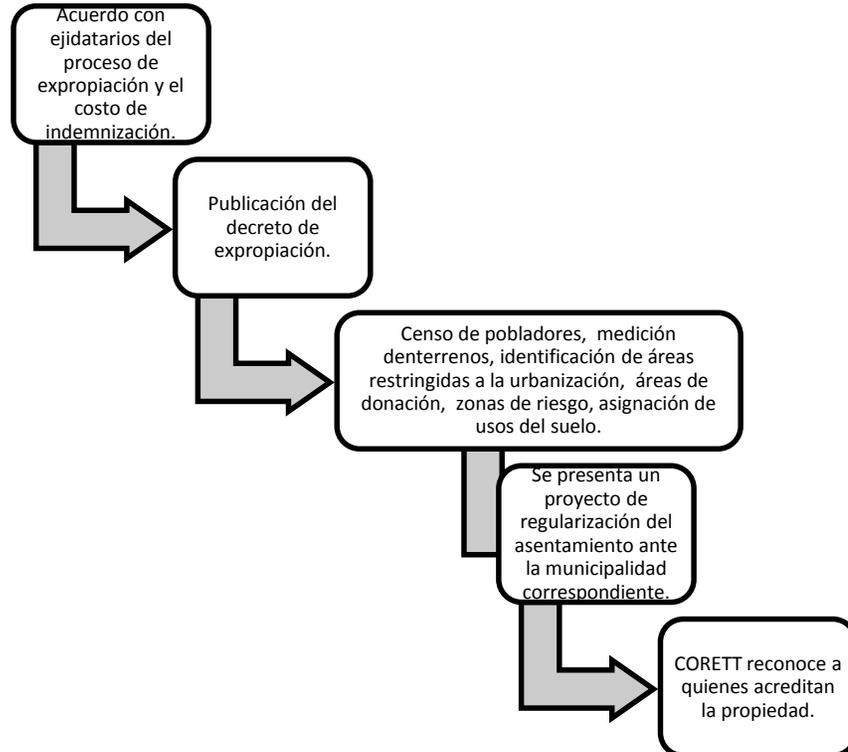
En cuanto al objetivo social, los fines que persigue este Organismo, están sintetizados en las siguientes líneas de acción:

- Frenar el proceso espontáneo de los asentamientos humanos irregulares a través de la concertación y el diálogo entre la sociedad civil y el Estado. Agilizar, mediante la descentralización, desconcentración y simplificación administrativa, los trámites que se realizan en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra bajo el régimen ejidal, comunal o federal.
- Poner énfasis en el quehacer de la Corett en los niveles de la sociedad de escasos recursos económicos y de necesidades apremiantes. Participar con los organismos públicos en el mejoramiento de la vivienda y en la legalización de su tenencia.

Funcionamiento del proceso de regularización

De acuerdo con Salazar (2012), el proceso mediante el cual instrumenta el proceso de regularización es el siguiente:

Figura 7 Proceso de regularización de AHÍ aplicado por CORETT



Fuente: Salazar, 2012.

II.2.2 Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

Creada en 1992, en su momento fue la cabeza del sector, encargada de la coordinación de la política enfocada a los núcleos agrarios; ejidos y zonas comunales. Tuvo en su momento la responsabilidad del programa PROCEDE. En 2012 es integrada a la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano SEDATU, con la intención de vincular al mismo con el ordenamiento territorial y el urbano.

II.2.3 Procuraduría Agraria

Es una institución de servicio social, con funciones de ombudsman para la defensa de los derechos de los sujetos agrarios. Presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de Intereses o la representación legal. Promueve el ordenamiento y regularización de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, a

fin de fomentar la organización agraria básica y el desarrollo agrario, que se traduzcan en bienestar social.

II.2.4 Registro Agrario Nacional (RAN)

Su función está enfocada a inventariar las superficies o lotes en régimen de propiedad social. Se crea a la par de la ya citada Corett.

Cabe acotar que actualmente es el Órgano desconcentrado de la SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO que se encarga del control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y de brindar la seguridad jurídica documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria

Antecedentes

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1974, se llevaron a cabo diversas reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de entre las que destacan la desaparición del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Objetivos

El Registro Agrario Nacional, es actualmente un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), se encarga del control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, y de brindar la seguridad jurídica documental, derivada de la aplicación de la Ley Agraria.

Su visión es brindar certeza jurídica a la propiedad social en México, a través del control de la tenencia de la tierra y de los derechos constituidos respecto de los ejidos y comunidades, mediante la función registral, el resguardo documental, asistencia técnica y catastral, en beneficio de los sujetos de derecho agrario y demás solicitantes del servicio.

La visión del mismo es ser un Órgano Registral y Catastral de vanguardia en la utilización de Tecnologías de Información, que otorgue plena certeza jurídica en la tenencia de la propiedad social, proporcionando una atención adecuada y oportuna a sus usuarios, y que la información a su cargo coadyuve en la planeación e implementación de las políticas públicas en el medio rural.

II.2.5 Ley General de Asentamientos Humanos LGAH

Creada en 1976, dicta las bases para la planeación de los asentamientos humanos. Con su creación se institucionaliza la planeación del desarrollo urbano a nivel nacional. La misma sufre una reforma en la década de 1990 a la par de los cambios realizados en el artículo 27° Constitucional, con los cuales se facilita la desincorporación del suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano.

Si bien no establece definición alguna de lo que se entiende por asentamiento irregular, sí legisla al respecto en el siguiente artículo:

En el artículo 38 se establece que "el aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento urbano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios".

La ley recoge la decisión política plasmada en el Artículo 115 Constitucional, de fortalecer la autoridad municipal, otorgándole atribuciones para formular, aprobar y administrar los planes o programas de desarrollo urbano municipales, de centros de población y los que de estos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local; regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios; administrar la zonificación; expedir las autorizaciones, licencias y permisos de uso del suelo, construcción de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios;

intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y participar en la constitución y administración de reservas territoriales, entre otras, que fortalecen las atribuciones municipales (SEDESOL, 2006).

II.2.6 Ley de la Reforma Agraria

Esta ley también sufre modificaciones a la luz del modelo neoliberal que se consolida en México en la década de 1990. Con las reformas se buscaba modificar el sistema de tenencia de la tierra a fin de promover la formalización de la propiedad, que tal y como lo menciona Salazar (2012), el objetivo era combatir la pobreza.

La nueva ley establece, entre otros aspectos, que cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos ejidales podrán beneficiarse de la urbanización de la tierra, sujetándose a las leyes, reglamentos, planes vigentes, en materia de asentamientos humanos. Así mismo, abre la posibilidad de que la incorporación de suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano, además de la expropiación, se realice a través de la enajenación de las parcelas, o la asociación (SEDESOL, 2006)

Las modificaciones tuvieron como principales consecuencias la pérdida de hegemonía de la Comisión Nacional para la Regulación de la Tenencia de la Tierra CORETT en favor de ciertos actores ejidales¹¹ Las reformas y adiciones que se hicieron a la Ley Agraria en 1992, permiten la participación de las instituciones agrarias en el proceso de regularización de asentamientos humanos, y han derivado en que los ejidatarios reivindiquen a la Asamblea Ejidal como el órgano preponderante para la toma de decisiones de quienes serán reconocidos como legítimos poseedores de los solares urbanos (Salazar, 2012).

¹¹ Reconoce a las asambleas ejidales y comunales como las autoridades máximas de los núcleos agrarios; cancela la intervención del gobierno en la vida interna de los mismos, sin renunciar a su obligación de apoyarlos en caso de ser requerido; abre nuevas opciones de asociación entre ejidatarios y con terceros; reconoce derechos a poseedores y vecindados; permite que por decisión de la asamblea general del núcleo se cambie el tipo de propiedad de la tierra; crea una Procuraduría Agraria y tribunales agrarios para mejorar la justicia en el campo, y señala los mecanismos para certificar y garantizar la tenencia de la tierra (Procuraduría Agraria).

En síntesis, una de las principales consecuencias de la nueva Ley Agraria es la pérdida de poder de la CORETT, otrora actor hegemónico en los procesos de regularización de asentamientos humanos en suelo de propiedad social.

II.2.7 El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos¹² (PROCEDE)

Colateralmente, como resultado de las reformas a la legislación agraria, se crearon nuevas instituciones y otras más se reformaron para dar paso a la instrumentación de innovadoras acciones programáticas al interior del sector, en lo particular, en el año de 1993, se crea el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), responsable del inventario, registro y certificación de la propiedad ejidal (Aguado, 1997).

El PROCEDE se erige como una política pública enfocada a la certificación de derechos de propiedad en suelo social en un entorno de privatización ejidal. El mismo fue creado dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria. La actuación del PROCEDE se realiza de forma independiente a la acción regularizadora llevada a cabo por la CORETT, de modo que la aplicación del programa queda en manos de los nuevos actores agrarios surgidos en la reforma del 92. Lo anterior, debido a que más que regularizar asentamientos humanos de carácter irregular en zonas ejidales, el programa se enfoca en reconocer títulos de propiedad de manera individualizada ya sea a nivel de parcela o de solar urbano en tierras de uso común (adopción del dominio pleno)¹³.

Tal y como lo destaca Olivera (2005) se trata de la disposición más relevante por sus implicaciones tanto en el sector agrario como urbano. Entre los beneficiarios del programa se encuentran además de los ejidatarios y comuneros, los vecindados¹⁴ y posesionarios.

¹² Son aquellas parcelas destinadas al asentamiento humano dentro de un ejido.

¹³ Sumarse al PROCEDE, sin embargo, no es una decisión individual de los ejidatarios, sino que es una decisión tomada en la Asamblea Ejidal (Olivera, 2005).

¹⁴ Los poseedores de una superficie en situación de irregularidad jurídica.

Los actores que intervienen directamente en la ejecución del programa son:

Secretaría de la Reforma Agraria, Registro Agrario Nacional, Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática INEGI.

La cobertura del programa es de 29 951 ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, así como a 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos (Olivera, 2005).

El programa dejó de operar en 2006.

II.2.8 Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO)

De acuerdo con Olivera (2005) el mismo fue creado en 1996, derivado del Programa de 100 Ciudades que a su vez deriva del Plan Nacional de Desarrollo urbano 1995-2000. Tenía como objetivo lograr la disponibilidad del suelo necesario en las ciudades para satisfacer los requerimientos de vivienda, de equipamiento urbano y de la propia expansión. Básicamente era un programa que pugnaba por el manejo de reservas territoriales para las futuras necesidades de crecimiento en particular de la población de bajos ingresos.

II.2.9 Programa de Apoyo a los Vecindados¹⁵ en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)

Creado en 2008, el Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)¹⁶, es un instrumento de apoyo para que los hogares en esta situación puedan acceder a la certeza jurídica de sus lotes, con el fin de propiciar un desarrollo urbano ordenado. En 2012 pasa a ser responsabilidad de la SEDATU.

¹⁵ Son las personas que habitan en lotes de suelo ejidal y/o comunal que no forman parte de la vida agraria de los ejidos (Ibarra, 2013).

¹⁶ Hasta el momento, la población atendida por PASPRAH se acota a la que habita en los "polígonos CORETT" y no ha podido pagar el costo de la titulación. Así, el programa ha atendido sólo a los hogares en asentamientos que están en proceso de regularización, por parte de CORETT y no a todos los hogares que habitan en asentamientos irregulares. Una forma adecuada de alinear la cobertura del programa a los fines del mismo, es ampliar la población potencial más allá de los polígonos CORETT reconociendo los "derechos de propiedad" de hogares que no habitan en ellos (CONEVAL, 2013).

A través del PASPRAH se otorga un servicio al vecindado que, por sus condiciones económicas no puede hacer frente al monto que debe cubrir por la regularización, el cual es variable, pero puede ascender a más de \$10 000 pesos, de acuerdo al tamaño del predio (Ibarra, 2013).

Para un entendimiento más claro de la evolución histórica de los actores, las leyes y los programas revisados en este apartado, ver Figura 9.

II.2.10 La Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU): nuevo actor rector del desarrollo urbano nacional y el nuevo Instituto Nacional de Suelo Sustentable INSUS

Luego de poco más de 30 años en que el Estado Mexicano se convirtió en un mero facilitador en materia del desarrollo urbano, durante el 2012 se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano SEDATU. Se trata de la nueva instancia dentro del ámbito federal que busca retomar la rectoría de la planeación territorial involucrando además el ámbito agrario.

En relación al tema de la ocupación informal de suelo en las ciudades, no se vislumbra aún una política clara de esta nueva dependencia frente al fenómeno. Sin embargo, un indicio alentador es la creación del denominado Instituto Nacional de Suelo Sustentable INSUS, mismo que se pretende integre a la CORETT dentro de su estructura.

El INSUS se plantea como objetivo general abatir el rezago habitacional en el que viven miles de familias mexicanas mediante el otorgamiento de lotes urbanizados para grupos sociales de bajos ingresos, a partir de la constitución de reservas territoriales dentro de perímetros de contención urbana definidos previamente por la Comisión Nacional de Vivienda.

Si bien se aprecia un cambio de enfoque en la forma de enfrentar la informalidad urbana, el INSUS continuará impulsando la regularización de asentamientos informales en zonas ejidales. En este sentido, sería deseable que tal política sufra cambios sustanciales y tome en cuenta criterios que vayan más allá del simple

otorgamiento de seguridad en la tenencia de la tierra y se considere la integración socio espacial y la mejora de condiciones de empleo y educación como un aspecto integral del proceso de regularización.

El esquema de funcionamiento permite entrever que dicho instituto operara como un banco de tierras¹⁷ para gestionar la demanda de suelo urbano, dando facilidades de financiamiento solo a aquellos terrenos localizados dentro de los perímetros de contención urbana definidos por la CONAVI. Ver Figura 8.

