



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

**“LA COORDINACIÓN ENTRE FEDERACIÓN Y ESTADOS PARA
LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL
MARCO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

PEDRO HERNÁNDEZ LÓPEZ

DIRECTOR

DR. EN Cs. ALEJANDRO A. P. AGUILAR MIRANDA

REVISORES

DR. EN C. P. Y S. JOEL MENDOZA RUIZ

M. EN G. Y A. P. KARINA REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ

TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, MARZO DE 2016.

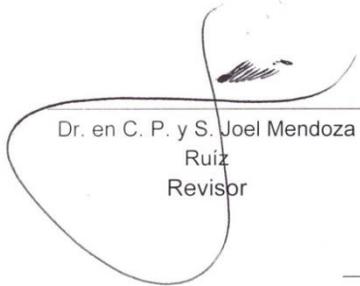
Texcoco, México a 22 de enero de 2016

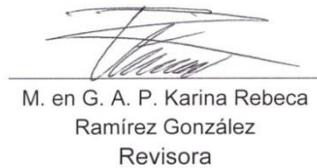
M. EN C. E. VIRIDIANA BANDA ARZATE
SUBDIRECTORA ACADEMICA DEL
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO.
PRESENTE:

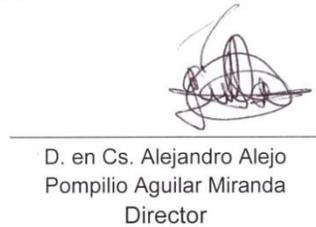
AT'N LIC. EN I. A. CINTHYA TERESITA ISLAS RODRÍGUEZ
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado **“La coordinación entre federación y estados para la regularización de la tenencia de la tierra en el marco de las relaciones intergubernamentales”** que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta el sustentante **Pedro Hernández López** con número de cuenta **1124529** respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos por lo que se le otorga el voto aprobatorio para su sustentación, pudiendo **continuar con la etapa de digitalización del trabajo escrito.**

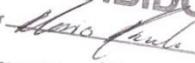
ATENTAMENTE


Dr. en C. P. y S. Joel Mendoza
Ruiz
Revisor


M. en G. A. P. Karina Rebeca
Ramírez González
Revisora


D. en Cs. Alejandro Alejo
Pompilio Aguilar Miranda
Director

c.c.p. Sustentante Pedro Hernández López
c.c.p. Director D. en Cs. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
c.c.p. Titulación Lic. en I. A. Cinthya Teresita Islas Rodríguez

**TITULACION
RECIBIDO**
Por 
Texcoco, Méx., a 22 de enero del 16

AGRADECIMIENTOS

A Dios y a mi Familia,
porque han sido el pilar que me ha sostenido
para continuar avanzando en el largo camino de la vida.

A mis Padres,
por su gran contribución en toda mi vida académica,
porque con su apoyo para que no dejara a un lado mis estudios,
estoy terminando una etapa más.

A mi hermano Luis Alberto,
porque es para mí un ejemplo claro de humildad y respeto,
a quien debo mucho por su ayuda en el trabajo
que sostuvo parte de mi carrera.

A mi pequeña, pero gran Familia,
porque han estado conmigo en momentos difíciles
que solo juntos hemos podido superar.

A mis profesores de Licenciatura,
Alejandro, Joel, Antonio y Karina, por su amistad y gran apoyo.
Por brindarme un pequeño, pero acogedor espacio de su oficina,
en donde conocí al gran equipo que juntos conforman.

DEDICATORIA

A mis Padres,
Feliciano Hernández R. y Regula López H.

A mi Esposa e Hijo,
Viridiana Ortiz M. y Pedro Alejandro Hernández O.

Mis queridas familias...

ÍNDICE

LA COORDINACIÓN ENTRE FEDERACIÓN Y ESTADOS PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Introducción	1
CAPÍTULO I	
Las Relaciones Intergubernamentales y el sistema federal	
1.1 Relaciones intergubernamentales y el federalismo mexicano	4
1.2 Las características y modelos de las Relaciones Intergubernamentales	12
1.3 Los temas de las Relaciones Intergubernamentales	18
1.4 La Coordinación Intergubernamental y la descentralización en México	21
1.5 Los asuntos sobre límites y jurisdicciones político-estratégicas	27
1.5.1 Cuestiones jurisdiccionales y limítrofes nacional-estatales	28
1.5.2 Cuestiones jurisdiccionales y limítrofes local-estatales	30
1.6 La regularización de la tenencia de la tierra en México	32
CAPÍTULO II	
Los ejidos y la urbanización en México	
2.1 La transformación del sistema político: del autoritarismo al corporativismo	38
2.2 La reforma agraria y la ocupación habitacional de los ejidos	46
2.3 La intervención gubernamental en la planeación territorial	55
2.4 El ejemplo más dinámico de urbanización: la Zona Metropolitana del Valle de México	59
2.4.1 Delimitación y población	65
CAPÍTULO III	
Análisis de las relaciones intergubernamentales en la intervención de la regularización de la tenencia de la tierra: federación-estados	
3.1 Distribución de la tenencia de la tierra y los avances en materia de regularización	75
3.2 La intervención gubernamental en el problema de la regularización de la tenencia de la tierra	78
3.2.1 La intervención de la CORETT y los convenios de coordinación estatales	80
3.2.2 Los principales programas de regularización territorial	100
1) El PROCEDE	100
2) El FANAR	103
3) El PASPRAH	107
3.3 Conclusiones generales	111
3.4 Anexos	117
Bibliografía	123
Documentos oficiales	131
Webgrafía	135

LISTA DE ILUSTRACIONES

Tabla número	Descripción	Página
Tabla 1	Rasgos Característicos de las Relaciones Intergubernamentales	12
Tabla 2	Etapas históricas de las Relaciones Intergubernamentales	15
Tabla 3	Las ocho temáticas de Wright (1997)	18
Tabla 4	Periodo de reparto agrario	41
Tabla 5	Principales organismos financieros y los montos de inversión para vivienda a partir de 2007 a junio de 2015	54
Tabla 6	Crecimiento poblacional de las Entidades Federativas de la Región Centro de México, 1970-2010	63
Tabla 7	Evolución de la población total nacional y la Región Centro de México	63
Tabla 8	Definiciones de zona o área metropolitana de una ciudad	64
Tabla 9	Delimitación de la ZMVM conforme a los criterios interinstitucionales	67
Tabla 10	Delimitación de la ZMVM conforme a criterios del Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2009	69
Tabla 11	Criterios para la incorporación de municipios hidalguenses a la ZMVM	69
Tabla 12	Los municipios del Estado de Hidalgo incorporados a la ZMVM en 2008-2010	70
Tabla 13	Delegaciones y municipios que conforman la zona metropolitana, criterio CECM 2008 y COESPO 2009	71
Tabla 14	Distribución de la tenencia de la tierra en México	76
Tabla 15	Avances en materia de Regularización de la Tenencia de la Tierra	77
Tabla 16	Contenido de los convenios de colaboración entre la CORETT y las entidades federativas	83
Tabla 17	Número de municipios en donde la CORETT interviene	89
Tabla 18	Organismos intergubernamentales para la Regularización de la tenencia de la tierra en México	90
Tabla 19	Registro de Ejidos y Comunidades certificadas hasta el año 2009	104
Tabla 20	Total de núcleos regularizados por cada entidad federativa 2009	105
Tabla 21	Subsidio federal y número de beneficiarios del programa PASPRAH	110
Diagrama/ Gráfica número	Descripción	Página
Diagrama 1	Distribución de la tenencia de la tierra en México	33
Diagrama 2	Fases del procedimiento para fraccionar la propiedad privada	49
Gráfica 1	Porcentaje de participación por parte del organismo federal CORETT en los estados	88
Grafica 2	Nivel de participación por parte de los gobiernos estatales en materia de RTT	99
Mapa número	Descripción	Página
Mapa 1	Región centro de México. División política por estados y principales zonas metropolitanas	61
Mapa 2	Delimitación de la ZMVM, criterio interinstitucional	66
Mapa 3	Delimitación de la ZMVM, criterio de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana 2008	68

Anexos	Descripción	Página
Anexo 1	CORETT. Respuesta a la solicitud de información 150750002616, intervención y los problemas más comunes en la RTT.	117
Anexo 2	CORETT. Solicitud de información 150750016515, cifra histórica de regularización territorial hasta octubre de 2015.	118
Anexo 3	CORETT. Respuesta a la solicitud de información 150750000816, registro histórico de avances del PASPRAHT 2008-2014.	120
Anexo 4	SEDATU. Respuesta a la solicitud de información 0001500002716, datos históricos sobre el PASPRAH	121
Anexo 5	SEDATU. Respuesta a la solicitud de información 0001500002716, avances del PASPRAH hasta 2008-2015.	122

GLOSARIO DE SIGLAS

Sigla	Descripción
RIG	Relaciones Intergubernamentales
RTT	Regularización de la Tenencia de la Tierra
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CIG	Coordinación Intergubernamental
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PAN	Partido Acción Nacional
IFE	Instituto Federal Electoral
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PND	Plan Nacional de Desarrollo
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
FONHAPO	Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitantes Populares
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México
POZMVM	Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ZMG	Zona Metropolitana de Guadalajara
CECM	Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana
CONAPO	Consejo Nacional de Población
GEH	Gobierno del Estado de Hidalgo
SAHDUE	Subsecretaría de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ecología
COESPO	Consejo Estatal de Población
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
BM	Banco Mundial
PSD	Programa Sectorial de Desarrollo
ROP	Reglas de Operación
PNV	Política Nacional de Vivienda
ZMM	Zona Metropolitana de Monterrey

Introducción

En México, como en muchos otros países y sobre todo los que mantienen un régimen federal, las actividades e interacciones entre los distintos órdenes de gobierno generan un dinamismo constante. Esta característica es la base de los gobiernos que realizan esfuerzos por coordinarse en sus tareas con la finalidad de lograr una colaboración mutua. El estudio de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) parte en gran medida de la importancia que tiene la atención a los mecanismos de coordinación y gestión entre las diferentes unidades de gobierno que generan este dinamismo, en donde la constante ha sido principalmente el fortalecimiento de la administración pública para la mejora de los servicios públicos y la resolución de diferentes problemáticas sociales.

Cabe destacar que una de las tareas principales de RIG ha sido generar conocimientos para la comprensión del funcionamiento de los sistemas federales. A través del estudio del funcionamiento de estos sistemas, las RIG encuentran su límite y alcance de desarrollo, porque es ahí donde se encuentran implícitos, no solo en la distribución de atribuciones entre federación, estados y municipios, sino que a su vez en la pertenencia a un sistema federal, lo que implica la existencia de relaciones de subordinación y dependencia, con rasgos de autonomía y soberanía, que al final son producto de la forma de gobierno que opera en los países, como el caso de México al constituirse como una república representativa, democrática y federal.

Generalmente un sistema federal presenta por lo menos dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos, uno para todo el país y otro para las regiones; siendo esta la característica primordial de esta forma de gobierno. Sin embargo no existe una receta general que describa al federalismo, lo que demuestra una enorme variedad de federaciones en todos los aspectos. En el caso del sistema federal mexicano, el cual se caracterizaba por una cierta centralización, ha presentado en las últimas décadas el manejo de políticas descentralizadoras que optan por una colaboración entre gobiernos a través de la generación de actividades que tiendan a descentralizar el quehacer gubernamental. De este modo, la descentralización se presenta como un modo para distribuir el poder y transferir a los

gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, que tienden a diluir la centralización que había marcado al país.

El tema de la distribución de competencias forma parte de esta tarea descentralizadora, y se expresa en el artículo 124 constitucional. Este tema ha contribuido a la generación de una vasta gama de RIG que propician un manejo coordinado de los asuntos públicos. Tal es el caso del presente trabajo que atiende el tema de la intervención en la Regularización de la Tenencia de la Tierra (RTT) en los estados, un asunto federal en donde, a causa del tamaño del problema, se han tenido que realizar convenios de colaboración con gobiernos locales para intervenir en un asunto público, convirtiéndose en un tema de RIG.

El interés en el estudio del tema a través del enfoque de las RIG, surge principalmente por la importancia que estas representan al colocarse como un análisis del federalismo a detalle, en el cual no se solo se establecen las pautas de actuación generales de los ámbitos de gobierno (federal, estatales y locales), sino que también se atienden las relaciones que de estas derivan como los encuentros entre funcionarios públicos en busca de un quehacer estructurado estratégicamente.

En ese entendido, el objetivo del presente trabajo es analizar las relaciones de coordinación entre ámbitos de gobierno en materia de RTT en México, atendiendo el enfoque de RIG expuesto por Deil S. Wright (1997) en su obra de 1978, *Understanding Intergovernmental Relations*, la cual es el referente principal del trabajo y de mayor recurrencia entre los estudiosos del tema; pues colabora con el propósito de determinar el tipo de tratamiento que reciben estos asuntos y el modelo de autoridad que predomina en ellos.

Para cumplir con el objetivo este trabajo se divide en tres capítulos; el primero se basa en definir los conceptos y describir las características de las RIG y del federalismo; así como las temáticas y los modelos de autoridad de Wright (1997). De las temáticas expuestas, se pone especial atención en el tema de los límites políticos entre la federación y los estados, siendo el área en donde se inscribe el trabajo en general. Se incluye también el tema de la descentralización en México para tener un

panorama general de la influencia que ha tenido en la generación de RIG en la administración pública.

En el segundo capítulo se describe de forma breve como se llevó a cabo la transición del autoritarismo al corporativismo en el sistema político que incorporó a las masas sociales en los juegos de poder de la autoridad dándoles algunos beneficios a cambio, en este caso una cierta libertad para decidir en el manejo de las tierras. Así mismo se presenta como se llevó a cabo el problema de la ocupación habitacional de los ejidos, tomando como ejemplo más dinámico a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) por ser la más grande y más poblada del territorio nacional.

El tercer capítulo corresponde al estudio de la intervención de los gobiernos en la atención a la regularización de la tenencia de la tierra. En este apartado se lleva a cabo un análisis de las relaciones intergubernamentales surgidas a partir de la atención al tema del crecimiento urbano descontrolado en México. Se hace una revisión de los convenios de coordinación que tiene la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) con los estados de la República para intervenir en la planeación y ordenación del suelo dentro de sus respectivas competencias. De este modo se determina bajo qué modelo de autoridad se ha tratado el tema y cuál ha sido el área de atención por parte de cada ámbito gubernamental. Así mismo se establecen los resultados a los que se ha llegado y las tareas pendientes que aún quedan en materia de regularización de la tenencia de la tierra.

Capítulo I

Las Relaciones Intergubernamentales y el sistema federal

En México, como en muchos otros países y sobre todo los que mantienen un régimen federal, las actividades e interacciones entre los distintos órdenes de gobierno generan un dinamismo constante. Esta característica da forma a un gran número de temáticas en torno al estudio del gobierno que ayudan en el desarrollo y comprensión de su funcionamiento. El estudio de las RIG incluye estas temáticas porque, vista como una disciplina, colabora en la generación de conocimiento que se orienta al mejoramiento del desempeño publiadministrativo a través del incremento de la racionalidad en el intercambio de información y la experiencia sobre los asuntos públicos.

En tal sentido, este capítulo aborda conceptos relacionados con esta disciplina, sus características y sus temáticas con base a lo que expone Deil S. Wright (1997). Así mismo, destaca la relación que hay entre las RIG, el federalismo y el tema de la descentralización, ya que ha sido a través de esta última que las relaciones entre gobiernos se han desarrollado. Se enfatiza el tema de límites y jurisdicciones como parte de las RIG para referenciar el esquema de coordinación en materia de regulación del suelo en la interacción nacional-estatal.

1.1 Las Relaciones Intergubernamentales y el federalismo mexicano

Los estudios de las RIG son más recientes con respecto a los del federalismo. Hay quienes las han catalogado en su momento como un federalismo de “nuevo cuño” (Wright, 1997:130) y otros, como “la dimensión oculta del gobierno” (Ibíd.:68). Sin embargo el federalismo y las RIG son temas asociados, ya que la relación que hay entre ambos resulta complementaria en el estudio de la dinámica y conducta de los niveles de gobierno de un país de corte federalista. No obstante, cabe destacar que las RIG incluyen un campo de estudio más amplio con base en la experiencia de los Estados Unidos (lugar en donde surge el concepto), en donde el federalismo tendía a subrayar las relaciones entre el gobierno nacional y los estados, mientras que las

RIG reconocen la presencia e importancia de todos los tipos de combinaciones que se pueden dar entre los niveles de gobierno de un Estado federal.

Sin embargo, para realizar un estudio más preciso acerca del concepto de RIG, es necesario revisar y señalar algunos aspectos importantes como la relación que guarda con el federalismo. Si bien es cierto que las RIG han representado un paso adelante en los estudios del federalismo, es necesario abundar más en aquellas características que diferencian estos dos conceptos. En el estudio de este tema es indispensable tener en cuenta un esquema básico del federalismo, para comprender porque se considera que las RIG han sido una evolución misma del federalismo.

Hamilton, Jay y Madison (1787-1788) señalaban que el federalismo es una “unidad en la diversidad” caracterizado por la interrelación e interdependencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación (Senado de la República, 1998:11). Estos pensadores concebían al federalismo, no solo como un proceso evolutivo que sustituía a otros sistemas de gobierno, sino que también tomaban en cuenta su evidente unión con el constitucionalismo.

Un sistema federal, generalmente presenta por lo menos dos órdenes de gobierno, uno para todo el país y otro para las regiones, y una constitución escrita la cual no es totalmente reformable unilateralmente por el gobierno federal. Si hay una esencia del federalismo, esta es la existencia de dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos con un grado de auténtica autonomía respecto del otro, siendo los gobiernos de cada nivel responsables ante sus respectivos electorados (Anderson, 2008:22). Lo que significa que los gobernados pueden estar sujetos a una doble autoridad ejercida dentro de los límites de su respectiva competencia. En ese entendido, el federalismo es:

...un proyecto de vida política que, organizado como forma de gobierno, tiene como sustento instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a relaciones de poder que permiten la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política (Uvalle, 2000:22).

En esta forma de gobierno convive una suma de poderes concurrentes que tienen en común la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno aspirando llegar al consenso y a la legitimidad. Sin embargo, el federalismo no está exento de conflictos, pues desde el momento en que alude a la categoría de gobierno ya es considerado como institución donde se abordan y solucionan problemas como los conflictos de competencia. Como bien lo menciona Wildavsky (1990) en sus textos, “el federalismo autentico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado” (Orban, 1990: 71).