Finalmente, resulta evidente que la política de regularización se sigue entendiendo como el mejor camino para garantizar seguridad patrimonial de las familias que se ven beneficiadas por esta política.

II.2.11 Contornos de consolidación urbana de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)

Son polígonos determinados por la CONAVI en la ciudades del país, determinados mediante metodologías geoespaciales a partir de fuentes oficiales que identifican geográficamente el nivel de consolidación urbana mediante el acceso de sus habitantes a fuentes de empleo, servicios de infraestructura y equipamiento, y movilidad. Se clasifican en tres ámbitos o contornos: intraurbano U1, son zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo, equipamiento y servicios urbanos; primer contorno U2, zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje mayor al 75%) y, segundo contorno U3, zonas contiguas al área urbana, en un buffer (cinturón periférico al área urbana definido de acuerdo al tamaño de la ciudad). Para identificar estas zonas se utilizará la cartografía proporcionada por la Subdirección General de Sustentabilidad de la CONAVI al Registro Único de Vivienda RUV (DOF: 30/12/2013).

¹⁷ Cuestionado en una entrevista sobre el banco de tierra sustentable con el que iniciará el Insus, el ex Secretario Carlos Marín, explicó que espera que sea con 55,000 hectáreas disponibles y susceptibles de proyectos inmediatos para construcción.

U1 zona consolidada: se define a partir de indicadores de empleo (CONAPO) y el Sistema Urbano Nacional (SEDATU antes SEDESOL).

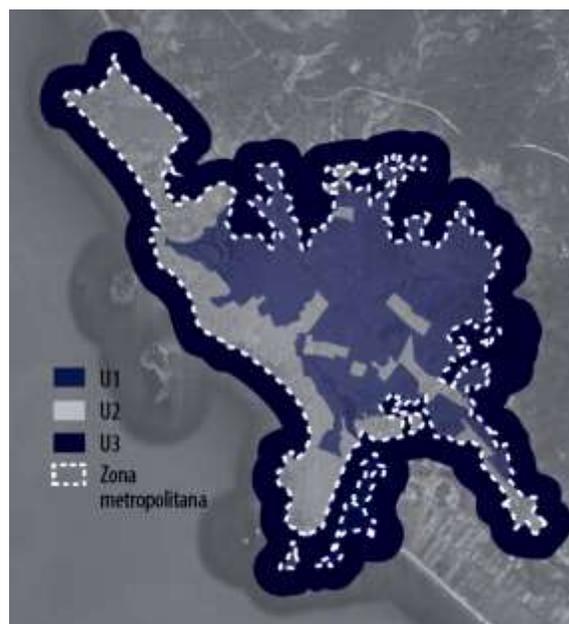
U2 consolidación: se define a partir de la cobertura de servicios e infraestructura.

U3 expansión: es el perímetro de crecimiento de las ciudades en función al número de habitantes.

Estos contornos resultan cruciales dentro de la nueva política de desarrollo urbano y vivienda, dentro de las cuales se incluye el tema de los asentamientos informales y más específicamente el de la regularización. Se trata de un criterio fundamental para la asignación de recursos en distintos programas.

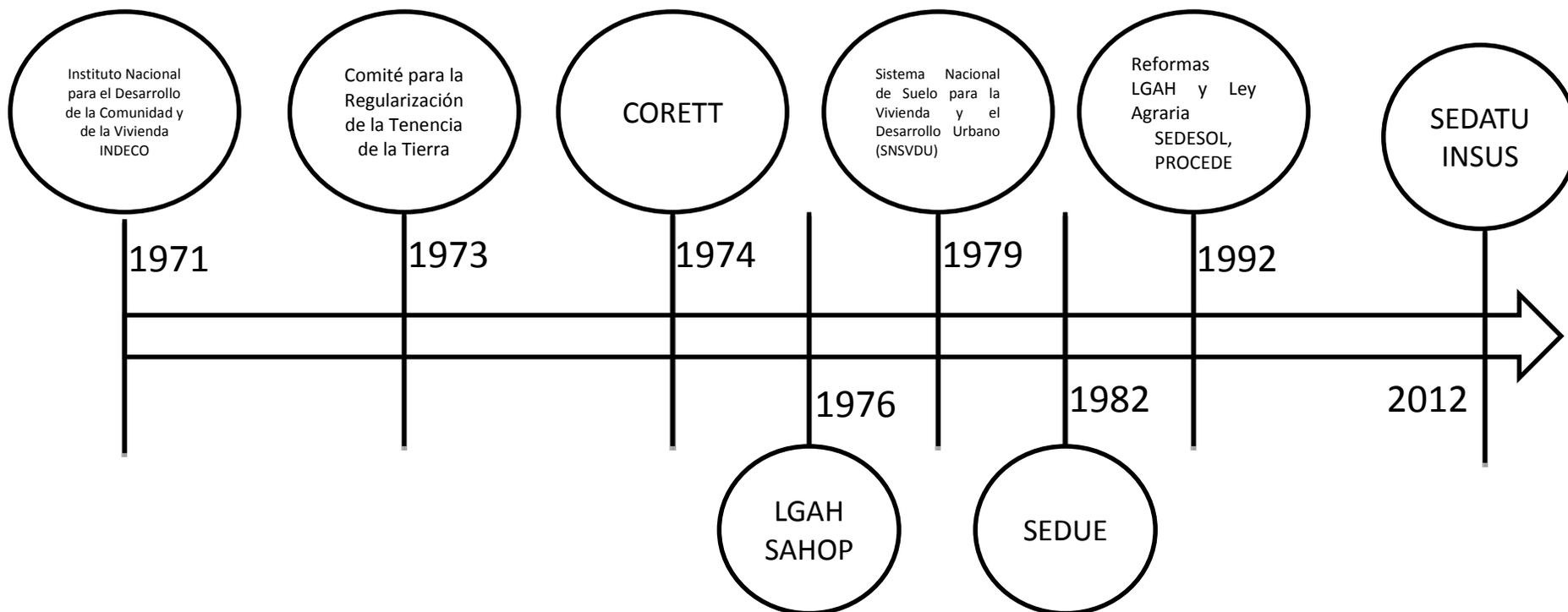
Resulta pertinente señalar que la delimitación de los mismos presenta importantes inconsistencias, la cuales han sido destacadas por diversos investigadores de la temática urbana. Lo anterior representa un aspecto de gran relevancia a resolver debido a las implicaciones negativas que puede detonar en términos de toma de decisión a nivel de política urbana.

Figura 8 Contornos de consolidación urbana en la ciudad de Mazatlán, 2014.



Fuente: SENADO DE LA REPÚBLICA – FUNDACIÓN IDEA. México Compacto. 2015.

Figura 9 Línea de tiempo de actores institucionales y leyes considerados



Fuente: Elaboración propia con base en revisión bibliográfica.

III Diagnóstico de la política

III.1 La regularización como política dominante frente a la informalidad urbana; evolución y alcances principales en México

Como ya se abordó en capítulos anteriores, la regularización de tipo dominial ha sido la principal estrategia adoptada por los gobiernos latinoamericanos, incluido el mexicano, para enfrentar el fenómeno. Si bien han existido intentos de políticas tendientes a intervenir en la oferta de suelo mediante la constitución de reservas territoriales, en realidad la acción del Estado mexicano se ha centrado en atender la informalidad desde el otorgamiento de títulos de propiedad que garantizan la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Bajo este contexto, la política de regularización en el caso mexicano, debe entenderse como aquella enfocada en legalizar títulos de propiedad tanto en suelo privado como público y social¹⁸, más allá de la integración socioespacial o no de los asentamientos y de las posibilidades de acceso a empleo, salud y educación de quienes los habitan.

Pero ¿En qué momento histórico la regularización se torna la política de suelo dominante? Como bien lo destaca Aguado (1997) la ocupación de terrenos ejidales y comunales comienza acentuadamente desde la década de 1940, no obstante, cuando menos durante tres décadas los mecanismos para incorporar estas tierras se realizaron sólo mediante procedimientos a cargo casi exclusivo de las autoridades agrarias y bajo normas que consideraron la urbanización de los ejidos y comunidades como un suceso excepcional, que no contemplaba la necesidad de conciliar los intereses sociales en juego, y que se mantuvieron inalteradas en sus elementos esenciales.

Sin embargo, continuando con Aguado (1997) a partir de los setenta, la precariedad urbana que se manifestaba en terrenos ejidales y comunales ya se mostraba en forma explosiva y anárquica, lo cual comenzó a generar una presión

¹⁸ Este trabajo se centra en la regularización implementada en suelo de propiedad social.

creciente sobre el Estado mexicano; la frase "asentamientos irregulares" se hizo de cuño corriente en materia urbana, producto de la oferta insuficiente de suelo barato para los grupos más pobres, lo que trajo como consecuencia una tendencia de invasiones y venta ilegal de lotes de núcleos agrarios para su eventual regularización.

A partir de lo anterior, el gobierno comenzó a instrumentar una serie de políticas públicas a niveles local y nacional para hacer frente a la problemática. Para tales fines, en este sentido, el gobierno federal reconoce la existencia del fenómeno y en ese contexto es que promueve la creación de organismos especializados abocados a regularizar la tenencia de la tierra y a gestionar la desincorporación de tierra ejidal para vivienda y desarrollo urbano, acompañando su actuación con programas específicos y proyectos de desarrollo económico.

El primer actor institucional creado por el gobierno federal con la intención de atender la informalidad urbana es el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO) en el año de 1971. Las principales atribuciones iniciales fueron la construcción de vivienda de bajo costo, fraccionamientos para trabajadores de escasos recursos y realizar todo tipo de operaciones inmobiliarias. Posteriormente se le facultó también para legitimar la tenencia de la tierra y establecer fundos legales, con previsión de espacios disponibles para el óptimo crecimiento de las poblaciones (Aguado, 1997).

Dicho instituto tenía su ámbito de acción tanto en el medio rural como en el urbano, desarrollaba programas de vivienda e introducción de servicios, adquiriendo terrenos ejidales y comunales aprovechando el hecho de ser solicitante y beneficiario de expropiaciones con fines urbanos.

En 1978, el INDECO se convierte en agente inmobiliario federal, con la facultad de integrar y administrar el sistema tendiente a satisfacer las necesidades de tierra para el desarrollo urbano que requieren los centros de población con el objeto de regular el mercado de terrenos y evitar asentamientos irregulares. A finales de 1982 se le liquidó transfiriendo su personal y sus bienes a los gobiernos

de los estados en donde surgieron los Institutos Estatales de Vivienda (Aguado, 1997).

Es en 1973 cuando por acuerdo presidencial se crea de forma inicial el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. El objetivo de este era llevar a cabo un programa nacional de regularización de la tenencia de la tierra además de identificar espacios para la expansión urbana (manejos de reservas territoriales).

Posteriormente, en 1974 dicho comité se convierte por decreto presidencial en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra CORETT. Como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios. Se trata hasta ese momento del principal actor institucional abocado a instrumentar una política de regularización de títulos de propiedad a nivel nacional. Así mismo, se le dio la facultad de programar zonas libres para el futuro crecimiento (Aguado, 1997).

CORETT fue facultada como promovente y beneficiaria de expropiaciones agrarias que tuvieran por objeto la regularización de la tenencia de la tierra vía una modificación a la Ley Federal de la Reforma Agraria (Aguado, 1997).

Cinco años después, en 1979 el organismo sufre una reestructuración importante, donde destacan dos disposiciones en particular: se le suprimió la atribución para programar la disponibilidad de áreas libres y ser solicitante y beneficiaria de expropiaciones para dichos propósitos, y se le impuso la obligación de coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas e INDECO para delimitar las áreas ejidales a regularizar (Aguado, 1997).

Posteriormente, en la década de 1980, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, y en un contexto de plena adopción de políticas neoliberales, se crea el denominado Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (SNSVDU). De acuerdo con Aguado (1997) la creación de este sistema se enmarca dentro de un escenario de cuestionamiento a las acciones de la

CORETT. Tal actuación respondió a un reconocimiento de que la regularización no era suficiente para hacer frente a la continua y creciente precariedad urbana, por lo que se destaca la necesidad de establecer reserva territorial se reconoce como una necesidad de fondo para resolver el problema.

En este sentido, destaca de forma importante el fracaso en la consolidación de las reservas territoriales planteadas como objetivo para dotar de suelo accesible a la población de bajos ingresos. A finales de la década de 1980 el SNSVDU llega a su final. En este tenor se renovó la acción de la CORETT al reconocerse desde la esfera federal la necesidad de contar con una política de regularización fuerte frente a una necesidad socialmente reconocida en la amplia existencia de zonas irregulares en las ciudades, además de lo anterior, como lo destaca Aguado, se reconoce también la posibilidad de garantizar el financiamiento de las acciones de regularización.

Si bien desde el Estado mexicano ha existido un reconocimiento de la necesidad de atacar el problema de raíz, dotar de suelo accesible a la población de bajos recursos, la realidad es que la política de constitución de reservas territoriales como la política curativa ha sido pobremente abordada y con resultados aislados y poco exitosos. Lo anterior explica la fuerza histórica de la acción regularizadora frente al fenómeno.¹⁹

El boom de la acción regularizadora de CORETT se da a finales del sexenio Salinista (1989-1994) mediante la instrumentación del Programa CORETT-SOLIDARIDAD PRONASOL (Eibenschutz, 2006).

El programa proponía abatir el rezago con la regularización de los asentamientos irregulares en tres años, y después transferir las tareas de regularización de los escasos asentamientos que quedasen a las entidades y así encauzar el crecimiento de las ciudades mediante la constitución de reservas territoriales. Se entregaron más de 1 millón de títulos (Eibenschutz, 2006).