A pesar de que hay varios países que adoptan al federalismo como sistema de gobierno, no todos presentan las mismas características. Algunos países se encuentran altamente centralizados y otros no lo están ya que tienden a descentralizar el poder a los demás órdenes de gobierno para que colaboren en las labores administrativas. Entonces, no necesariamente todos los países con regímenes federales son similares en su terreno práctico, pues a pesar de que se establecen diversas características del federalismo, no todos cumplen con ellas.

El federalismo concebido después de la revolución mexicana adoptaba un alto grado de centralización. Ello se debió en gran medida a que el sistema político formado en México a lo largo del siglo XX tuvo como pieza fundamental una presidencia de la república sumamente fuerte, que desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante, no solamente sobre la política local, sino también sobre el Congreso de la Unión y hasta la Suprema Corte de Justicia (Serna de la Garza, 2008: 549). Esto daba como resultado la subordinación de los estados a los poderes federales, en particular a la institución de la presidencia de la república.

Esta lógica centralizadora del antiguo sistema político, acusadamente presidencialista, por medio de la cual se consolidó la subordinación de los estados a los poderes federales, se ha ido evaporando; en su lugar se ha definido un sistema en el que distintos actores, tanto políticos como ciudadanos, reclaman nuevos espacios de participación y decisión (Ibíd.). A este nuevo sistema contribuyen las

RIG, una forma de sincronización entre entidades de gobierno que es diferente en algunos aspectos al federalismo clásico mexicano, en el que predominaba en algún momento un centralismo muy marcado.

En el federalismo de un Estado moderno, como es el caso del federalismo mexicano actual, conviven formas de vida central y descentralizada. Uvalle (2000) asegura que “en ningún momento la descentralización es antagónica con la centralización gubernamental, la cual es necesaria y saludable” (:20). Asegura que como decisión política de gran importancia, la descentralización forma parte de un conjunto de competencias que se transfieren por parte de la administración central a entes que se decide han de desenvolverse como gobiernos autónomos.

En ese sentido, y estrictamente hablando, el federalismo en la vida moderna gubernamental da lugar a un conjunto de poderes que deben dirigirse, coordinarse y colaborar de manera conjunta. Esto implica que forzosamente existan RIG, en el marco jurídico que se establezca en cada caso y a través de las herramientas que sean necesarias para realizar las diversas actividades de coordinación e integración.

En términos generales, el federalismo en México fué adoptado por primera vez a partir de la constitución de 1824, que en su artículo cuarto señalaba que, “la nación adopta para su gobierno la forma de Republica representativa, popular federal” (Carbonell, 2003:379), y en el artículo siguiente mencionaba a las partes integrantes de la federación. Sin embargo, fué víctima de una crisis que tuvo que enfrentar, ya que formó parte de una disputa entre los partidos políticos de ese tiempo en donde, por un lado, los liberales luchaban por la implantación y conservación del federalismo y, por otro, los conservadores tenían por bandera el centralismo.

Actualmente hay diferentes perspectivas para conceptualizar al federalismo, pues no existe un modelo universal que lo defina. Cada estado federal tiene su propia estructura institucional y sus mecanismos de funcionamiento; en México, por ejemplo, se ha manejado principalmente la perspectiva normativa, que generalmente se estudia a la luz de las disposiciones particulares de cada ordenamiento territorial, que en este caso son las disposiciones que se encuentran debidamente expuestas

en la Carta Magna; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Ahora bien con respecto a las RIG, se debe tener en cuenta que se tienen dos dimensiones básicas que deben ser atendidas:

En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno...involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas...La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no solo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.). El concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etcétera (Méndez, 1997:9).

Los estudios y prácticas de RIG comienzan a realizarse en la década de los treinta, a partir de la preocupación que había por mejorar la prestación de los servicios públicos en los Estados Unidos. En una definición clásica pero fundamental, Anderson (1960) definió a las RIG como “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal” (Wright: 1997: 68).

Esta definición es acertada para tener un panorama general de lo que son las RIG en el proceso de interacción entre los gobiernos, sin embargo, resulta un tanto general, hablando en un sentido estricto, ya que el tiempo y el contexto en el que se desarrollaban las RIG referidas por este autor han cambiado. En la actualidad no solo se trata de atender las actividades e interacciones entre gobiernos del sistema federal, pues ahora se debe incluir todo lo que deriva de estas acciones.

Los mecanismos legales de colaboración; la vinculación y participación de entidades de gobierno; las reglas o procesos de coordinación y gestión gubernamental; el diseño de modelos, estrategias, políticas y convenios; son algunas de las actividades que forman parte del gran entramado en donde se desenvuelve el actuar de las RIG. “Se requieren compromisos más allá de lo constitucionalmente aceptado, en virtud de que los problemas sociales han rebasado la capacidad de los

gobiernos” (Hernández, 2006:38). En tal sentido, para complementar la definición clásica sobre las RIG, es necesario mencionar algunas otras concepciones.

Birkhead (1967) considera que esta clase de relaciones es el principal medio para llevar adelante los asuntos del gobierno interior. Se refiere a él como “...una serie intrincada y casi infinita de relaciones entre el gobierno nacional, los de los estados los de los municipios y los locales, así como entre los funcionarios de los mismos” (:186).

En palabras de Agranoff (1997) “...las relaciones intergubernamentales trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades del gobierno local” (:127).

Arandia (2002) menciona que las RIG son definidas como “el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas (:10,11).

A diferencia de la concepción de Anderson sobre las RIG y en complemento de la misma, estas acepciones hacen alusión, además de las relaciones que surgen entre niveles de gobierno, a la atención a los funcionarios públicos y a las políticas y estrategias de las cuales forman parte, siendo esta la tarea principal de los gobiernos y la principal razón para que mantengan este tipo de relaciones y negociaciones. Surge así el interés por atender, no solo la constante relación entre gobiernos sino también, los actos que de estas derivan.

En suma, para efectos de este trabajo se tomará en cuenta que las RIG son, en todos los casos:

...relaciones de orden político que se establecen entre dos o más niveles de gobierno para participar en la consecución de objetivos comunes, existiendo en mayor o menor medida autonomía en las decisiones; y se fundamentan habitualmente en disposiciones legales y, generalmente, en los convenios celebrados entre los diferentes ámbitos de gobierno. Aunque conviene agregar que tanto los arreglos

formales como informales entre funcionarios también son parte de las RIG (Covarrubias, 2007:85).

El tema de RIG ha venido adquiriendo cada vez más importancia. De forma inapelable, iniciativas públicas de escala nacional deben ser implementadas a través del involucramiento de organismos de distintos órdenes de gobierno, con lo que una significativa proporción de programas son en realidad el resultado de los esfuerzos a este nivel, pues cabe destacar que es un tema que se da por *default* dentro del gobierno, es decir, las RIG son actividades que surgen por el simple hecho de que los funcionarios pretendan llevar a cabo una interacción a través de las entidades gubernamentales para generar acuerdos, convenios, pactos, compromisos; que ayuden a atender determinado asunto, siempre y cuando cada uno actúe dentro de su respectiva competencia, evitando caer en conflicto.

La existencia de dos o más jurisdicciones, como es el caso de los sistemas federales, conlleva a la inevitable interacción entre unidades gubernamentales para lograr trabajar en conjunto y perseguir el objetivo común. Acciones como el diseño de modelos, estrategias políticas y convenios que les brinden más posibilidades de atender a las demandas ciudadanas para eficientar sus actividades administrativas. Este es el sentido por el cual se denomina que las RIG se dan por *default*, ya que en el federalismo, sin duda alguna, se establecen un sinnúmero de RIG.

Cabe destacar que aunque existan diversas opiniones de autores sobre el significado de RIG, lo que hay que destacar es que la idea central de cada uno de ellos se basa en convencer que para que coexistan, deben haber unidades de gobierno, funcionarios públicos dentro de ellas y, principalmente, las actividades e interacciones que hay entre ellos y que derivan en algún tipo de acuerdo o negociación. Anteponiendo al elemento humano como la clave que influye poderosamente en la dirección de las acciones de las RIG; Anderson (1960) aseguraba que "...el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse, necesariamente, en términos de relaciones humanas y de la conducta humana" (:4).

Por consiguiente, y estrictamente hablando, Wright (1997) determinaba que “no existen relaciones entre gobiernos; solo hay relaciones entre funcionarios que gobiernan diferentes unidades” (:75). Por lo que las acciones y actitudes de los funcionarios públicos se encuentran en el meollo de las RIG. Cada funcionario en cada unidad de gobierno, es una pieza clave en el funcionamiento de la gestión intergubernamental, en donde el consenso o el conflicto son la constante, y producto de estas relaciones.

Después de atender las características de RIG y las del federalismo, se puede notar visiblemente la diferencia que hay entre ambos. Esto ayuda a comprender la relación que tienen un tema con el otro y entender que las RIG no son una evolución misma del federalismo, sino más bien son parte de un complemento de los estudios sobre el funcionamiento del gobierno. Mientras el federalismo se refiere a la distribución de funciones y potestades en los regímenes federales, las RIG abordan los aspectos más dinámicos que aparecen en el desarrollo de las políticas, es decir, se refieren a asuntos más específicos del comportamiento de quienes reciben los poderes (producto del sistema federal) e interactúan unos con otros para lograr mutuo acuerdo político en donde la constante se dirige a la mejora en la administración pública, siendo este el principal objetivo en común.