¹⁹ El Estado de Aguascalientes destaca de forma particular por haber implementado hasta hace algunos años, una adecuada política de gestión de suelo que mantuvo a su ciudad capital bajo un patrón de crecimiento ordenado y con una muy baja participación del mercado informal de suelo.

En resumen, la regularización no ha presentado una evolución positiva, ya que en realidad, el enfoque con el que se ha venido aplicando históricamente se centra en el otorgamiento de títulos de propiedad y en brindar y garantizar certeza jurídica en los derechos de propiedad.

El boom de CORETT-SOLIDARIDAD trajo como consecuencia el periodo de urbanización anárquica y descapitalizada más acelerada del que se tenga memoria en el país., con graves consecuencias de despilfarro de recursos, exclusión social, insustentabilidad ambiental e ingobernabilidad, cuyo ejemplo más palpable y dramático es el caso de Valle de Chalco-

III.2 Alcances de la política

De acuerdo con un estudio realizado por Ibarra (2013) en términos absolutos, los resultados de la política de regularización impulsada por la CORETT muestran una tendencia a la baja posterior a la década de 1990. Es en dicho periodo donde se registra el mayor número de lotes regularizados, con poco más de 1 millón²⁰. Ver Tabla 2 y Tabla 3. La disminución en el número de lotes regularizados se puede explicar en gran medida por los cambios que implicaron las reformas constitucionales de 1992, la sectorización de la comisión dentro de la SEDESOL y la falta de recursos propios para realizar las expropiaciones.

Tabla 2 Lotes regularizados por la CORETT por etapas según Ibarra

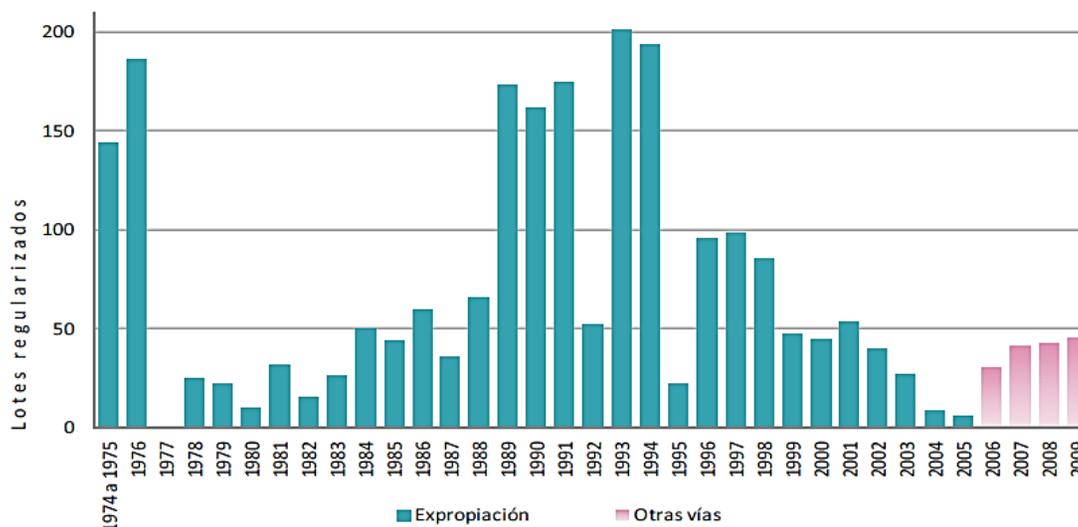
Caracterización	Periodo	Lotes
Ejecución de las primeras expropiaciones bajo un lento proceso de regularización	1 Etapa (1974-1986)	612 252
Publicación de modificaciones al Artículo 27 Constitucional	2 Etapa (1986-1992)	661 500
Sectorización de la CORETT a la SEDESOL	3 Etapa (1993-1999)	741 625
Consolidación del urbanismo neoliberal	4 Etapa (2000-2006)	299 615
Se incorpora el mandato ²¹ como alternativa a la expropiación	5 Etapa (2006-2009)	128 281
	Total	2 443 273

Fuente: Elaboración propia con base en Ibarra, 2013.

²⁰ Lo anterior corresponde al periodo donde fue instrumentado el programa PRONASOL-Solidaridad.

²¹ El mandato es un convenio que se formaliza entre la CORETT y los sujetos agrarios para desincorporar del régimen ejidal, aquellas parcelas cuyos propietarios han adquirido el dominio pleno certificado por la SRA. En términos generales se caracteriza expresamente como un contrato pero tiene efectos exclusivamente sobre actos jurídicos.

Figura 10 Lotes regularizados por CORETT, 1974-2009.



Fuente: Ibarra, 2013.

Al igual que sucede con el número de lotes, las expropiaciones publicadas a favor de la CORETT también se han visto mermadas drásticamente después de las década de los noventa.

Tabla 3 Expropiaciones publicadas a favor de la CORETT, 1974-2009

Periodo	Número de expropiaciones
1 Etapa (1974-1986)	370
2 Etapa (1986-1992)	397
3 Etapa (1993-1999)	798
4 Etapa (2000-2006)	287
5 Etapa (2006-2009)	60
Total	1 912

Fuente: Ibarra, 2013.

Tendencia de la informalidad urbana frente a las acciones de regularización

Resulta complicado medir o incluso estimar los impactos de la política de regularización frente a uno de sus objetivos, que al menos en el discurso, es frenar e impedir la existencia de asentamientos irregulares. Como se ha podido describir hasta el momento, las acciones del Estado mexicano a través de la CORETT han sido básicamente de tipo reactivo vía la regularización dominial. Sin

embargo, es posible anticipar que los avances en dicho objetivo han sido escasos o más bien nulos.

Los datos tanto de la Sociedad Hipotecaria Federal²², como del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad²³ hablan de un fenómeno con gran persistencia en nuestras ciudades y muy vinculado a la pobreza urbana. Tanto en términos de hogares como de viviendas, los datos ponen de manifiesto que por lo menos en los últimos 20 años, por diversos factores, el número de lotes regularizados anualmente ha disminuido drásticamente, mientras que los datos en relación a la ocupación informal de suelo se mantienen en niveles por entre 30 y 60%.

Retomando las preguntas de investigación que orientan el presente trabajo. A continuación se realiza una evaluación de la política con el objetivo de responder a dichas interrogante. Para lo anterior se hace uso de tres herramientas específicas:

1. El árbol de problemas
2. La aplicación de una metodología enfocada al análisis específico bajo criterios específicos de política pública, el cual está basado en una serie de preguntas determinadas que permiten identificar aspectos claves.
3. Análisis FODA

²² En las últimas tres décadas la expansión de las urbes mexicanas ha aumentado 10 veces en promedio; esta expansión se debe principalmente a la ocupación irregular de la tierra que representa el 65 % de las viviendas (SHF, 2014).

²³ La proyección a escala nacional indicaría que cerca de 34% de las viviendas en el país estarían catalogadas como irregulares. De 300 mil nuevos hogares en situación de pobreza que se integran anualmente a zonas urbanas, aproximadamente 41.7% se ven obligados a ocupar el suelo de manera irregular (PUEC, 2012).

III.3 Árbol de problemas

Se trata de una técnica que no solo permite entender el problema bajo estudio, por el contrario, facilita la identificación de los efectos asociados a dicha problemática. De acuerdo con la CEPAL (2008), en programas existentes es útil para un análisis crítico de su estructura. Por esto último es que se decide hacer uso de la herramienta.

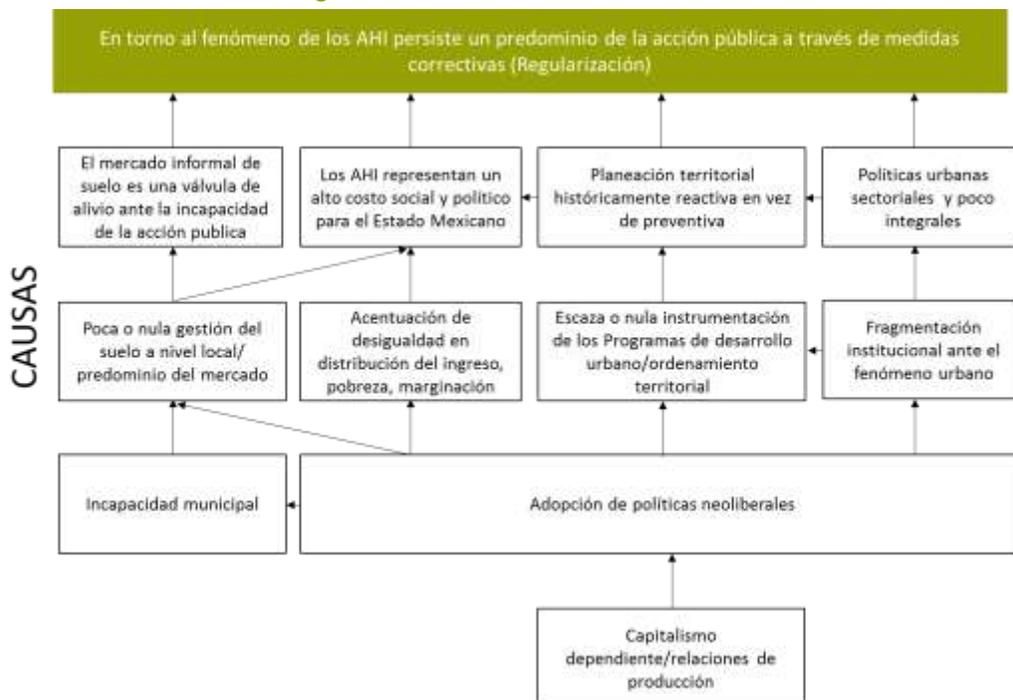
La técnica del árbol de problemas se construye a partir de dos procesos; un árbol de causas (Ver Figura 12) y un árbol de efectos (Ver Figura 11). La sobre posición de ambos da como resultado el árbol de problemas, a partir del cual es posible hacer una serie de inferencias con base en un amplio entendimiento de la problemática en cuestión. Para efectos de ir respondiendo a las preguntas planteadas en la investigación, se inicia con la aplicación de dicha técnica, básicamente con el objeto de tener un panorama claro e integral de las implicaciones de la regularización de asentamientos humanos en relación a los problemas que busca resolver y en particular, a los efectos adversos que la misma genera de forma directa e indirecta.

Figura 11 Árbol de efectos



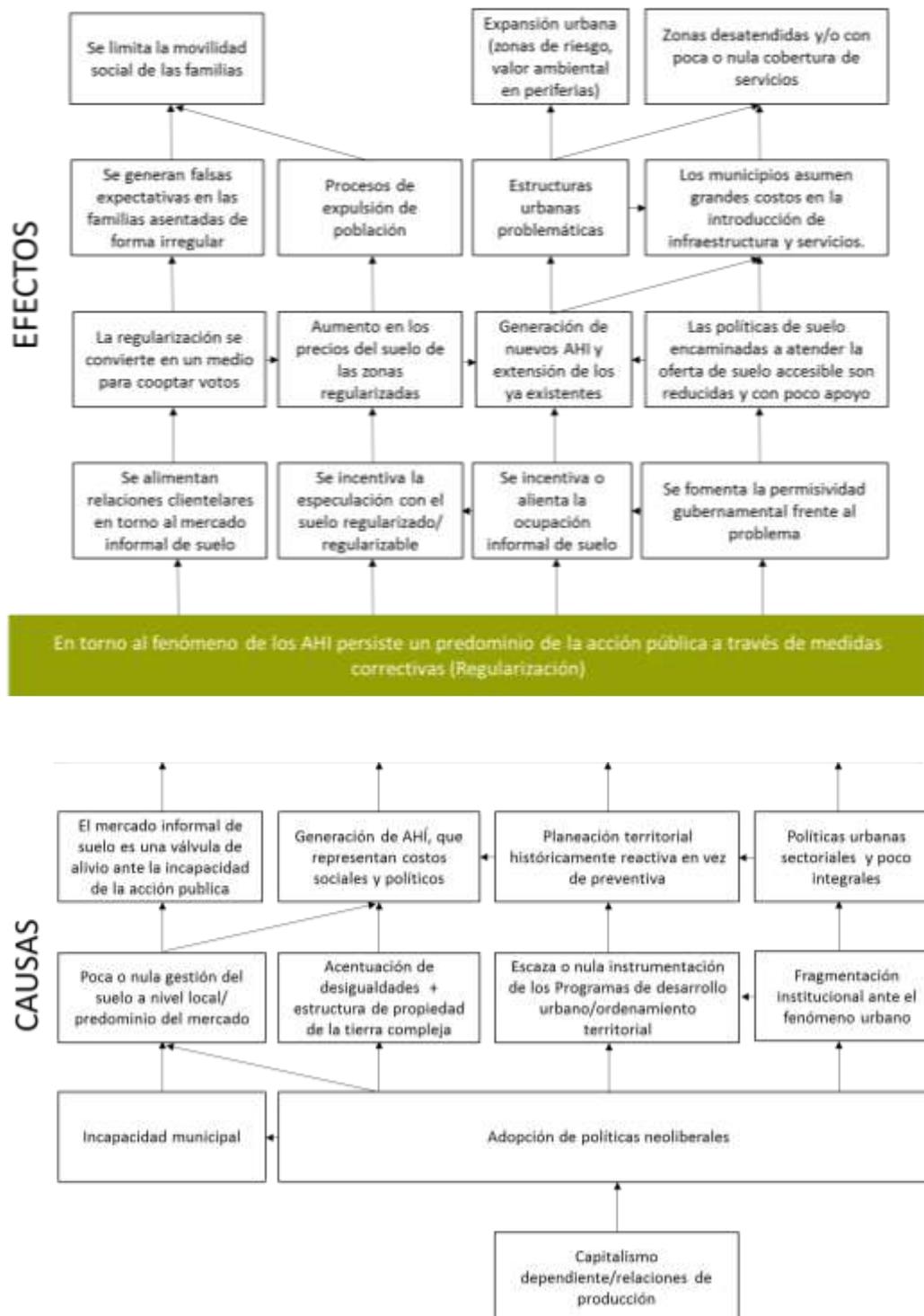
Fuente: Elaboración propia con base en la metodología denominada Árbol de problemas.