Las RIG como enfoque teórico, permiten el estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde una tendencia institucional. Desde este enfoque se pueden explicar diferentes factores que inciden en la conformación y estructuración de las relaciones entre los gobiernos, particularmente, aquellas de tipo formal y reguladas; asimismo, “permite explicar la permanencia de prácticas informales y no reguladas como el clientelismo, el sostenimiento de relaciones individualistas y jerárquicas en contextos democráticos y descentralizados” (Zapata, 2013:3).

Aunque las RIG cuentan con un extenso marco de análisis que nos ayuda en el estudio del funcionamiento del gobierno, tienen una estricta relación con el federalismo en el sentido en que es a través de este modelo que se originan y comienzan a desarrollarse. La existencia de varios organismos gubernamentales, y la distribución del poder entre ellos, dan forma y contenido a un sinnúmero de

relaciones basadas principalmente en la coordinación, que naturalmente tendrán que atenderse desde una disciplina científica; las RIG.

1.2 Las características y modelos de las Relaciones Intergubernamentales

En este apartado se describen las características y los modelos de las RIG, tomando en cuenta lo expuesto por Wright (1997), un importante tratadista estadounidense de este tema, quien en atención a la operación intergubernamental de las políticas y el funcionamiento del gobierno en Estados Unidos, desarrolla una serie de categorías encaminadas a la acumulación de evidencia empírica. Para ello, distingue en el sistema federal estadounidense (contexto en donde realiza sus trascendentales estudios) una serie de *características* y *modelos de autoridad* respecto a RIG.

En términos generales, este autor delineó cinco características, siete etapas históricas y tres modelos de autoridad que describían a las RIG del sistema federal estadounidense. Sobre las características, menciona que son cinco y las enlista de la siguiente manera:

Tabla 1. Rasgos Característicos de las Relaciones Intergubernamentales

Características	Descripción
El número y la variedad de las unidades gubernamentales	Nacionales, Estatales, Condados, Municipios, Distritos escolares, Distritos especiales, Localidades [<i>Townships</i>]
El número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen	Comportamiento enfocado a un fin; Percepciones de otros participantes
La intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios	Contactos cotidianos; relaciones prácticas de trabajo, continuidad de pautas de acción
La importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios	Funcionarios elegidos: legisladores, ejecutivos, jueces. Funcionarios nombrados: administradores, gerentes, jefes de departamento, personal
La preocupación por cuestiones de política financiera	Ingresos: impuestos, ingreso intergubernamental, gastos fiscal. Gastos: gastos funcionales, impactos de la ayuda federal. Préstamos y deudas: mercados de capital y crisis financiera. Formulación y aplicación de políticas. Contenido de las políticas: cuestiones distributivas, regulatorias y redistributivas

Fuente: Wright, 1997:71,72. Características de las RIG.

Señala que en el federalismo se toman en cuenta principalmente las relaciones nacional-estatales e interestatales, dejando de lado en ocasiones al ámbito local (municipios). Por su parte las RIG reconocen las mismas pero también incluyen las locales-nacionales, locales-estatales e interlocales; lo que quiere decir que RIG abarcan todas las combinaciones que puedan haber entre unidades de gobierno del sistema federal. Toma en cuenta a las unidades gubernamentales como “el elemento legal en donde se demuestran la diversidad y complejidad de las RIG” (Wright, 1997:72). En ese entendido, expone que una *unidad de gobierno*, definida por La Oficina del Censo de los Estados Unidos, es concebida como:

“una entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental” (Government Printing Office, 1983:341).

Dichas unidades, señala Wright (1997), están formadas básicamente por recursos humanos (funcionarios públicos) quienes son un rasgo característico de las RIG y son la clave que influye poderosamente en la dirección de sus acciones. Las relaciones entre gobiernos son primeramente relaciones entre funcionarios. Las acciones u omisiones, así como las actitudes y conductas de quienes interactúan en las unidades de gobierno, definen las operaciones gubernamentales.

En torno a los *funcionarios públicos* hace referencia al elemento humano, el cual interactúa mediante diversas actividades que a cada uno le han sido conferidas, para llegar a acuerdos o negociaciones con el fin de lograr un objetivo en común. Sin embargo no siempre es así, ya que pueden surgir conflictos, resultado de discrepancias de diversa índole entre funcionarios. No obstante esa es una de las tareas de las RIG; ayudar a comprender la complejidad de relaciones que se dan en los tres órdenes de gobierno. “La multiplicidad de funcionarios elegidos, provoca una considerable variedad y complejidad en las relaciones que existen entre las diversas jurisdicciones y en los planes de gobierno” (Wright, 1997: 75).

La característica número tres, que se refiere a la *intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios*, esta representa por Wright (1997) como una serie de interacciones constantes, las cuales no se encuentran prescritas ni fijadas

por estatutos formales. Esto quiere decir que se trata de sucesos recurrentes de intercambio de información y de opiniones entre funcionarios para que “las cosas se hagan” (: 81). Considera que se deben orientar a metas mediante arreglos de diversa índole que recaigan en el marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios.

La importancia de las *acciones y actitudes* se ve reflejada en la participación de los funcionarios electos, así como en su comportamiento a la hora de intervenir en los procesos de toma de decisiones de las RIG. Todos los funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en la generación de acuerdos y negociaciones dentro del sistema gubernamental. Cada elemento humano en cada unidad de gobierno forma parte del conjunto mismo, que a partir del interés o desinterés que muestren, será el funcionamiento de la administración pública.

El último rasgo distintivo de las RIG es el que se refiere a la preocupación por política financiera, es decir, su componente de políticas. Wright (1997) alude a las políticas como aquellas acciones intencionadas de los funcionarios públicos, así como las consecuencias de estas mismas, que son resultado de las interacciones entre los participantes. No descarta que las políticas sean provocadas por los tribunales y las legislaturas, pero menciona que en las últimas décadas ha mermado su capacidad ante las grandes presiones sociales y los cambios tecnológicos. Lo anterior da lugar a que los administradores formulen y ejecuten políticas públicas, con la finalidad de generar cambios positivos. Estas acciones dieron paso a dos componentes en el aspecto político de las RIG.

La primera, ya mencionada, “consiste en aumentar la presencia y la influencia política de los administradores al formular y aplicar políticas y la segunda en introducir una mayor incertidumbre e impredecibilidad en el proceso de seguimiento de los propósitos públicos donde participan jurisdicciones múltiples [con sus funcionarios]” (Wright, 1997: 85).

En torno a las etapas históricas, son siete y consisten en analizar los cambios ocurridos en el sistema político de los Estados Unidos durante las últimas décadas. La experiencia del gobierno estadounidense transcurrió de la siguiente manera, según lo expuesto por Wright:

Tabla 2. Etapas históricas de las RIG.

Etapa	Periodo	Descripción
Conflictiva	Años treinta y antes	Limites jurisdiccionales y relaciones adversas de tipo legal
Cooperativa	Años treinta y años cincuenta	Miseria económica y amenaza internacional
Concentrada	Años cuarenta y años sesenta	Obras públicas, reconstrucción y desarrollo físico
Creativa	Años cincuenta y años sesenta	Malestar urbano y necesidades de servicios para los menesterosos
Competitiva	Años sesenta y años setenta	Coordinación y eficacia de los programas, y participación ciudadana
Calculadora	Años setenta y años ochenta	Sobrecarga administrativa y falta de confianza pública
Contractiva	Años ochenta y noventa	Restricciones fiscales y jurídicas, y enfrentarse al cambio

Fuente: Wright, 1997: 132 y 197, Siete fases de las RIG.

En lo que respecta a la primera etapa *Conflictiva*, consistió en identificar los poderes y las jurisdicciones gubernamentales, así como definir los límites de las acciones de los funcionarios, tanto del nivel nacional-estatal como del estatal-local. Wright (1997) considera que la actividad de distribuir papeles y especificar límites representaban esta fase de conflicto, en donde los esfuerzos apuntaban hacia una reorganización dirigida a identificar las funciones mejor desempeñadas por las grandes entidades y reasignarlas a una área gubernamental ya existente o a otra nueva. Lo anterior bajo el supuesto de que las actividades podían ajustarse dentro de los límites de cada gobierno.

En la fase *cooperativa* se demuestra un periodo en el que la colaboración intergubernamental tuvo un gran significado político, que propicio al alivio económico y a las amenazas internacionales. Wright (1997) menciona que el mecanismo principal que respondió a esta fase fué fiscal, pues se establecieron firmemente nexos fiscales considerables y significativos.

La fase *concentrada* se caracterizó por el establecimiento de diversos programas que se basaban en transferencias de ayuda asistencial, así como la construcción de aeropuertos, hospitales y carreteras, sistemas de planeación urbana, construcción de escuelas considerando que la educación era una principal defensa

en respuesta a importantes avances soviéticos en los campos científico, técnico y aeroespacial.

Durante las fases cooperativa y concentrada fué que se cocinó la fase *creativa*, caracterizada por ser una época de avance hacia un mayor grado de decisión más que hacia el cambio en la política y en las políticas públicas. Sobresalieron tres mecanismos de RIG: “1) La programación; 2) Las transferencias para proyectos especiales y, 3) La participación ciudadana” (Wright, 1997: 148).

La fase *competitiva* fué una consecuencia de la fase creativa, en donde, las transferencias y los clientes dispuestos a la participación, entre otras causas, llevaron a las RIG a una nueva fase. Las cuestiones relacionadas con la conducta burocrática, la competencia administrativa y la implementación pasaron a primer plano. En esta fase, Wright (1997) destaca la influencia de un clima político diferente al de otras etapas, en donde predominaba la atención al desempeño administrativo, o la falta de él, y en sus estructuras y relaciones organizativas que, o bien obstaculizaban, o bien favorecían la prestación de bienes y servicios públicos.