Figura 12 Árbol de causas



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología denominada Árbol de problemas.

Figura 13 Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología denominada Árbol de problemas.

III.4 Evaluación bajo el enfoque de criterios de políticas públicas

Los criterios de políticas públicas son normas de evaluación que permiten juzgar la bondad de las políticas frente a distintas alternativas (Bardach, 1998). En este caso, con base en lo recomendado por Bardach, se identifican los siguientes criterios de análisis: eficiencia, eficacia, factibilidad política, grado de oposición, carácter distributivo, impacto ambiental, legalidad y efectos colaterales que buscan responder a las siguientes interrogantes:

Tabla 4 Criterios de política pública utilizados

Política eje	Criterio	Pregunta guía
Regularización de asentamientos humanos irregulares	Eficiencia	¿Es la estrategia que atiende en mayor medida la existencia de AHI al menor costo?
	Eficacia	¿Es la estrategia que brinda los mejores resultados?
	Factibilidad política	¿La estrategia cuenta con el apoyo suficiente?
	Grado de oposición	¿Cuál es el nivel de oposición que genera la medida?
	Distributiva	¿A quiénes beneficia la medida o a quién impone mayores costos?
	Beneficio ambiental	¿En qué grado la medida contribuye a mejorar la dimensión ambiental?
	Legalidad	¿La estrategia cumple con los ordenamientos legales existentes?
	Efectos colaterales	¿Hasta qué nivel la estrategia puede ocasionar conductas indeseables? Efectos perversos.

Fuente: Elaboración propia con base en Bardach, 1998.

III.4.1 Eficiencia

¿Es la estrategia que atiende en mayor medida la existencia de AHI al menor costo?

Existen indicios plasmados en diversos estudios, que muestran que la regularización es costosa, incluso más costosa que la generación de suelo urbanizado. Por un lado Abiko et al (2007) mencionan que los programas de regularización tiene un costo de hasta tres veces más que los nuevos emprendimientos urbanos con licencia.

Así mismo, como lo menciona Smolka (2002), los programas de regularización de corte curativo presentan un alto costo de oportunidad, si son comparados con los costos de provisión de suelo urbanizado para acciones de corte preventivo.

Los costos de una regularización plena son de 50 a 80 veces más altos que los de la simple titulación, pero las evidencias disponibles demuestran que los beneficios para los ocupantes, medidos por el incremento en el valor de sus propiedades y por la mejora de servicios, exceden los costos en ambos casos. (Fernandes, 2011).

Estimaciones de Ariztizabal y Gómez (2002) para el caso de Bogotá, sugieren que el costo de la urbanización correctiva (reparación) de un asentamiento irregular es 2.7 veces superior al costo de las áreas planificadas (Smolka, 2002).

En Caracas, el costo medio de regularización se estima en US\$ 57.2/m² (Smolka, 2002).

Los datos anteriores se refieren a tomar acciones curativas en términos de mejoramiento urbano. En este punto se debe tener cuidado, ya que en el caso del programa masivo de regularización de México, se trata solo de legalizar la propiedad, lo cual en términos comparativos ha resultado una política relativamente accesible para el Estado.

Sin embargo, resulta útil e interesante la comparativa en costo entre acciones de mejoramiento versus políticas preventivas orientadas a la provisión de suelo urbanizado, ya que irremediabilmente, en algún momento del proceso, los

gobiernos locales y estatales intervienen para satisfacer la demanda social por los satisfactores urbanos (equipamiento, infraestructura, espacio público, servicios).

Sin bien en el caso de México no ha sido posible encontrar datos sobre los costos de implementar acciones curativas en asentamientos humanos irregulares, resulta congruente tomar como referencia general los datos presentados en el contexto de ciudades Latinoamericanas.

Por lo anterior y tratando de dar respuesta a la pregunta para este criterio, la evidencia señala que si bien la mera titulación de derechos de propiedad no implica un costo elevado, la necesaria intervención ex-post a la regularización, si implica costos importantes que superan a los costos de intervenir en zonas planificadas.

Según el propio Smolka, de acuerdo con datos recabados por medio de una encuesta entre especialistas de América Latina (en distintas condiciones geográficas) parecen confirmar una convergencia de los costos de urbanización alrededor de US\$ 35/m² (Smolka, 2002).

Es decir, una política que en el corto plazo resulta accesible (la política de regularizar basada en la sola titulación de derechos) en el mediano y largo plazo resulta onerosa, en particular para los gobiernos locales quienes constitucionalmente tienen la atribución de la gestión de los servicios y la infraestructura urbana.

III.4.2 Eficacia

¿Es la estrategia que brinda los mejores resultados?

Si bien es cierto que la existencia de AHI representa una serie de problemáticas de índole social y ambiental que deben ser atendidas, se trata de una política con seria implicaciones negativas que derivan en efectos perversos.

En realidad, la regularización no busca resolver el problema de origen, más bien, se trata de una estrategia paliativa, que administra el problema, aliviando la

presión gubernamental y reduciendo los costos sociales y políticos del fenómeno²⁴. El efecto más perverso de dicha política es que resulta un atractivo en sí mismo para la irregularidad.

No dejan de ser sintomáticas las evidencias encontradas por Mena Barreto (citado en Smolka, 2002) en encuestas sobre las fechas de llegada de la población a los asentamientos informales. Los periodos de más intenso flujo de ocupantes a estos asentamientos coinciden, en muchos casos, con el periodo en que los asentamientos fueron objeto de algún programa de regularización de cualquier naturaleza (titulación, urbanización, etc. (Smolka, 2002). Este es sin duda uno de los argumentos principales en contra de la regularización.

En el caso de México, mientras que entre 1974 y 2012 se regularizaron aproximadamente 2 409 774 lotes, en los últimos 30 años, las ciudades se expandieron a un ritmo de 10 veces, derivado ello en gran medida a la ocupación informal de suelo (65% de las viviendas se produjeron en condiciones de irregularidad).

La estrategia genera expectativas entre los residentes actuales, lo que a su vez atrae a nuevos pobladores con la esperanza de que en un futuro “cercano” contarán con acciones específicas de urbanización, en particular la introducción de infraestructura y servicios.

Finalmente, resulta interesante destacar algunos efectos colaterales de las reformas Salinistas impulsadas en 1992 las cuales han tenido efectos directos tanto en los resultados de la política de regularización como en el problema que busca resolver o atender y que indudablemente afectan la eficacia de la misma.

En 1992 se reformó el artículo 27 constitucional, lo que permitió incorporar tierras ejidales al desarrollo urbano con base en las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos, a través de dos vías: a) la aportación de

²⁴ Sin embargo, no debe olvidarse que -desde la perspectiva de las ciudades en su conjunto- la regularización y los programas de mejoramiento son políticas limitadas, en tanto actúan sobre los efectos de la urbanización dependiente y no sobre sus causas. La regularización en los asentamientos no elimina ni corta prácticas ilegales que ocurren en otros lugares de la ciudad y, si no se acompaña de propuestas integrales de intervención, pueden incluso recrearlas (Calderón, 2004).

tierras de uso común a una sociedad mercantil y b) por medio del dominio pleno de parcelas ejidales. Si bien este proceso ha sido benéfico para combatir la informalidad, también ha acarreado un estrangulamiento de las vías de adquisición de tierra por parte de los hogares en pobreza (Garcés, 2009).

Sin embargo, aparentemente, las reformas al régimen agrario han abierto la posibilidad a las grandes inmobiliarias y los especuladores adquieran tierras ejidales que se encuentran en proceso de cambio de régimen ubicadas en los alrededores de las ciudades, lo que ha generado un desplazamiento de la población pobre a este mercado. Este nuevo fenómeno se conoce como la segunda generación de irregularidad, debido a que la tierra limítrofe con las ciudades ya no será propiedad de los ejidatarios, sino que será controlada por el gran capital, ante la posibilidad de especular con ella en un futuro cercano (Garcés, 2009).

Lo anterior pone en evidencia que la política en cuestión no ha resultado ser la mejor vía para resolver el problema, en contrasentido, se aprecian diversos efectos colaterales que en vez de resolver el mismo lo alimentan e incluso fortalecen.

III.4.3 Factibilidad política

¿La estrategia cuenta con el apoyo suficiente?

La realidad demuestra que tanto en México como en otros países de América Latina, la regularización ha sido una política universalmente aceptada y asumida como la principal estrategia frente a la informalidad urbana.

La historiografía latinoamericana del efecto de las expectativas creadas por promesas populistas de candidatos es efectivamente rica en ocurrencias de casos similares. Muchos de los asentamientos hoy por regularizar tuvieron origen en la complacencia irresponsable de políticos “al hacer de la vista gorda” a las ocupaciones irregulares en áreas públicas o inadecuadas, o peor aún, en la cesión clientelista de tierras públicas por motivos electorales (Smolka, 2002).

En este sentido, la factibilidad política no ha sido un tema a debate en el contexto latinoamericano dentro de las instancias de la administración pública encargadas de la ejecución de los programas. En el caso mexicano, la CORETT tiene 41 años operando en un contexto de legitimidad política, a pesar de que ha venido perdiendo fuerza e importancia en los últimos 30 años.

Más aun, la regularización se ha utilizado históricamente como ya se ha mencionado anteriormente, como un medio para cooptar votos, particularmente en periodos de campaña previos a elecciones.

III.4.4 Grado de oposición

¿Cuál es el nivel de oposición que genera la medida?

En México, dentro del nivel gubernamental la medida tiene total apoyo. Lo anterior se puede sustentar en el hecho de que desde finales de la década de 1970 el gobierno federal ha impulsado programas de regularización masivos, creando instituciones, organismos y adecuando el marco jurídico para dicho fin.

A partir de los años noventa las políticas de regularización de los asentamientos ya constituidos alcanzaron una aceptación unánime, aunque por razones diferentes. Para las organizaciones y movimientos que actúan en representación de los pobres estas políticas responden a las demandas de ciudadanía, inclusión social e integración a las ciudades. Para otras visiones, acordes con la aplicación en la región de las políticas de corte neoliberal, la entrega de títulos de propiedad, denominada formalización de la propiedad, permitirá el "ingreso de los pobres al mercado" mediante el despertar de su capital muerto (Calderón, 2004),

La oposición existe en algunos casos desde la población misma sujeta a las acciones de regularización. Si bien a través de la misma, las zonas irregulares obtienen el reconocimiento dentro de la zona urbana oficial o autorizada, también es cierto que se les otorga el reconocimiento como ciudadanos con derechos y obligaciones, lo que implica que deban pagar impuestos por el usufructo del suelo y el goce de servicios públicos, particularmente el impuesto a la propiedad inmobiliaria.

Bajo este escenario, puede plantearse un cierto nivel de oposición a nivel ciudadano. Otro aspecto a resaltar, como lo menciona Jiménez (2000), en el caso mexicano los procesos de regularización impulsados por la CORETT demandan un pago de indemnización de los avecindados de zonas irregulares a los ejidatarios por concepto de indemnización.

Sin embargo, en términos generales, el grado de oposición para esta política puede calificarse como bajo o reducido. La regularización en México está altamente institucionalizada lo que le ha conferido un grado de legitimación importante ante la población.

III.4.5 Distributiva

¿A quiénes beneficia la medida o a quién impone mayores costos?

Se trata de uno de los criterios de mayor complejidad debido a su transversalidad. En un sentido estricto, la regularización tiene

El problema que se detectó con la regularización de terrenos por parte del PROCEDE es que se regularizan terrenos que se encuentran en lugares que ponen en riesgo a quienes los habitan (cauces de arroyo de temporal y debajo de líneas de alta tensión, o que, tienen problemas urbanos, como que el lote carezca de acceso desde una vialidad (Jiménez, 2000).

objetivos de beneficio colectivo e individual, al menos en el discurso.

Sin embargo, es importante distinguir de qué tipo de política de regularización se está analizando. En el caso de México, la regularización está netamente orientada al otorgamiento de títulos de propiedad. Bajo este enfoque el beneficio es directo a las familias en condición de irregularidad urbana, simple y llanamente porque se les brinda certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

En contrasentido, como ya se ha visto en diversos estudios, el simple otorgamiento de títulos de propiedad no es suficiente para que las familias superen sus condición de pobreza, desigualdad y más aún, de segregación socioespacial. Se trata por tanto de un beneficio limitado y de corto alcance.

En este punto resulta interesante introducir el criterio de eficacia ya descrito anteriormente. Los resultados de la regularización en general han demostrado no ser los necesarios y mucho menos los esperados. La baja eficacia de la política determina que los costos negativos deban ser asumidos por las propias familias beneficiadas.

¿Cuál es el argumento? Se ha demostrado que la regularización se ha instrumentado en zonas de riesgo a inundaciones y/o alejadas de las zonas urbanas consolidadas. Lo anterior implica que sus residentes deban asumir costos indirectos que incluso ponen en riesgo su integridad física o su vida.

Por otro lado, como lo destaca Clichevsky (2003) la regularización ha impactado de forma negativa en la población campesina. Como ya se ha revisado en apartados anteriores, la expansión urbana en México se ha dado a costa de grandes superficie ejidales lo que ha traído consigo la expulsión de pobladores campesinos. Durante el proceso de regularización la CORETT tasa a un precio muy bajo precio y el dinero que les otorga a los propietarios rurales no alcanza más que para emigrar. La CORETT en el mejor de los casos paga una indemnización muy bajo precio o simplemente regulariza, cambia el uso de suelo y deja fuera del proceso a los ejidatarios.