Con respecto a la fase *calculadora*, los problemas iban desde la capacidad de rendir cuentas, la bancarrota y los límites a la dependencia, el papel federal y la pérdida de la confianza pública. “La palabra calculadora iba en el sentido de pensar antes de emprender una acción, prever o predecir las consecuencias de las acciones que se planean” (Wright, 1997:180, 181). Finalmente, la fase contractiva, llamada así por la contracción de la ayuda federal, la cual se estaba reduciendo. Las relaciones local-estatales se veían afectadas por los tribunales federales, quienes intervinieron para revisar, modificar, limitar e imponer acciones local-estatales. Se enfocaban en mirar detalladamente las acciones de sus funcionarios.

Las etapas expuestas en este trabajo son consideradas como cortes en el tiempo, cuya utilidad es un referente para examinar cuales fueron los problemas sobre asuntos de políticas más significativos en cuanto a RIG se refiere. También auxilian en la comprensión de los mecanismos de las mismas y las percepciones de los participantes durante el periodo, así como su clímax aproximado. Ofrecen un

medio que organiza los acontecimientos del sistema federal estadounidense en el siglo XX, que sin lugar a dudas sirve como ejemplo para abordar en determinado momento las relaciones entre gobiernos de otros países con sentido federalista.

En cuanto a los *modelos de autoridad* que se describen a continuación; son producto del esfuerzo de Wright (1997) por definir cuál era la forma en que operaban las relaciones entre las autoridades y entre las jurisdicciones nacional, estatal y local en los Estados Unidos. Los modelos muestran tres tipos genéricos de autoridad: “*autoridad coordinada* (autonomía), *autoridad dominante o inclusiva* (jerarquía) y *autoridad igual o superpuesta* (negociación)” (:104).

En cuanto al primer modelo de autoridad coordinada, Wright (1997) señala que existen límites claros y bien determinados que separaban al gobierno nacional de los gobiernos estatales, con lo que los gobiernos locales se doblegan a los estatales. La relación que de entre ellos emana es de independencia y la pauta de autoridad es de autonomía. Los gobiernos locales son totalmente una creación del Estado, y sus funciones están determinadas por los escasos poderes que les eran concedidos.

En el segundo modelo, correspondiente al de *autoridad inclusiva o dominante*, el contexto cambiaba, ya que ambos gobiernos, tanto el gobierno estatal como los gobiernos locales, se encontraban absorbidos por el gobierno nacional. Wright lo representaba como “aumentar el pastel” (1997: 110), ya que según su esquema, si el círculo del gobierno nacional se expande, cubre en cierto grado a los otros gobiernos. La relación que aquí predomina es dependiente y de autoridad jerárquica.

En cuanto al tercer y último modelo, el de *autoridad superpuesta*. Existe un traslape entre los círculos que muestran tres rasgos característicos de este modelo. Wright considera que el traslape de los círculos muestra tres rasgos característicos del modelo:

Primero, hay áreas en donde se incluyen simultáneamente unidades o funcionarios de los tres ámbitos de gobierno. Segundo, las áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción y de plena discrecionalidad son relativamente pequeñas. Tercero, el poder y la influencia de que disponen los funcionarios están

limitados, esto quiere decir que lo que prevalece es la negociación entre ellos (Wright, 1997:117).

Los tres modelos expuestos son parte del estudio sistemático de un federalismo considerado de “*nuevo cuño*”, pero con el nombre de Relaciones Intergubernamentales, que prevalece principalmente en los Estados Unidos donde, según Michael Reagan, reemplazo a un federalismo “*anticuado*” (Wright, 1997: 130). Un federalismo en donde se tomaban en cuenta con mayor interés las relaciones nacional-estatales dejando a un lado las interacciones estatal-locales.

1.3 Los temas sobre las Relaciones Intergubernamentales

Bajo el esquema amplio que desarrolla Wright (1997) sobre las RIG, y en el entendido de que este modelo de análisis (visto incluso como disciplina científica) contribuye a los estudios sobre las relaciones entre entidades de gobierno de los sistemas federales; este texto describe someramente las temáticas sobre las RIG, enfocándose principalmente atención a una de ellas; el tema de las cuestiones sobre límites y jurisdicciones.

En cuanto al contenido de las RIG como orientación específica de las políticas públicas, este autor abordó ocho temáticas en función de la experiencia del gobierno de los Estados Unidos. Estos temas son ocho y se enumeran de la siguiente manera:

Tabla 3. Las ocho temáticas de Wright (1997)

Núm.	Temática
1.	Ingresos. La captación de recursos
2.	Ingresos locales
3.	Desembolsos y asignación de los gastos
4.	Desembolsos. Asignación de los gastos; Planeación financiera
5.	Cuestiones de límites y jurisdicciones
6.	Cuestiones distributivas y de desarrollo
7.	Políticas redistributivas
8.	Políticas regulatorias

Fuente: Deil S. Wright (1997). “*Para entender las Relaciones Intergubernamentales*” Fondo de Cultura Económica.

1. Los ingresos federación–estados arrojan que los gobiernos estatales han ganado la carrera fiscal de las RIG, debido a que importantes conceptos y montos son captados por los gobiernos estatales y autoridades locales. La principal interacción es definir las fórmulas de los conceptos intergubernamentales, en donde se registra un franco regateo en torno al ingreso principal: el impuesto sobre la renta (Wright, 1997: 237-239).

2. Los ingresos estados–gobiernos locales subrayan la discrepancia de las políticas fiscales estatales y locales, la primeras orientan la reducción de tarifas en pro del fomento económico mientras que las segundas pugnan por mayores recaudaciones. Adicionalmente, se señaló una competición entre tipologías locales de gobierno, la ciudad y el distrito escolar, por sus respectivos ingresos (Wright, 1997: 284-285).

3. La programación del gasto en servicios públicos destacó tres aspectos. El primero fue el papel histórico que han tenido los órdenes de gobierno en la prestación de servicios públicos, medido por la tendencia de los gastos. En cuanto a aspectos contemporáneos, el segundo fue la naturaleza y propensión de las transferencias federales, y el tercero fue el ejercicio de la discrecionalidad en la asignación y uso de tales transferencias (Wright, 1997: 350-351).

4. La implementación del gasto coordinado dedica el mayor análisis al manejo de la discrecionalidad ejecutiva. Bosqueja las imágenes o perspectivas en la mente de los actores para traducirlas en diagnósticos, pronósticos, estrategias de negociación y resultados en el largo plazo. Complementariamente, evalúa los impactos de los resultados clasificándolos en geográficos, económicos, intergubernamentales e institucionales (Wright, 1997: 411-413).

5. Los problemas públicos intervenidos, bajo la agravante de transgredir límites y jurisdicciones político-estratégicas, proyectaron las alternativas de enfrentar conflictos o celebrar convenios. Sobre la incursión en tribunales, se enfatizaron acuerdos para generar nuevas estructuras, mecanismos de comunicación y técnicas de resolución de disputas. Por su parte, en límites y jurisdicciones entre estados y gobiernos locales los asuntos han contado con tres niveles de acción: la legislación

estatal, las corrientes de cooperación intergubernamental y la dinámica entre funcionarios públicos (Wright, 1997: 470-471).

6. Las políticas distributivas enumeran distintos modelos de desarrollo económico. Entre ellos, la gestión de transferencias federales, la asignación de instalaciones navales a ciudades portuarias, la intervención del congreso federal para ampliar la liga de futbol americano y reponer equipos a determinadas ciudades, la ayuda federal condicionada a la generación municipal de empleo, así como la prevalencia de las políticas industriales estatales sobre la federal. Como tendencia nociva, se evidencian las dificultades de los gobiernos estatales para alinear lo urbano con el desarrollo económico (Wright, 1997: 501-502).

7. Las políticas regulatorias consideran la posibilidad de un proceso normativo conjunto. En materia de transferencias federales se enumeran tres categorías. El modelo de órdenes directas prescribe el cumplimiento de las obligaciones de gobiernos beneficiarios bajo amenaza de sanción. Las sanciones cruzadas son una variante del modelo anterior cuya sanción es la reducción de fondos. La regulación de requisitos transversales condiciona el uso de los fondos al establecimiento de garantías en derechos civiles, políticas ambientales y protecciones de discapacitados, entre muchas otras exigencias. En materia de políticas públicas, la precedencia parcial instituye por leyes nacionales estrategias básicas y delega la implementación a estados o gobiernos locales contra el cumplimiento de requisitos. Existen aplicaciones específicas en materias como la energía nuclear, la seguridad en el trabajo y el confinamiento de desechos sólidos (Wright, 1997: 552-553).

8. Las políticas redistributivas reseñan también sus modelos, en este caso de asistencia social. La salud se caracteriza por las transferencias federales hacia los gobiernos estatales para la construcción de hospitales. La educación se basa en un financiamiento estatal-local. En la individualización de apoyos asistenciales, 60% había sido financiado por la federación en colaboración con una administración local autónoma (Wright, 1997: 600-602).

1.4 La coordinación intergubernamental y la descentralización en México

El estudio de la Coordinación Intergubernamental (CIG) en México, si bien ha venido acompañando a la administración pública en el curso de su desarrollo, es un tema que se ha mantenido a la expectativa; la principal razón se fundamenta en la necesidad de generar vínculos de cooperación entre gobiernos para atender los grandes problemas políticos y sociales. No obstante, la división de poderes y distribución de facultades que atienden al principio del federalismo, han llevado al país a transitar por un camino lleno de relaciones entre los gobiernos, lo que ha derivado en una búsqueda constante por definir claramente el papel que juega la coordinación intergubernamental en el cumplimiento de las tareas que les han sido conferidas a cada entidad de gobierno.

La CIG significa “la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección; de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común” (Martínez, 1992:163). Este fenómeno demuestra dualidad de entidades con voluntades distintas que, empero, apuntan a empatar en objetivos comunes. Mediante esta actividad se pretende que los gobiernos lleguen a concretar acciones que faciliten la posibilidad de aprovechar los recursos mediante un mejor manejo de lo público, generando efectividad y credibilidad en sí mismos.

La gran diversidad y pluralidad de actores en las políticas ha sido un factor que ha aumentado la presión gubernamental para generar programas intergubernamentales que atiendan los diversos problemas sociales, y se conviertan en un medio de desahogue de las tareas que el sistema descentralizador ha atribuido a las diferentes dependencias de gobierno. Ante este sistema, la CIG se ha considerado como “un instrumento racional del Estado para el desarrollo de la descentralización, por el hecho de que dispersa competencias o las comparte” (Hernández, 2006: 43). Ha sido través de la coordinación que los gobiernos se han apoyado para generar políticas que dispersen competencias, que se le atribuyen a un Estado moderno.

México como estado federal, caracterizado por su alto grado de centralización durante décadas, llevaba a su vez actos de coordinación en la práctica; sin embargo se transforma en los años noventa a un Estado con un cierto grado de descentralización efectiva con una competencia multipartidista real de los ámbitos locales y regionales, lo que fractura en gran parte las lógicas de coordinación anteriores y obliga a recurrir a nuevas reglas institucionales (Jordana, 2001:7). En este proceso descentralizador se busca ampliar la capacidad de acción de los estados y municipios en busca de un federalismo más equilibrado en donde existan, como menciona Faya (1989), “nuevas relaciones o modernas relaciones intergubernamentales” (:48), que atribuyan a los gobiernos locales las facultades necesarias para que puedan gobernar y administrar dentro de un nuevo marco más dinámico.

Las nuevas relaciones del gobierno federal con los estados y con los municipios de México, constituyen un “Estado moderno en el que se deja de lado el centralismo para pasar a diseñar un nuevo federalismo cooperativo, mismo que genere la descentralización de la administración pública mexicana” (Faya, 1989:48), en donde las RIG y la CIG formen parte de la base de este sistema. En tal sentido, estas nuevas RIG ya no estarían basadas en un estado burocrático centralizado, que si bien es cierto que en algún momento resultó indispensable, ahora resulta ineficaz, injusto y en muchas ocasiones antidemocrático. Más bien apuntan a un equilibrio político por la participación de más actores con facultades necesarias para participar en los procesos de toma de decisiones racionales en las políticas.

La transición de un sistema federal basado en la técnica de competencias exclusivas a un federalismo basado en competencias compartidas y concurrentes entre niveles de gobierno, forma parte de un federalismo moderno que deja ver el modelo de las RIG que destacan la interdependencia y participación de funciones entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y los municipios. Esta interdependencia se aparta, por supuesto, del esquema rígido de funciones totalmente independientes del gobierno federal y de los gobiernos de los estados. Con ello, se contribuye al objetivo de “evitar la centralización innecesaria del poder,

propiciando que los entes descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus competencias” (Uvalle, 2000:20).

Así se ha caracterizado en las últimas décadas el sistema federal mexicano; un sistema federalista contemporáneo en el que la coordinación y la descentralización han marcado un panorama de distribución de facultades y cooperación gubernamental. De donde se destaca la característica distributiva con una lógica de descentralización, pero también de integración, en donde aparte de haber colaboración mediante la transferencia de competencias de un nivel a otro; existe también integración de los demás niveles de gobierno, aludiendo principalmente a los gobiernos locales. Desde la perspectiva jurídica, la *integración* revela “un espectro de actividades que incluyen desde la mera coordinación de la actividad legislativa entre los distintos niveles de gobierno, hasta la unificación de los distintitos sistemas legales en un sistema unitario” (Serna de la Garza, 2008:796,797).

Desde el comienzo de la descentralización de funciones, se comenzó a definir claramente un parteaguas que ha dado lugar a esquemas más amplios de actividades que se basan primordialmente en la coordinación entre unidades de gobierno. Como bien lo menciona Uvalle (2000), la descentralización en un Estado comienza cuando se rompe el principio de jerarquía; y en un Estado moderno, la descentralización política provoca reacomodos en la estructura de poder (:20). Esto quiere decir que desde que se transfieren potestades que pueden ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad jurídica, se generan mecanismos de coordinación que modifican la administración central de un Estado.

Desde el punto de vista institucional, la descentralización se entiende como “un proceso de reforma del Estado, que conlleva una modificación de su estructura político-institucional y la redefinición de su correspondiente dinámica de incentivos” (Jordana, 2001:7). La descentralización se refiere por lo tanto a la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial. Este proceso descentralizador, que se comenzó a llevar a cabo principalmente en los años noventa en América

Latina, ha sido un elemento destacado del gran impulso de reestructuración del Estado, el cual se ve sometido a una dinámica de creación de nuevas instituciones, entendidas estas como las reglas del juego que regulan la interacción entre individuos y organizaciones (Blanco, 1997:145). En ese sentido, es por medio de la descentralización que se reorganiza y redistribuye el poder político e institucional en la sociedad en el marco de una apertura hacia la participación democrática de la ciudadanía, tanto en naciones con un sistema unitario como en las de sistema federal (Blanco, 1997:152).

Respecto a la descentralización, Jordana (2001) menciona tres modalidades distintas: “la desconcentración, la devolución y la delegación” (:11). La primera se refiere al establecimiento de cambios organizativos y de gestión en un gobierno, en el sentido de transferir a las unidades más cercanas a los usuarios de los bienes y servicios públicos una mayor capacidad de gestión autónoma en su funcionamiento; esta modalidad no elimina las relaciones jerárquicas entre el gobierno y estas unidades. La segunda se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos locales e intermedios reciben competencias y capacidades, responsabilizándose por sus servicios y; la tercera se describe una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos superiores encargan a los gobiernos de los niveles territoriales inferiores tareas de gestión e implementación de políticas.

Por su parte, Fraga (2000), con sentido jurista, puntualiza a la descentralización en los términos siguientes; al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía, y concluye que, “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica” (:198).

Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder, permitiendo a las instituciones de la sociedad y del gobierno

articularse respetando ámbitos de competencia. La descentralización favorece a un manejo más independiente por parte de los gobiernos locales en una parte de los asuntos públicos. Al mismo tiempo se amplían los motivos de contacto y se vuelve indispensable una mayor interacción entre organizaciones que pertenecen a gobiernos distintos, de igual o diferente nivel.

Sin embargo se debe distinguir la diferencia entre la descentralización política y la administrativa. La descentralización política implica que se traspasan poderes de decisión sobre temas políticos importantes lo que supone frecuentemente una cierta capacidad regulatoria. Un requisito básico de este tipo de descentralización es que los gobiernos receptores deben disponer de una autoridad política autónoma, legitimada mediante procesos electorales. En el segundo caso, se entiende que se realiza un traspaso de poderes muy limitado desde el nivel superior, enfocado básicamente a transferir el control de la gestión, con competencias regulatorias reducidas o inexistentes (Jordana, 2001:11).

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales (Fraga, 2000:198,199). Además, en tanto que la administrativa es creada por el poder central, en la política los estados miembros son los que crean el Estado federal, participan en la formación de la voluntad de este y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los estados miembros (Ibíd.).

Blanco (1997) menciona que dentro de la descentralización administrativa se encuentran tres formas en que esta es llevada a cabo: la *desconcentración*, la *delegación* y la *devolución* (:145); donde la primera consiste en la redistribución de tareas y responsabilidades para la toma de decisiones, pero no de autoridad, entre los diferentes niveles del gobierno central. De hecho se trata de trasladar responsabilidades a los funcionarios del gobierno central que trabajen en regiones,

provincias o municipios vinculados estrictamente al gobierno central. La segunda se basa en la Transferencia de la autoridad a unidades de más bajo nivel dentro de la jerarquía del gobierno para la toma de decisiones. Esta autoridad puede ser removida si así lo considera necesario la unidad que delega. Y la tercera es la transferencia de autoridad a una unidad que puede actuar de manera independiente. La devolución usualmente transfiere la responsabilidad en la prestación de servicios a los gobiernos locales que eligen sus propios alcaldes o figuras similares y corporaciones de gobierno, recaudan sus impuestos y cuentan con independencia suficiente para tomar decisiones sobre la asignación de las inversiones.

Carlos Blanco (1997) coincide con Jordana (2000) al atribuir a la descentralización administrativa las formas de desconcentración, delegación y devolución que se basan en tres actividades principales: a) la tarea de distribuir tareas pero no autoridad; b) la transferencia de autoridad con la condicionante de remoción y; c) la independencia y autoridad para actuar y ser responsables por sus actos; respectivamente.

Todas las actividades relacionadas con la descentralización han demostrado una lógica de distribución de competencias que pasa a ser un tema que sin duda es de gran relevancia dentro de la administración pública, pues todo apunta a que México vive un sistema federal coordinado, como lo menciona Uvalle (2000) en sus textos. Este sistema federal coordinado se maneja bajo la premisa de descentralizar funciones administrativas y políticas que coadyuven al desarrollo de gobiernos autónomos en busca de mejorar la una administración que presenta una gran amplitud de fronteras con respecto a décadas pasadas.