III.4.6 Beneficio ambiental

¿En qué grado la medida contribuye a mejorar la dimensión ambiental?

El beneficio ambiental no es uno de los objetivos principales de la regularización. Si se revisan los objetivos, lineamientos, misiones de la CORETT y de programas como el PROCEDE o el PISO, lo ambiental es una dimensión ausente.

No obstante, de forma indirecta, existen impactos positivos y/o negativos de su implementación.

Por un lado, la regularización impone el reconocimiento del asentamiento dentro del perímetro urbano oficial, lo que a su vez deriva, en la provisión de servicios e

infraestructura (el tiempo para que esto suceda es relativo y lleva un periodo considerable de tiempo). Lo anterior coadyuva en mitigar o reducir el impacto negativo derivado de la ausencia de una red de abastecimiento de agua potable, de drenaje y alcantarillado, lo que implica descargas directas a barrancas, causes, arroyos, cuerpos de agua, etc. La introducción de servicios como la recolección de residuos es otro de los beneficios ambientales al minimizar o reducir la generación de sitios de disposición clandestinos o la disposición de residuos al aire libre.

No obstante, como lo destaca Duhau (2002) resulta revelador el hecho de que la provisión de dichos satisfactores urbanos no siempre es resultado o derivado de una política de regularización, en muchas ocasiones los gobiernos llevan a cabo acciones en este sentido sin que las zonas hayan sido regularizadas de forma íntegra. Es decir, no existe una clara interdependencia entre regularizar y después proveer de infraestructura y servicios.

Considerando un escenario donde primero se brinda certeza jurídica y después se generan los satisfactores urbanos, tal situación demanda un tiempo considerable de tiempo, incluso hasta 10 o 20 años. Desde esta óptica, los beneficios ambientales se ven ampliamente reducidos principalmente por el hecho de que la dinámica de expansión de un asentamiento irregular es continua, el arribo de nuevas familias es constante lo que incrementa los impactos ambientales en un entorno de nula o escasa disponibilidad de infraestructura adecuada.

Otro aspecto a considerar es que la regularización ha carecido de un criterio espacial o de localización claro en su implementación. Dado que el objetivo es brindar certeza jurídica y aliviar o eliminar el costo social de no atender el problema, los gobiernos trabajan en el otorgamiento de títulos de propiedad y en segundo plano dejan el tema de la integración socioespacial.

La contribución de la ocupación informal de suelo a la expansión física de las ciudades mexicanas (al menos en los últimos 30 años, donde la informalidad explica al menos el 65% de la superficie urbana) a la par de la regularización de

lotes a nivel nacional por parte de la CORETT y de programas como Procede y PISO, sugiere la ausencia de un criterio estricto de localización para otorgar o no la titulación de derechos de propiedad.

Tal ausencia, condiciona la continua expansión horizontal de las ciudades, lo que a su vez implica mayores desplazamientos y tiempos de viaje hacia las zonas centrales o consolidadas con el consiguiente impacto en términos de emisiones de Gases de efecto invernadero GEI. Además de lo anterior, la degradación de suelo de valor ambiental es otro de los impactos negativos que debe ser reconocido.

Es por ello, conjuntamente con el hecho que no se han elaborado parámetros ambientales durante la formulación de los programas, que las áreas urbanas que se legalizan poseen tantos problemas urbano-ambientales. Se legalizan situaciones “de hecho” y se han entregado titulaciones a tierras con mínimas superficies (desde 30 m²), en zonas de riesgo –donde las familias hubieran tenido que ser relocalizadas– y con escasos o nulos servicios y equipamientos (Clichevsky, 2009).

Por todo lo anterior, el criterio de beneficio ambiental para la política de regularización puede ser calificado como bajo, dado que tiene implicaciones positivas y negativas, no obstante, es importante señalar que las primeras requieren de un tiempo considerable de tiempo (entre mediano y largo plazo).

III.4.7 Legalidad

¿La estrategia cumple con los ordenamientos legales existentes?

Al ser una estrategia ampliamente institucionalizada la política cumple con ordenamientos legales muy claros.

Marco legal

Ley general de asentamientos humanos LGAH.

- Ley de la reforma agraria LRF.

Marco Institucional

- Constitución (artículo 27)
- CORETT próximamente INSUS
- Registro Agrario Nacional RAN
- Procuraduría Agraria
- SEDATU

En resumen, en México existe un marco legal e institucional de larga tradición enfocado a la política.

Las políticas de regularización se implementan a través de distintos instrumentos; en algunas realidades se hace a través de leyes o decretos específicos o a través de un marco legislativo; en otras, por programas o proyectos.

La diferenciación de los mismos importa, dado que de ellos depende el tipo de regularización que se realiza en cuanto a la masividad, el tipo de informalidad que se pretende solucionar; el nivel de gobierno que interviene y los recursos disponibles (Clichevsky, 2009).

III.4.8 Efectos colaterales

¿Hasta qué nivel la estrategia ocasiona conductas indeseables? Efectos perversos.

Este es quizás el criterio más interesante y relevante para esta investigación.

Un problema que se detectó en las regularizaciones de la tenencia de la tierra que se han hecho a través de la CORETT es que se urbaniza más suelo del que se regulariza, lo que ha contribuido a extender la mancha urbana sobre el suelo agrícola (Jiménez, 2000)

Los criterios revisados con anterioridad permiten dar cuenta de que efectivamente la política determina efectos perversos o indeseables.

- De inicio, la regularización incentiva la irregularidad, es decir, contribuye a alimentar el círculo vicioso del fenómeno. Este puede ser el mayor efecto perverso; el ser la solución fallida o equivocada. Como consecuencia de lo anterior, se contribuye de manera indeseada a la expansión urbana extensiva y por tanto, a la existencia de nuevas zonas no servidas y en condición de segregación socioespacial.
- En segundo lugar, en el largo plazo, como ya se revisó, implica mayores costos en comparación a la producción de suelo servido de carácter formal. De tal forma, la política está implicando mayores esfuerzos de inversión

pública bajo el supuesto de que es el mejor camino para atender el problema. La política transfiere los costos de acciones de urbanización a municipios y entidades.

- Otro de los efectos perversos es que a través de la regularización o incluso antes de que ésta suceda, cuando el gobierno anuncia que una zona en específico será legalizada se genera un incremento en el valor del suelo (plusvalía);

“Los programas públicos de regularización de asentamientos informales producen efectos sobre la formación de los precios en el mercado informal de suelo urbano, promoviendo una transferencia de recursos públicos hacia las manos de parceladores piratas al anticipar la expectativa de valorización futura en el precio de venta de la tierra, resultante del anuncio de inversiones públicas - plusvalías. Por otro lado, potencian a esos mercados informales de suelo como circuitos, de cierta forma “privilegiados, de acceso de los pobres a la ciudad formal” (Veríssimo, 2012).

III.5 Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

El análisis FODA o DAFO (por sus siglas en inglés) si bien es una herramienta originada en el ámbito empresarial, en los últimos años ha sido adoptado por el sector público y la academia. Su utilidad radica en que permite analizar variables tanto en el contexto interno como externo del objeto de estudio (Ver Tabla 5). En el ámbito urbano es una herramienta que se aplica dentro de la planeación estratégica; en materia de política pública es utilizada para tomar decisiones en el diseño de las mismas, principalmente antes de su ejecución.

Tabla 5 Análisis FODA

Variables Internas	Fortalezas
	Debilidades
Variables externas	Amenazas
	Oportunidades

Fuente: Elaboración propia.

Con el objeto de identificar tanto las virtudes como las áreas de oportunidad de la política de regularización, a continuación se lleva a cabo la aplicación del análisis mediante la construcción de una matriz FODA (Ver Tabla 6)

Tabla 6 Matriz de análisis FODA sobre la política de regularización de suelo en México

Internas		Externas	
Fortalezas	Debilidades	Amenazas	Oportunidades
Marco institucional vinculado a la regularización de larga data	Enfoque poco integral centrado en el otorgamiento de títulos de propiedad, no va más allá de la legalización	Las modificaciones constitucionales del año 1992, fragmentaron institucionalmente la política	La creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) que impulsa al menos en el discurso, una nueva política que vincula el desarrollo agrario con el territorial y el urbano
Política implementándose por más de 40 años. El programa de regularización en México es uno de los más emblemáticos en América Latina. Al igual que los de Perú y Brasil (En términos del número de lotes regularizados).	La ejecución de la política ha carecido de criterios claros y explícitos sobre el factor localización de los asentamientos regularizables así como de los impactos ambientales	La generalizada incapacidad municipal en México en materia de gestión de suelo	Los nuevos Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda (2013-2018) definen algunas estrategias de gestión de suelo para combatir la ocupación ilegal de suelo que van más allá de la simple titulación de derechos
Existe además experiencia gubernamental en la aplicación de programas específicos alternos a la CORETT, tales como: el Procede, Piso y actualmente Pashpra	El proceso requiere la ejecución de diversos trámites y procesos. Presenta además, en ciertos casos, oposición de parte de quienes residen en las zonas sujetas a la regularización	La atención gubernamental frente al fenómeno ha disminuido de cara a otros problemas como la expansión urbana derivada de la producción masiva de vivienda social y el abandono de la misma en las periferias urbanas	La creación del Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) que además de absorber a la CORETT, plantea una estrategia de gestión del suelo más integral, que apuesta por la generación de reserva territorial para dotar de suelo a población de bajos recursos
La simple titulación de derechos de propiedad es relativamente accesible en términos económicos	La política es altamente vulnerable en periodos de campañas y elecciones, volviéndose un instrumento para cooptar votos (clientelismo político)		La delimitación de los contornos de contención urbana de la CONAVI. Estos aparecen como un criterio con potencial para ser utilizados no solo en la asignación de recursos a proyectos de vivienda, sino para autorizar o no, acciones de regularización
	Los costos en el largo plazo son		

Análisis crítico a la política de regularización como instrumento dominante para atender la ocupación informal de suelo en México, 1974-2014.

	considerablemente altos, la política transfiere a entidades y municipios la responsabilidad de asumir costos de urbanización (mejoramiento)		
	La política genera efectos perversos como el incentivar la irregularidad y aumentar el valor del suelo en las zonas sujetas a la misma, valorización que es captada por los denominados urbanizadores piratas		
	No existe una conexión o vinculación clara con las políticas urbano-ambientales y habitacionales a nivel estatal y municipal		
	La regularización no altera las condiciones perversas en que se produce la ciudad; no elimina las prácticas ilegales y, si no es acompañada de propuestas integrales de intervención, las recrea y retroalimenta (Clichevsky, 2009).		
	La legalización va detrás de las ocupaciones		

Fuente: Elaboración propia con base en revisión bibliográfica diversa y herramientas analizadas anteriormente.

IV Resultados

IV.1 Árbol de problemas

La construcción del árbol (Ver Figura 13) parte de problematizar el hecho de que la regularización centrada en la titulación de derechos de propiedad, sea el mecanismo dominante desde el ámbito de la política pública federal para atender un problema que tiene causas multifactoriales y transversales. Lo anterior se convierte en un problema porque la mirada es parcial y solo se logra corregir en vez de prevenir.

¿Cuáles son los efectos derivados de tener una política correctiva para atender un fenómeno multifactorial como lo es la conformación de asentamientos humanos irregulares?

El primero y más importante es que fomenta e intensifica el fenómeno que busca atender o combatir. Por lo anterior se contribuye a cerrar un círculo vicioso que coadyuva a la generación de nuevas zonas irregulares en las ciudades, particularmente en zonas periféricas en suelo barato o que tiene poca valorización dentro del mercado formal por ser zonas de riesgo por ejemplo.

Lo anterior impulsa la generación de estructuras urbanas fragmentadas que no consideran en la mayoría de los casos espacios destinados al uso público, tales como equipamiento, áreas verdes, espacio público. El resultado es contar con grandes superficies urbanas carentes de infraestructura, equipamiento y servicios públicos, lo que a su vez incentiva movilizaciones sociales que buscan reivindicar su derecho a estos.

Otro efecto destacable es que la regularización ha alimentado la permisividad municipal y estatal durante los procesos de generación de este tipo de asentamientos. A su vez, existen pocos o nulos instrumentos que busquen generar oferta de suelo urbanizado accesible para los sectores más vulnerables de las ciudades. A pesar de que la regularización desde el ámbito federal impulsa el otorgamiento de títulos de propiedad, los gobiernos locales deben asumir el

costo económico, político y social de proveer de infraestructura y servicios a dichas zonas, lo que generalmente implica un gran reto para estos.

Finalmente una consecuencia de lo anterior, es que ante la incapacidad municipal muchas de estas zonas quedan desatendidas y/o tienen que esperar plazos de tiempo considerables para contar con la urbanización adecuada.

Por otra parte, en términos sociales y económicos se identifican efectos adicionales importantes. El primero es que la regularización con el simple hecho de ser anunciada de manera oficial, determina un incremento en el valor del suelo producto de las expectativas futuras que los propietarios generan. Además, la garantía gubernamental de que la zona será reconocida legalmente incentiva la llegada de nuevas familias que densifican las zonas y coadyuvan a expandir los asentamientos. Si bien en México no hay datos sobre ello, en la literatura sobre el tema para el contexto Latinoamericano se habla de posibles efectos de expulsión de población derivados en los incrementos del valor del suelo.

Como último efecto a destacar, la regularización es un gran instrumento de partidos políticos y grupos de poder de base territorial que aprovechan la necesidad de suelo y vivienda para lucrar con ello. Particularmente en periodos electorales se fortalecen relaciones clientelares que en muchas ocasiones generan falsas expectativas en las familias asentadas o incluso fomentan la llegada de nuevas familias, aun en zonas no aptas para el desarrollo urbano. (Ver Figura 13)

¿Cuáles son las causas que han impulsado a que la regularización sea la política por excelencia para atender un fenómeno multifactorial como lo es la conformación de asentamientos humanos irregulares?

En relación a las causas la ramificación resultante revela aspectos interesantes. Para ir a la raíz del problema, de forma casi obligada se debe considerar la propia estructura del sistema capitalista donde las relaciones de producción determinan una estructura social desigual. En particular México es parte de una economía

capitalista subordinada, dependiente. La evolución y crisis del capitalismo desde el último tercio del siglo XX la transición hacia una economía de corte neoliberal, basada en un adelgazamiento del Estado, la participación de este se torna meramente de corte regulador y/o facilitador particularmente en el ámbito del desarrollo urbano. El mercado ha cobrado un papel relevante en su rectoría.

Lo anterior solo ha acentuado la de por si histórica desigual distribución del ingreso, ha acentuado las condiciones de marginación y pobreza de la mayoría de los mexicanos haciendo que acceder a suelo y vivienda sea una necesidad cada vez más compleja de resolver por las vías formales. Lo anterior es o ha sido el motor para que las familias opten por estrategias alternativas para solucionar su demanda de suelo y vivienda; el mercado informal y en menor medida las invasiones han sido la vía para ello.

Ante dicho escenario, para los gobiernos de los tres ámbitos, la conformación de zonas informales en las ciudades (particularmente en zonas periféricas de propiedad social) se volvió un problema que se acentuó con el tiempo, representando un costo social y político que no se puede desatender.

Aunado a lo anterior, en un contexto de desregulación territorial, de poca o nula intervención para orientar el desarrollo urbano, la planeación de por si históricamente correctiva ha perdido fuerza a nivel institucional, las políticas urbanas son sectoriales y fragmentadas.

La regularización se ha mostrado así, como una política que alivia las demandas sociales, si bien de forma paliativa, pero libera presión a los actores gubernamentales, particularmente estatales y municipales. A lo anterior se suma el hecho de que la estructura de propiedad en México es compleja, particularmente lo relacionado con la propiedad social; comunal y ejidal, la cual ha sido alimento para la expansión urbana de las ciudades. (Ver Figura 13)

IV.2 Análisis de políticas públicas

La Tabla 7 sintetiza los resultados del análisis bajo los ocho criterios ya descritos anteriormente. A manera de semáforo se indica el tipo de calificación de la política en cada uno de ellos; donde el rojo significa que la política califica en el nivel más bajo y requiere de atención inmediata, el amarillo indica un nivel de calificación intermedio con áreas de oportunidad importantes, y finalmente, el verde se refiere a un nivel de calificación aceptable. Como puede apreciarse, solo tres criterios califican en color verde: factibilidad política, grado de oposición y legalidad, todos ellos tienen que ver con el marco institucional y jurídico, sin lugar a dudas el aspecto más robusto de la política, lo que pone de manifiesto la fuerte institucionalización de la misma.

En contrasentido, destacan tres criterios en color rojo; eficacia, beneficio ambiental y efectos colaterales, este último quizás el más relevante por el hecho de que demuestra que la regularización de asentamientos informales aplicada en México²⁵, genera más efectos negativos o indeseados en comparación a los beneficios que genera.

Tabla 7 Calificación de la política de regularización según criterios de políticas públicas

	Criterio	Mala	Regular	Buena
A)	Eficiencia		X	
B)	Eficacia	X		
C)	Factibilidad política			X
D)	Grado de oposición			X
E)	Distributiva		X	
F)	Beneficio ambiental	X		
G)	Legalidad			X
H)	Efectos colaterales	X		

Fuente: Elaboración propia.

²⁵ Se enfoca en la titulación de derechos de propiedad.

IV.3 Análisis FODA

Los resultados del análisis FODA muestran que las principales fortalezas de la política radican tanto en su dimensión institucional como en el tiempo que tiene ejecutándose. Además de las anteriores, destaca lo accesible en términos económicos si se le compara con acciones más costosas vinculadas con el mejoramiento y la integración socioespacial de los asentamientos.

Las debilidades radican en la propia naturaleza de la política, ya que atiende el problema desde un enfoque reactivo y no preventivo.

En cuanto a los factores externos, las principales amenazas se centran en los cambios impulsados a raíz de la reforma constitucional de 1992 debido a la fragmentación del engranaje institucional vinculado a la regularización. Aunado a lo anterior destaca la evidente incapacidad municipal en materia de gestión de suelo para enfrentar los procesos de invasión, lotificación y transacción de terrenos por la vía informal. Finalmente, no existe la capacidad para inventariar y monitorear la evolución de los asentamientos informales.

Las oportunidades se centran en el nuevo enfoque que busca imprimir el actual gobierno federal a la política urbana y de vivienda. La inminente, aunque aún poco clara, creación del Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) puede representar un punto de inflexión en la forma en que se enfrenta el fenómeno de la irregularidad urbana a través de acciones integrales en materia de gestión de suelo. La Figura 14 muestra en forma de gráfico una síntesis de lo anterior.

Figura 14 Síntesis del análisis FODA



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis FODA.

IV.4 Matriz de ventajas y desventajas

A partir de los resultados derivados de las tres herramientas, es posible distinguir y clasificar tanto las ventajas como las desventajas (áreas de oportunidad) de la política de regularización. Para ello se recurre a la construcción de una matriz que agrupa los resultados en función de los tres ejes o dimensiones que en su sentido más amplio, definen a la sustentabilidad urbana: lo ambiental, lo económico y lo social, poniendo de manifiesto la transversalidad del tema que nos ocupa.

Los resultados se muestran a continuación en la Tabla 8 .

Tabla 8 Matriz de ventajas y desventajas de la política de regularización desde un enfoque de sustentabilidad

Dimensión	Ventajas	Desventajas
Ambiental	Con la introducción, mejoramiento y/o consolidación de las redes de agua potable y saneamiento (posterior al proceso de regularización) se mitigan algunos de los impactos ambientales resultantes de las descargas directas de aguas residuales domiciliarias ²⁶	Al regularizar asentamientos periféricos se amplían los perímetros urbanos alentando o incentivando la ocupación de suelo de valor ambiental ²⁷
		La regularización de zonas periféricas alimenta y/o consolida la expansión urbana induciendo desplazamientos más largos y costosos para los residentes, con las consiguientes implicaciones en la generación de GEI ²⁸
Social	Ciudadanización: el reconocimiento de los pobladores como parte de la ciudad; se le reconoce como sujetos con derechos y obligaciones	Al alentar la irregularidad, se promueve la auto-producción de vivienda lo que implica que las familias deban destinar fuerza de trabajo e ingresos propios en la generación de su hábitat por periodos de tiempo considerables
	Legitima las demandas sociales de los habitantes de zonas informales incapacitados de acceder al mercado formal de suelo	Promueve e impulsa el fenómeno de la segregación socio-espacial al consolidar áreas homogéneas de pobreza en las ciudades
	Brinda a los residentes seguridad en la tenencia de la tierra (protegiéndolos contra desalojos)	Puede implicar la expulsión de población mediante incrementos en el valor del suelo una vez anunciada la política de regularización ²⁹
	Impulsa o favorece acciones de mejoramiento de las viviendas	

²⁶ Como ya se ha mencionado, la introducción de servicios, infraestructura y equipamiento no se da necesariamente como resultado de la regularización, es decir existe una interdependencia variable.

²⁷ Caso suelo de conservación en el Distrito Federal.

²⁸ Gases de Efecto Invernadero

²⁹ En el caso de México no existen evidencias que muestren que la regularización provoque el desplazamiento no deseado de pobladores originales. Entre otras cosas es razonable suponer que esto está relacionado con el hecho de que los costos que deben afrontar los poseedores son en general accesibles para ellos (Duhau, 2002).

Económica	Los gobiernos municipales “fortalecen” su recaudación vía el cobro del impuesto predial ³⁰ en las zonas regularizadas, además de otros derechos como agua	La relación costo-beneficio de la política es bajo. El suelo que se urbaniza es mayor al que se regulariza. El costo de la política resulta elevado en comparación con la opción de generar lotes urbanizados
	La valorización del esfuerzo individual de los pobladores; la vivienda auto producida incrementa su valor	Los gobiernos locales deben asumir los costos de introducción de infraestructura y servicios, en un escenario de incapacidad financiera y en muchos casos técnica
	Los residentes beneficiados pueden acceder a financiamiento para acciones de mejoramiento de su vivienda ³¹	La regularización genera especulación inmobiliaria y eleva el valor del suelo ³² . Mientras más alta sea la expectativa de regularización a futuro de un área, más alto será el sobre precio del suelo en cuestión, y en consecuencia aumentará la demanda de terrenos más baratos en otros lugares (Fernandes y Smolka, 2004)
	El costo de centrar la política en la sola titulación de derechos, la hace muy accesible en términos económicos	Promueve el desarrollo de mercados inmobiliarios secundarios ³³

Fuente: Elaboración propia.

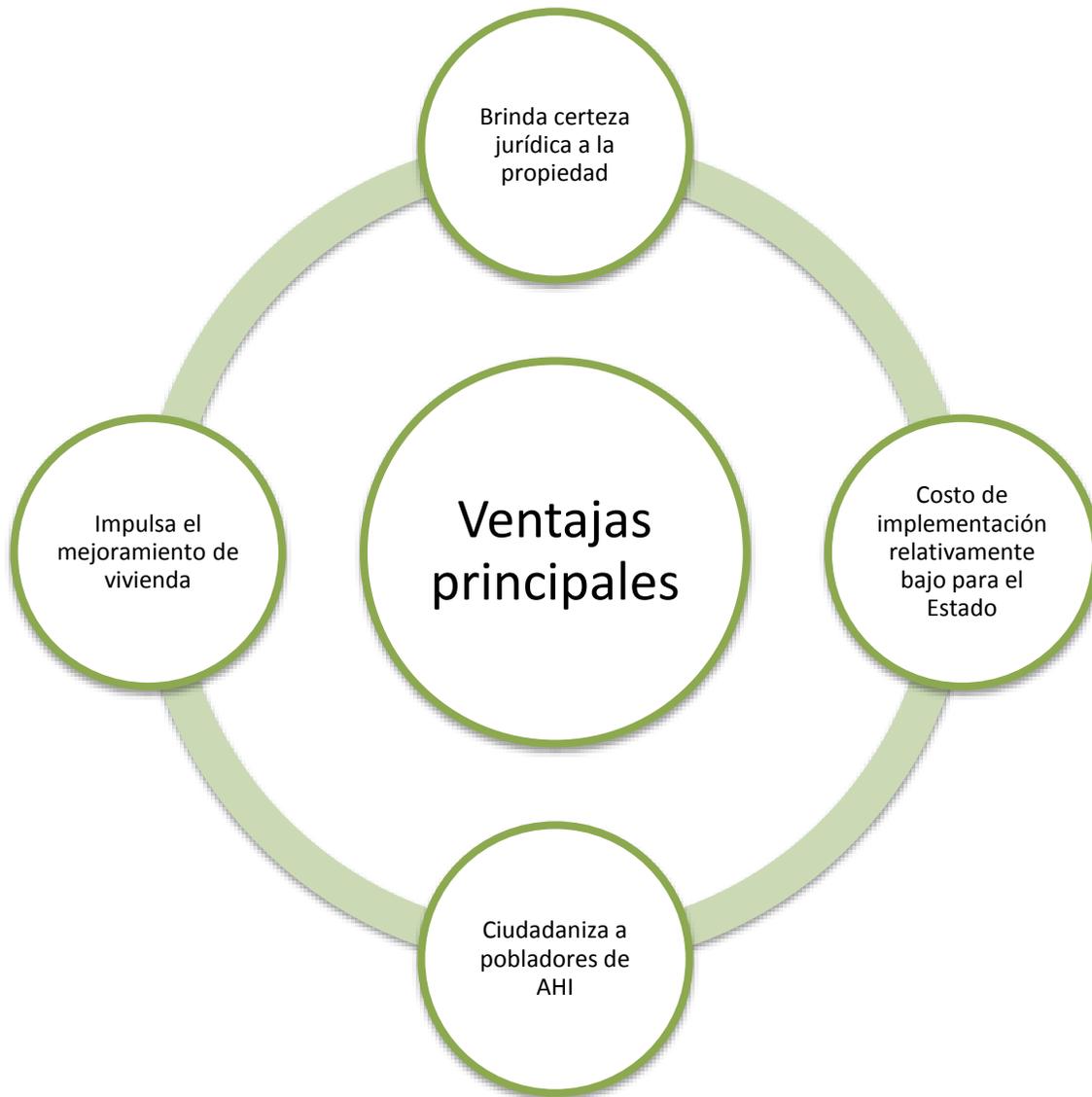
³⁰ Una estimación del patrimonio urbano no regularizado indica que el mismo sería de unos US\$500 millones y el impuesto inmobiliario potencial anual podría llegar a US\$5 millones (Clichevsky, 2009).

³¹ El Colegio Mexiquense realizó en 2006 una evaluación sobre el diseño de la Corett y los impactos de sus acciones de regularización. En dicha investigación se encontraron indicios de que sí hay beneficios tangibles provenientes de tener certeza jurídica sobre la propiedad. Entre los hallazgos del estudio está que la condición de las viviendas es mejor en aquellos lotes regularizados por la Corett que en aquellos ubicados en terrenos no regularizados. En los primeros, las casas son más grandes con un promedio de 123 m2 de construcción y 4.12 cuartos por vivienda, en contraste con los 78.69 m2 y 3.37 cuartos por vivienda del segundo grupo (SEDESOL, 2010).