Como parte inherente al federalismo, las RIG han abordado temas más dinámicos como la participación, la cooperación y la coordinación; mismos que se relacionan con la descentralización. Cabe destacar que estos temas junto con la distribución del poder y competencias forman parte de las características de los sistemas federales en general (Aguirre, 1997:78, 79, 86). En gran medida las RIG se han expandido en el horizonte gubernamental que cada vez más requiere de un federalismo cooperativo más que un federalismo centralizado; en donde convivan

entidades bajo la lógica descentralizadora e integradora, que se ha ido formalizando con el paso del tiempo. La finalidad es simple, fortalecer a la administración pública en todo sentido mediante una adecuada distribución de competencias y a través del adecuado manejo de estas mismas.

1.5 Los asuntos sobre límites y jurisdicciones político-estratégicas

Este apartado enfatiza la temática número cinco, de las ocho expuestas por Wright (1997) en su texto sobre RIG, en donde se describe el tema sobre la definición de competencias en el gobierno y las formas de solución ante eventuales conflictos administrativos por la trasgresión a los límites gubernamentales. El énfasis en este tema es originado por la relación que guarda el trabajo en general con el mismo, ya que en la definición de límites y jurisdicciones, está implícito el actuar gubernamental para decidir sobre la atención a los asuntos públicos como la regularización del uso del suelo en México. La intervención gubernamental se dicta a través de leyes en las que se establece el límite de actuar de cada entidad gubernamental. En el caso de la intervención en la regularización de la tenencia de la tierra se han creado convenios de colaboración en donde intervienen diversos ámbitos de gobierno mediante el consenso para evitar conflictos por límites.

El tema de definición de límites y jurisdicciones es desarrollado por Wright (1997) de la siguiente manera: 1) cuestiones limítrofes estatal-nacionales y 2) cuestiones jurisdiccionales y limítrofes local-estatales (:470). En las primeras destaca el creciente poder del ámbito nacional a través del derecho de precedencia con la consecuente contracción de la autonomía estatal y local. Considera que las relaciones limítrofes estatal-nacionales van desde la acritud enconada hasta convenios de común acuerdo. Para este trabajo, se toman en consideración este tipo de relaciones, en donde se analiza si la intervención gubernamental en el tema de la RTT en los estados es tratado a través de convenios de coordinación.

En cuanto a las cuestiones local-estatales, señala que este tema se debe observar desde el principio de tres rasgos importantes; su variedad y variación entre los estados, la significación de las relaciones legales básicas y, la complejidad

producida por el traslape de pautas políticas, fiscales y administrativas sobre el marco jurídico de las relaciones local-estatales (:471). Para efectos de este trabajo, este tema solamente se incluye como referente complementario de los asuntos sobre límites y jurisdicciones competenciales en la parte teórica, por lo que no es tratado en los capítulos siguientes.

1.5.1 Cuestiones jurisdiccionales y limítrofes nacional-estatales

Este tema contempla las cuestiones sobre los derechos de precedencia y la jurisdicción sobre la tierra. La doctrina de la precedencia se refiere a “prohibir toda una gama de acciones estatales y locales, que en su mayoría pueden encontrarse en la Constitución”. Un ejemplo claro es el decreto de la Ley de Tiempo Uniforme de 1966 “Por esta ley declaramos que es intención del Congreso... reemplazar cualquiera y todas las leyes de los estados o subdivisiones políticas de ellos como lo establezcan hasta ahora o más adelante” (Wright, 1997:418). Este proyecto de ley fué aplicado para estandarizar la forma en que varios estados y hasta localidades adoptaban diferentes periodos y fechas para iniciar o concluir el horario de verano en la primavera y el otoño.

A este tipo de mandato se le denomina derecho de precedencia *explicito estatutario* ya que se estandariza a nivel nacional, mediante la sustitución de leyes estatales por decretos nacionales, la regulación de ciertas actividades que antes eran exclusivas de los estados. El gobierno nacional extiende el alcance de su jurisdicción, estrechando en cambio los límites o la autoridad de los estados y los gobiernos locales (Wright, 1997:419). Por otra parte se encuentra también el derecho de precedencia *implícito estatutario*, el cual ocurre cuando el Congreso ordena explícitamente que se reemplacen las leyes del Estado. Los tribunales pueden interpretar el contenido constitucional, concediendo que el Congreso General puede regular las acciones de los estados.

Ante controversias por definir el límite de actuación estatal-nacional, han existido una serie de alternativas, según la experiencia estadounidense; la primera se basa en una opción de mayor aplicación y esta es *la política como de costumbre*, que

consiste en que los poderes estatales cabildéen las leyes nacionales como cualquier grupo de interés; la segunda se basaba en *litigios*, una estrategia secundaria en cuanto a su frecuencia de uso que radica en perseguir el caso confiando en influir la visión de la suprema corte de justicia; tercera, la *búsqueda de enmienda constitucional* e incluso *desobediencia civil*, que por sí solos se explican, rara vez son utilizados (Wright, 1997: 422).

Para el combate al derecho de precedencia; los poderes estatales podían influir en el proceso trazando una línea ante los casos de precedencia, es decir, los casos en donde el gobierno nacional fijara el alcance de su jurisdicción. Incluso podían mantener una “anarquía organizada” (Wright, 1997:423), debido a la incertidumbre que envolvía al proceso de toma de decisiones por cuestiones de preferencias problemáticas, una participación fluida, una información limitada y tecnologías o estrategias variables. La atención a los asuntos de límites y jurisdicciones competenciales en el uso de tierras públicas estadounidenses en los años 80’s, se basó en la operación de estructuras político-consensuales para dirimir conflictos ocasionados por la lucha jurisdiccional entre el estado y el gobierno nacional. La implementación respectiva se valió de comisiones o comités, creciente comunicación, acuerdos de cooperación y técnicas de solución de disputas.

Tanto la cooperación como el conflicto estuvieron presentes en los esfuerzos por resolver problemas, y la mezcla de ambos puede tener o no influencia sobre el resultado de los intercambios local-estatales. En un contexto de RIG, los gobiernos desempeñan funciones públicas, y en busca de estas actividades, hacen reclamaciones en varios espacios de políticas. Eso fué lo que ocurrió principalmente en las reclamaciones limítrofes de los estados. Cada gobierno lucha por los intereses que les son propios, y más aún en un contexto de precedencia que apoyaba el creciente ámbito de los poderes nacionales. Las relaciones de límites entre estados y la nación iban desde los conflictos hasta la generación de *convenios de común acuerdo* para solucionar los problemas de uso de tierras públicas.

Las presiones a favor de la privatización (venta) de tierras públicas confirmaron más el uso incongruente y problemático de argumentos pro-estatales

utilizados por los disidentes en las disputas por las tierras. Los esfuerzos por reducir los conflictos y evitar las relaciones de suma cero (todo y nada) en las RIG podrían aprender de los diversos medios empleados al moderar las relaciones entre actores inmersos en los asuntos en cuestión. Según Wright (1997), la solución de muchos conflictos de fronteras en el sistema político de los Estados Unidos ha tenido que recurrir, frecuentemente, a los tribunales; este esquema continuaba aumentando la frecuencia, intensidad y el tema principal de los litigios, aunque se han hecho esfuerzos por evitar litigios en los tribunales.

1.5.2 Cuestiones jurisdiccionales y limítrofes local-estatales

El contenido de las cuestiones jurisdiccionales y limítrofes entre los gobiernos *locales* y *estatales* que se describe en este apartado, se inscribe dentro de la temática número cinco de Wright (1997); sin embargo como ya se ha advertido, se aborda solo como un complemento del área, ya que el tema que corresponde a este trabajo se analiza bajo la óptica de las relaciones *estatal-nacionales* porque es ahí donde se analizan las relaciones entre la federación y los estados en la atención a los asuntos en materia de regulación del uso del suelo; un tema de correspondencia federal que actualmente se coordina con el apoyo de los gobiernos locales.

Las relaciones entre estados y gobiernos locales en los Estados Unidos se caracterizaban por el estricto apego a las leyes estatales, por lo que los gobiernos locales solamente ejercían funciones limitadas. El decreto de supremacía legislativa se había seguido para resolver dudas acerca de los poderes, reforzando la doctrina de sometimiento jurídico en el ámbito local. A menos que existiera una limitación constitucional, esto debía cambiar. Sin embargo, durante la década de 1870-1980, los ciudadanos y las organizaciones de diversos estados hicieron presión a favor de cambios jurídicos a las constituciones y a los estatutos de los estados; los cuales tendían a garantizar el autogobierno o la autonomía local (Wright, 1997:441). Hasta ese momento, las entidades locales habían sido consideradas como entidades políticas en miniatura, con facultades inherentes para gobernar la comunidad local.

Ante este escenario, la interacción estatal-local en los asuntos de límites y jurisdicciones competenciales ha contado con tres niveles de acción: la *legislación estatal*, las *corrientes de cooperación intergubernamental* y la *dinámica entre funcionarios públicos*. Sobre el primer nivel señalado, las legislaturas locales son los arquitectos de las estructuras del gobierno local, por lo cual, las medidas de autoridad que en cada caso se establezcan constituyen el grado de autonomía local (Ibíd.:443). Existe una gran tendencia a “arreglárselas” con diseños existentes, mediante poderosos acuerdos políticos. Dotar de autonomía significaba brindar de poder jurídico a los gobiernos locales para que lo ejercieran dentro de los límites que les correspondían.