³² La regularización, aún antes de concretarse, es decir, desde el momento en que es anunciada y se traduce en la presencia de funcionarios del organismo regularizador, provoca un aumento prácticamente inmediato de los precios del suelo (Ibid).

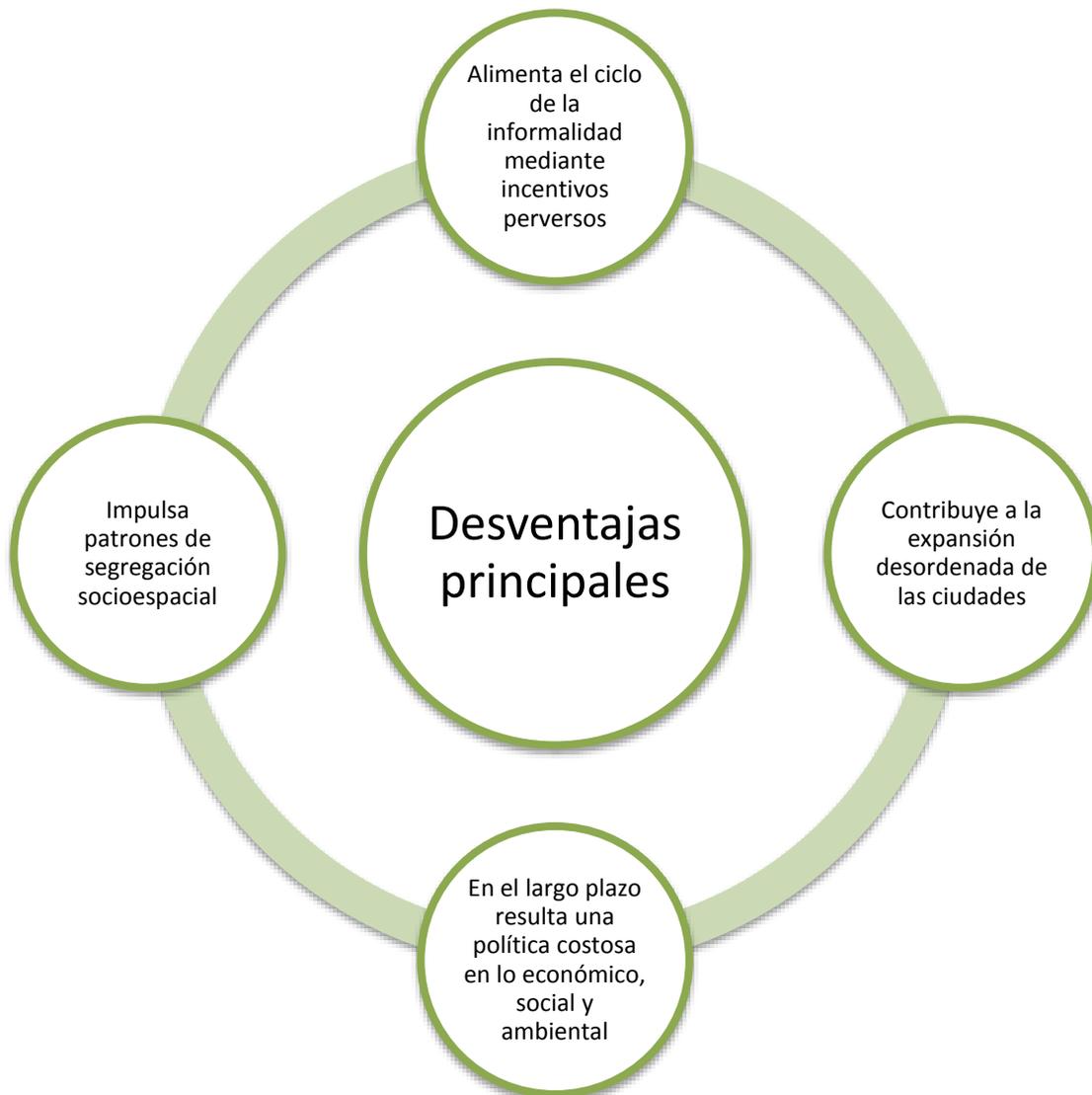
³³ Dado que en muchas ciudades no es posible la ocupación de más suelo, porque ya no existe, los asentamientos informales se densifican, por un lado, y por otro aparece el mercado informal dentro de los mismos (en villa, favelas, callampas, entre otros) tanto de compra-venta como de alquiler (Clichevsky, 2003; Cravino, 2006; Abramo, 2003 citado en Clichevsky, 2009).

Figura 15 Síntesis de las principales ventajas de la regularización



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 8.

Figura 16 Síntesis de las principales desventajas de la regularización



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 8.

Conclusiones

A manera de conclusión y con la intención de resolver los cuestionamientos iniciales que dieron sustento a la presente investigación, a continuación se detallan los principales hallazgos encontrados.

Revisión de la hipótesis con base en los resultados de la investigación

La hipótesis plantea;

En el caso mexicano, la política de suelo enfocada a enfrentar el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares se ha centrado históricamente en la regularización de títulos de propiedad (tipo dominial) dejando de lado otros instrumentos que ataquen de raíz la causa del fenómeno. Lo anterior se ha traducido en una simple respuesta reactiva y parcial ante el problema, con lo cual solo se ha venido alimentado el ciclo de la informalidad.

Si bien la hipótesis ha sido comprobada tanto en este como en diversos estudios y publicaciones, el aporte de esta investigación es que en un sentido amplio desmenuza la política, evidenciado tanto sus virtudes como vicios desde un enfoque integral. A la luz de los resultados obtenidos tanto en la revisión bibliográfica como en la aplicación de las tres técnicas de análisis empleadas, a continuación se detallan los hallazgos principales.

Desde 1974, fecha en que se inicia el programa masivo de regularización a través de la CORETT, la política no ha evolucionado ni se ha hecho más completa en la búsqueda por integrar socioespacialmente los asentamientos.

Con la reforma salinista del año 1992 se crean las condiciones para la denominada privatización del ejido en tanto los ejidatarios pueden desincorporar el suelo social al desarrollo urbano mediante tres mecanismos. Bajo este contexto, a la luz de la reforma agraria se crean nuevos actores institucionales con poder de decisión en los procesos territoriales en suelo de propiedad social, se generan nuevos programas como el PROCEDE (aunque con más incidencia en suelo rural)

y en contrasentido, se permite la participación de empresas privadas en los procesos de desincorporación del suelo social al desarrollo urbano, con lo cual, la acción reguladora de la CORETT se ha disipado en cierto sentido.

El no atender las zonas informales no es una opción desde cualquier punto de vista. La regularización como instrumento de intervención no está juicio, pero sí el hecho de que sea la principal herramienta para enfrentar el problema.

Como se ha visto en el último capítulo, se trata de un política netamente curativa/correctiva que además implica efectos perversos o indeseados que básicamente han alimentado o acentuado el problema.

En el caso mexicano, la regularización es y ha sido históricamente de carácter dominial, es decir, se centra en el otorgamiento de títulos de propiedad con el principal objetivo de brindar certeza jurídica a la propiedad de las familias que habitan en asentamientos irregulares. Lo anterior puede explicarse por dos factores; el primero el costo. Otorgar títulos de propiedad es considerablemente más barato que implementar acciones correctivas o de mejoramiento urbano. Y segundo, la tendencia histórica a nivel institucional de actuar desde la lógica reactiva.

Resulta evidente que no ha sido en ningún sentido la política más adecuada para resolver el fenómeno. Básicamente porque no ataca o no incide en el mercado ilegal de suelo, sus efectos en este son perversos al alentar su reproducción. Además, al carecer de integralidad sus esfuerzos resultan infructuosos, el solo hecho de brindar certeza jurídica, sin bien, afecta positivamente la calidad de vida de las familias, no es suficiente para incidir en los procesos complejos de funcionamiento de los mercados de suelo ni en la reducción de los niveles de pobreza de la población.

Desde un enfoque de políticas públicas, en materia de eficacia, beneficios ambientales y efectos colaterales, la política resulta altamente castigada, una baja

eficacia, nulos o intrascendentes beneficios ambientales y diversos efectos colaterales indeseados. Ver Tabla 7

En cuanto al criterio de eficiencia, la política se ubica en un término medio, ya que la simple titulación de derechos no implica los costos de inversión que si implican acciones integrales de urbanización. No obstante, en el largo plazo, la política resulta altamente costosa derivado de la omisión o permisividad ante el problema, ya que la regularización condiciona a los gobiernos locales y estatales, a proveer invariablemente de infraestructura, equipamiento y servicios públicos a las zonas regularizadas, lo que después de varios años de expansión deriva en inversiones importantes. Ver Tabla 7

Dada la ausencia de estudios al respecto, no es posible afirmar que para el caso de México la regularización sea económicamente más costosa que generar suelo o lotes urbanizados, como si es posible afirmarlo en los casos de Brasil o Colombia, sin embargo, resulta evidente que el costo de la permisividad gubernamental implica la realización de acciones correctivas que al igual que sucede en otros países de la región, sean mucho más elevados que anticiparse al problema.

Asumiendo condiciones similares a las de otros países como Colombia o Brasil, con las respectivas reservas del caso, la relación costo-beneficio de la política es bajo. El suelo que se urbaniza es mayor al que se regulariza. El costo de la política en el largo plazo resulta muy alto en comparación con la opción de generar lotes urbanizados, en particular para los gobiernos municipales quienes son los que intervienen ex post a la regularización³⁴.

Desde una mirada crítica e imparcial se deben reconocer algunas ventajas de la regularización. El programa impulsado por la CORETT desde 1974 es uno de los más emblemáticos a nivel de la región, quizás junto con los impulsados por Perú y en menor medida Brasil. Según los datos más actuales, hasta el momento se han

³⁴ Esta situación es variable y está relacionada con el nivel de consolidación del asentamiento.

logrado regularizar alrededor de 2.5 millones de lotes (PUEC, 2012; Clichevsky, 2006) lo anterior representa una cifra importante en términos absolutos. Para tal logro se requirió de un aparato institucional y normativo que a lo largo de 40 años logro alcanzar dicha cifra. En este sentido destaca un marco institucional de larga tradición y experiencia acumulada.

No se puede negar que la certeza jurídica que se ha brindado a través de la regularización tiene un impacto positivo en la calidad de vida la población beneficiada. El estudio realizado por el Colegio Mexiquense en 2006 demostró que aquellas familias que habitaban en lotes regularizados por la CORETT habitaban en viviendas de mejores condiciones;

El Colegio Mexiquense realizó en 2006 una evaluación sobre el diseño de la CORETT y los impactos de sus acciones de regularización. En dicha investigación se encontraron indicios de que sí hay beneficios tangibles provenientes de tener certeza jurídica sobre la propiedad. Entre los hallazgos del estudio está que la condición de las viviendas es mejor en aquellos lotes regularizados por la Corett que en aquellos ubicados en terrenos no regularizados. En los primeros, las casas son más grandes con un promedio de 123 m² de construcción y 4.12 cuartos por vivienda, en contraste con los 78.69 m² y 3.37 cuartos por vivienda del segundo grupo (SEDESOL, 2010).

A la par de lo anterior, mediante el reconocimiento legal de la propiedad se otorgan derechos a los pobladores y se les hace partícipes de la ciudad, evidentemente también obtienen obligaciones como el tener que asumir el pago de impuestos, particularmente el impuesto a la propiedad inmobiliaria (predial).

En contrasentido, a lo largo de la investigación se identificaron diversas desventajas de carácter transversal. La más evidente y destacada por diversos especialistas e investigadores es que la regularización promueve la irregularidad. Lo cual es bastante evidente al tratarse de una medida netamente de carácter curativa y que además carece de integralidad al centrarse (por lo menos en el

caso mexicano) en la titulación de derechos, olvidando la integración socioespacial y el mejoramiento continuo de los asentamientos.

Por lo tanto, puede afirmarse que la política alimenta y reproduce el problema que busca resolver lo que conlleva un círculo vicioso imposible de romper dada la escasa integralidad y flexibilidad de la misma, lo cual se ha mantenido prácticamente intacto desde su institucionalización en 1974.

Algo que ya se ha destacado pero que conviene resaltar como una de sus grandes desventajas, es que se trata de una política costosa en el largo plazo, tanto para los actores institucionales como para los pobladores quienes invierten por varios años esfuerzo físico y económico en la adecuación progresiva de su vivienda e incluso de su entorno.

En el lado de los actores institucionales, estos deben asumir costos de introducir infraestructura, equipamiento y servicios en zonas periféricas, alejadas de las zonas consolidadas e incluso en áreas de difícil acceso lo que incrementa los costos de urbanización y mantenimiento.

Uno de los aspectos más relevantes que derivan de todo lo anterior, y que en realidad es poco destacado en los estudios enfocados a la regularización, es el hecho de que a través de esta, se impulsan procesos de segregación socioespacial al consolidar/legitimar zonas homogéneas de pobreza en las periferias urbanas de las ciudades mexicanas. Si bien es erróneo afirmar que la pobreza explica por sí sola la existencia de asentamientos humanos irregulares, si es posible afirmar que su persistencia está muy relacionada con los grupos más empobrecidos de las ciudades. Como ya se ha mencionado en repetidas ocasiones, la titulación de derechos de propiedad no atiende el fenómeno de la pobreza y sin una política integral que atienda esta y la marginación urbana, solo se están alimentando y legitimando franjas de pobreza en los bordes urbanos de las ciudades.

Recomendaciones generales

En un esfuerzo por no concluir en un análisis que únicamente identifica una problemática en específico a continuación se enlistan una serie de recomendaciones generales con el objetivo de transitar hacia una política de orden preventivo y no correctivo.

- 1) Ante la persistencia del fenómeno y su carácter estructural, el no regularizar no es opción. Sin embargo, la política de regularización de asentamientos informales no debe estar basada exclusivamente en la titulación de derechos de propiedad; debe atender invariablemente el tema de la integración socioespacial y el mejoramiento urbano de los asentamientos beneficiados³⁵. Ante un fenómeno multi factorial es crucial contar con una política integral. La regularización debe dejar su carácter meramente dominial y transformarse en una política de regularización amplia y articulada con otras políticas de carácter urbano, social y económico.
- 2) Tanto la legalización como el mejoramiento urbano deben ser parte de una política única. No puede pensarse en solo legalizar sin impulsar acciones de mejoramiento e integración socioespacial, ni mucho menos intervenir los asentamientos si garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra.
- 3) La regularización no debe ser la principal política frente a la ocupación informal de suelo. A fin de romper con el círculo vicioso, el principal objetivo para atender la ocupación informal de suelo debe centrarse en la prevención y no en la cura. Lo anterior implica atender dos aspectos en específico; el primero es regular la existencia de un amplio mercado

³⁵ Cuando proceda la regularización, el INSUS apoyará y fomentará la elaboración por parte de las autoridades locales de un programa de mejoramiento urbano que regule las acciones tendientes a reordenar, renovar e integrar las zonas de que se trate al desarrollo urbano; considerando la ejecución de las obras de infraestructura, equipamiento o servicios urbanos que requiera el asentamiento humano correspondiente, mediante la cooperación de la población beneficiada; para ello, el INSUS promoverá los apoyos y subsidios que correspondan y su aplicación de manera coordinada con las autoridades locales.

informal de suelo en las ciudades, que en muchos sentidos, resulta más atractivo para los diversos actores involucrados en la dinámica inmobiliaria.

El segundo aspecto radica en construir las condiciones técnicas, financieras y políticas que permitan generar una oferta de suelo urbanizado bien localizado³⁶ y accesible a la población de menores ingresos, principalmente aquella que queda excluida del acceso al financiamiento otorgado por los principales organismos constituidos para tal fin: INFONAVIT, FOVISSTE, FONHAPO.

- 4) Una gestión eficiente y eficaz de reservas territoriales debe convertirse en la principal estrategia del gobierno mexicano para enfrentar el problema de la escasez de suelo urbanizado garantizando su accesibilidad social. Lo anterior requiere de entidades y gobiernos locales capaces de adquirir y hacer un uso adecuado de las reservas territoriales. En este sentido, el nuevo INSUS tendrá dentro de sus objetivos la implementación de una estrategia de gestión de reserva territorial en colaboración con los tres ámbitos de gobierno, utilizando además, criterios de localización.

La creación del denominado INSUS plantea absorber a la actual Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) convirtiéndose en un ente que articulará dentro de un enfoque sensiblemente más integral que esta última, tanto acciones de gestión de suelo urbanizable como de regularización.

Los objetivos particulares de la regularización integral del suelo son:

³⁶ Estudios realizados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), para identificar la disponibilidad de suelo vacante en las ciudades muestran que en las 129 ciudades mayores a 50 mil habitantes que comprenden el SUN, existían en 2010, 493 817 hectáreas de suelo susceptible de incorporarse al desarrollo urbano, de las cuales 86 408 son intraurbanas. De acuerdo a los programas de desarrollo urbano local, 207 074 tienen uso habitacional, de estas, 41 351 son intraurbanas y 165 723 se localizan en el primer contorno de crecimiento de los centros de población (PNDUyV 2012-2018).

- Diseñar, promover y ejecutar esquemas de financiamiento, ahorro y crédito, así como subsidios para los programas de regularización territorial.
- Promover y ejecutar acciones intensivas de regularización en los asentamientos humanos, en sus diferentes tipos y modalidades con los gobiernos locales.
- Participar con las entidades de la Administración Pública Federal en la regularización de los derechos de vía.
- Suscribir las escrituras públicas sobre los predios que regularice o enajene, conforme a la legislación aplicable.

(RAMIREZ FAVELA, IRACHETA ALFONSO, 2014)

Destaca además, la propuesta de implementación de un Programa Nacional de Regularización de carácter integral (denominado PRONAR) que atendería la informalidad urbana en todos los tipos de propiedad y tenencia de la tierra.

De manera específica, el PRONAR tendrá los siguientes objetivos:

- Coordinar la ejecución de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, con la participación del Sector Agrario, de los gobiernos estatales y municipales y de los núcleos agrarios, disminuyendo paulatinamente estas acciones hasta que sea necesario atender solo casos de excepción.
- Evitar el crecimiento de la irregularidad en la tenencia de la tierra y de la ocupación de zonas de riesgo para los asentamientos humanos, **anticipándose a estos procesos por medio de la oferta de suelo habitacional bien localizado en las ciudades y su entorno, así como para usos industrial, turístico, de logística y de servicios.**
- Intervenir en los mercados de suelo urbano y urbanizable con oferta para usos prioritarios, estableciendo precios de referencia para reducir la especulación, y con el diseño y promoción para su formalización en Ley, de los instrumentos que requieran las políticas de desarrollo urbano.

(RAMIREZ FAVELA, IRACHETA ALFONSO, 2014)

En favor de las recomendaciones anteriores, en los nuevos y recientemente publicados Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda 2012-2018, bajo el auspicio de la SEDATU, dentro del objetivo 3 que se refiere al tema de la gestión del suelo, se plantean algunas estrategias interesantes. A continuación se cita textual el apartado mencionado, destacando en azul aquellas acciones que se vinculan directamente con el tema de la cura y la vacuna frente al problema que nos ocupa:

Objetivo 3. Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.

Para contar con ciudades densas es necesario incentivar la ocupación de los baldíos intraurbanos, administrarlos eficientemente y procurar el acceso de toda la población demandante al mismo, especialmente el suelo requerido por los grupos sociales de menor ingreso y el suelo necesario para proveer a la ciudad de la infraestructura y equipamientos suficientes para el desarrollo de sus habitantes.

Por ello es necesario crear nuevos instrumentos para la reagrupación parcelaria, transferencia de potencialidades, reparcelación, polígonos de actuación y administración de plusvalías. En paralelo, es necesario crear instrumentos para generar reservas territoriales para el desarrollo de la ciudad, recuperar y aprovechar debidamente los derechos de vía y en general los inmuebles en manos del gobierno en sus tres ámbitos (PNDUyV, 2012-2018).

- 5) Es fundamental que las acciones de regularización estén vinculadas con las políticas urbanas, habitacionales y ambientales en los tres ámbitos de gobierno. Lo anterior significa que los instrumentos de planeación urbana, de ordenamiento territorial (incluidos Atlas de riesgo) y ambiental, deben orientar las acciones de regularización definiendo criterios claros y precisos sobre si la misma es viable o no.
- 6) El tema de la reubicación debe ser otra acción importante a considerar dentro de la política pública. Si bien representa altos costos sociales y

políticos, la prevención y mitigación del riesgo (principalmente a eventos relacionados con fenómenos hidrometeorológicos) debe ser un factor prioritario en la gestión de zonas informales. Antes de optar por la regularización y las acciones de mejoramiento es fundamental que se considere el nivel de riesgo de los asentamientos. Lo anterior se vuelve esencial en un contexto donde los efectos del cambio climático impondrán desafíos cada vez más intensos a las ciudades, particularmente a los pobladores en condición de vulnerabilidad social.

- 7) Con base en el punto anterior, la regularización de corte integral (no solo dominial) puede ser una excelente herramienta en materia de adaptación al cambio climático. Esto mediante la implementación de acciones de mejoramiento orientadas a mitigar el riesgo de la población y de la infraestructura social y económica a eventos como inundaciones/deslaves, ciclones tropicales y sequías.
- 8) Finalmente, la regularización debe ser considerada como una política no solo de carácter urbano, por el contrario, debe enmarcarse dentro de la política social y económica a nivel federal, estatal y municipal, considerando aspectos como acceso a empleo, educación y servicios de salud. Lo anterior cobra especial relevancia si se considera que la pobreza no explica por sí sola la informalidad urbana, por el contrario, la segunda condiciona y promueve a la primera.

V Referencias bibliográficas

AGUADO HERRERA EMMA ET AL. Tierra social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades. Estudios agrarios. 1997, p.5-12.

BANCO INTER AMERICANO DE DESARROLLO (BID). Sostenibilidad Urbana en América Latina y el Caribe. 2011, p.1-29.

BOJORQUEZ-LUQUE JESÚS. Importancia de la tierra de propiedad social en la expansión de las ciudades en México. Revista Ra Ximhai, vol. 7, núm. 2, mayo-agosto, 2011. Universidad Autónoma Indígena de México, El Fuerte, México, p.306.

BARDACH EUGENE. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. CIDE. 1998, p.38-45.

COULOMB RENE, SCHTEINGART MARTHA. Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy. UAM- Azcapotzalco. 2006.

CENTRO MARIO MOLINA (CMM). Propuestas Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de la Megalópolis del Centro de México. 2012.

CEPAL-ONU-ILPES. Formación de capacitadores en metodología de Marco Lógico.2008.

CLICHEVSKY NORA. Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. Universidad Nacional de Colombia. Revista Bitácora Urbano Territorial. 2009.

CLICHEVSKY NORA. Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. ONU-CEPAL. 2006.

CLICHEVSKY NORA. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. CEPAL, 2003.

CALDERÓN COCKBURN JULIO. Políticas de regularización y mejoramiento urbano en América Latina. Documento enviado a la Biblioteca del Foro Electrónico “Suelo: Acceso, regularización y precariedad urbana en América Latina y el Caribe” División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos – CEPAL, 2004.

DAVIS MIKE. Planeta de ciudades miseria. 2006. p. 13-14.

DUHAU EMILIO ET AL. Las Reglas del Desorden, Habitar la Metrópoli. 2008. UAM-Azcapotzalco.

DUHAU EMILIO. Dimensiones sociopolíticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares. Lincoln Institute of Land Policy. Curso de desarrollo profesional sobre mercados informales, regularización y programas de mejoramiento urbano en América Latina. 2002.

EIBENSCHUTZ HARTMAN ROBERTO ET AL. Mercado formal e informal de suelo; análisis de 8 ciudades. Universidad Autónoma Metropolitana. 2006.

EDITH JIMÉNEZ HUERTA. El principio de la irregularidad. Mercado de suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998. Universidad de Guadalajara y Centro de investigaciones y estudios multidisciplinarios de Aguascalientes. 2000.

FUNDACIÓN CIDOC Y SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL SHF. Estado Actual de la Vivienda en México. 2014.

FERNANDES EDESIO. Regularización de asentamientos informales en América Latina. Informe sobre enfoques en políticas de suelo. Lincoln Institute of Land Policy. 2011.

FERNANDES EDESIO. Los desafíos de la regularización de asentamientos informales consolidados en las áreas urbanas en Brasil. 2010. Capítulo 5.

FERNANDES EDESIO. La influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto. 2002. Revista Land Lines.

FERNANDES EDESIO, SMOLKA MARTIM. Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones. 2004. Revista Land Lines.

GARCÉS FIERROS CÉSAR. Suelo urbano para la población pobre de México. La situación demográfica de México. 2009.

IBARRA LARISSA. Una política entrampada. La regularización de los asentamientos humanos irregulares en suelo de origen social en México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). Censo Nacional de Población y Vivienda. 2010.

IMCO-CTS-CMM. Reforma Urbana. 100 ideas para las ciudades de México. 2013.

IRACHETA ALFONSO et al. Reflexiones sobre política urbana. El Colegio Mexiquense. 2013.

RAMÍREZ FAVELA, IRACHETA ALFONSO et al. Proyecto del Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS). 2014.

Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación, 5 de agosto de 1994. México.

Ley de la Reforma Agraria. Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 1971. México.

LAHERA EUGENIO. Política y Políticas Públicas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), división de desarrollo social. 2004.

MOSQUERA NOGUERA ET AL. Aspectos de los Asentamientos Irregulares en América Latina. 2005. Universidad Católica de Colombia, p. 14-16.

ONU-UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. The Challenge of Slums. 2013, p. v.

ONU HABITAT. El Estado de las ciudades de América Latina. 2012.

OLIVERA LOZADA GUILLERMO. La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México. 2005.

OBSERVATORIO PANAMERICANO. Concurso OPPTA; Chimalhuacán. Estado de México. Cómo re-estructurar un tejido urbano resultado de procesos acelerados de urbanización irregular. 2012.

PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DE LA CIUDAD PUEC. México, Perfil del Sector de la Vivienda. 2012. Universidad Nacional Autónoma de México, p. 141.

SALAZAR CARLOS. La definición de política pública (Dossier).

SALAZAR EUGENIA. Irregular. Suelo y mercado en América Latina. El Colegio de México. 2012.

SMOLKA MARTIM. Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. 2002. Lincoln Institute of Land Policy. Curso de desarrollo profesional sobre mercados

informales, regularización y programas de mejoramiento urbano en América Latina.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL1). El Estado de las Ciudades de México. 2012.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL2). Sistema Urbano Nacional 2012.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL3). Programa de 100 ciudades. Incorporación de suelo al desarrollo urbano.2006.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL4). Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares. 2010.

SENADO DE LA REPÚBLICA – FUNDACIÓN IDEA. México Compacto. 2015.

SCHTEINGART MARTHA. Expansión urbana, conflictos sociales y deterioro ambiental en la ciudad de México. Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales CEDUA. Colegio de México COLMEX.

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU). Programas nacionales de desarrollo urbano y vivienda (PNDUyV), 2012-2018.

VERÍSSIMO ANTONIO AUGUSTO. Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales. FLACSO-Ecuador. 2012.