En ese sentido, las leyes pueden sentar tres efectos distintos: a) la *legislación tolerante* que se basa en omisiones normativas estatales que permiten, de manera implícita, actuaciones específicas de la autoridad local; b) la *legislación prohibitiva*, la cual restringe el ejercicio de acciones municipales en determinadas áreas administrativas; y c) la *legislación obligatoria* que constituye mandatos estatales traducidos en requisitos, fiscales y éticos, para los gobiernos locales (Wright, 1997: 445-450). En contraste, resulta por demás evidente que los funcionarios locales pueden ejercer una gran influencia política sobre los funcionarios estatales.

Las corrientes de cooperación intergubernamental y la dinámica entre funcionarios públicos fueron la clave en la negociación de relaciones jurisdiccionales *local-estatales*. Tanto la cooperación como el conflicto están presentes en los esfuerzos de resolver problemas, y la mezcla de ambas puede tener o no influencia sobre el resultado de intercambios local-estatales (Wright, 1997:470). El apoyo a un papel más dinámico de los estados, como el apoyo de los jefes de agencias estatales en la decisión de no fijar normas estrictas al desempeño del gobierno local, genera una mayor participación en la resolución de problemas urbanos. Inclusive, en el caso estadounidense, se crearon agencias y comisiones estatales con el propósito de tratar las relaciones local-estatales; en ellas se trataban asuntos como las actividades de reorganización del gobierno estatal; el crecimiento de la ayuda federal y; las demandas locales de planeación y ayuda técnica del estado.

Aunque varios estados se beneficiaban de la cooperación intergubernamental (estados-gobiernos locales), hay que aclarar que la frecuencia de los contactos entre funcionarios variaba según el tipo de agencia estatal. El dinamismo entre funcionarios contemplaba una gran variedad de tareas, mismas que exigían seguimiento y supervisión. Finalmente se puede resumir que las relaciones local-estatales se basan en las disposiciones organizativas que son la base de la cooperación y la forma de demostrar las capacidades de intercambios en los límites jurisdiccionales para sobreponerse a las dificultades del elemento local-estatal del sistema de RIG.

1.6 La regularización de la tenencia de la tierra en México

La RTT es una expresión que ha adquirido un significado especial cuando se habla de problemas agrarios; sin embargo en términos generales, menciona los diversos modos o formas, reconocidos por nuestra legislación positiva, de disfrutar o disponer de los predios rústicos (Hinojosa, 2000:613). Se trata, entonces, de un tema que contiene las cuestiones rurales y también las urbanas porque incluye las tierras destinadas a satisfacer las necesidades de habitación de asentamientos humanos o poblados. En tal sentido, la RTT se ha presentado como la seguridad en el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra rural y urbana, y se define de la siguiente manera:

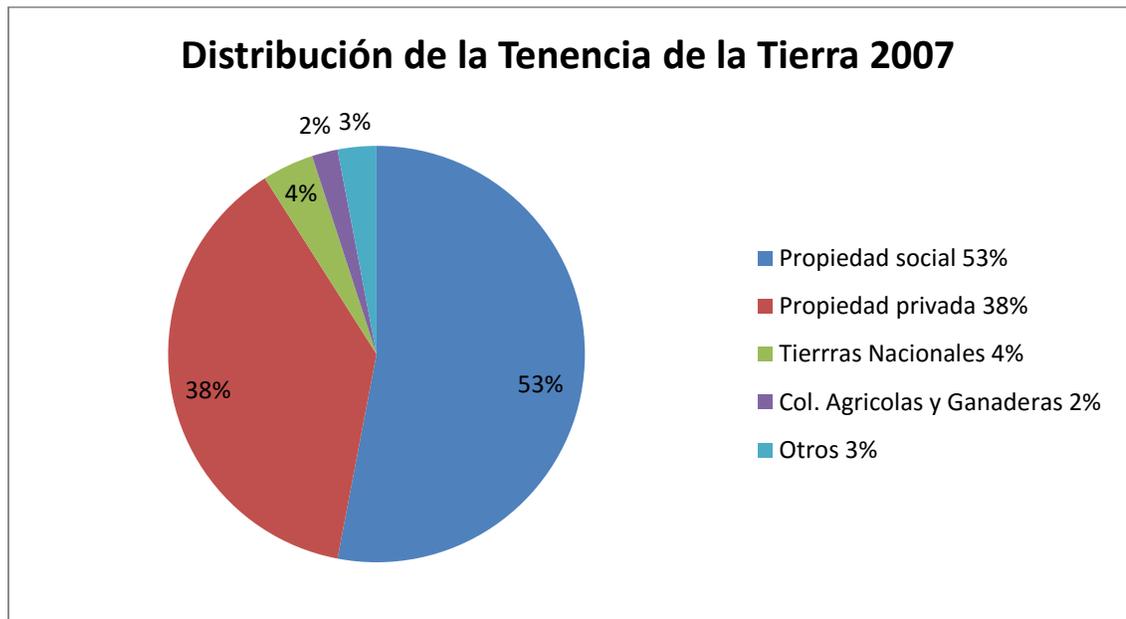
Tenencia de la tierra es la relación jurídica o tradicional que existe entre personas, ya sean individuos o grupos, en torno a este bien, el cual engloba otros recursos naturales como el agua y los bosques. La tenencia de la tierra es un conjunto de normas ideadas por las sociedades para regular el comportamiento sobre la misma; por lo tanto, define la manera en que pueden asignarse los derechos, el acceso, las responsabilidades y las limitaciones para utilizarla, controlarla y transferirla (ONUAA, 2003).

El tema de la RTT ha sido considerado un asunto que le compete principalmente al gobierno federal, quien a su vez solicita la colaboración de los gobiernos locales para que intervengan también en las tareas de difusión, localización y acciones derivadas para acelerar el proceso. De esta manera, una actividad que se considera de competencia federal se ha caracterizado en los últimos

años por la forma en como ha generado inclusión (limitada) de los gobiernos locales para participar en las tareas de regularización.

En el caso de México, el artículo 27 constitucional considera básicamente cinco tipos de tenencia de la tierra: ejidal, comunal, agrícola y ganadera, pequeña propiedad y nacional (SRA, 2007:10). Sobre ella se han ejercido los siguientes procedimientos: dotación, restitución, ampliación, reconocimiento y titulación de la comunidad agraria, formación de nuevos centros de población, permutas ejidales, inafectabilidad, fraccionamiento de ejidos y comunidades y suspensión de derechos agrarios, así como fusión y disolución de núcleos agrarios y cambio de régimen de propiedad (Téllez, 1993:41, 44). La distribución de la tenencia de la tierra en el país está distribuida de la siguiente forma: propiedad social (ejidal y comunal) 53%, propiedad privada 38%, tierras nacionales 4%, colonias agrícola y ganaderas 2% y otros 3% (SRA, 2007:16). Poco más de la mitad del territorio nacional está conformado por tierras ejidales y comunales, lo que representa un gran desafío de regulación para el gobierno en este sector.

Diagrama 1. Distribución de la Tenencia de la Tierra en México.



Fuente: Elaboración propia con base a los datos establecidos por la Secretaría de la Reforma Agraria en 2007.

La ocupación de terrenos se convirtió durante mucho tiempo en una práctica común en gran parte del territorio, considerando que también la constante migración *campo-ciudad* de población que iba en busca de empleos y espacios para vivienda, propicio a que se conformaran las grandes zonas metropolitanas hoy conocidas (Garza, 2010:80). La reforma al artículo 27 constitucional de 1992, que ocasionó un importante cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, fortaleció en gran medida a los ejidatarios y al sector agrario en general propiciando el uso de tierras ejidales para la construcción de casas habitacionales. Estas actividades fueron parte de muchos acontecimientos que incrementaron el número de terrenos en calidad de irregulares, situación que correspondía al gobierno atender, y lo hizo a través de la creación de organismos como la Procuraduría Agraria (PA), el Registro Agrario Nacional (RAN), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); así como programas destinados a atender este sector.

A lo largo del siglo XX, en pleno proceso de reforma agraria, las ventas y el arrendamiento de tierras fueron prácticas comunes en los pueblos del país. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio realizado por la PA en 1998, el 30% de los núcleos agrarios que conformaron su muestra presentaba algún tipo de contrato de aparcería, préstamo o renta anterior a la certificación del ejido (Procuraduría Agraria, 2008:25). A pesar de que el arrendamiento y la venta de terrenos ejidales estaban prohibidos por el derecho agrario, por lo menos un tercio de los ejidatarios del país recurrieron a estas prácticas antes de realizarse las reformas al artículo 27 constitucional de 1992.

Es importante mencionar que la legislación anterior a la de 1971 preveía que los ejidos podían transformarse en tierras urbanas a través de la *permuta*, la cual permitía que se intercambiaban por otros terrenos del mismo valor y productividad agrícola en alguna otra zona del país. Posteriormente, con la reforma a la ley en materia agraria, los ejidos podían transformarse en zonas urbanas por medio de la expropiación, que implican la intervención gubernamental en la posesión de tierras por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social

del ejido o de las comunidades, y solo si se compensa a los afectados (Ley de Reforma Agraria, Artículo 112).

Las reformas de 1992 terminaron con la idea del reparto de tierras que se realizó en México durante un periodo de 81 años; de 1911 (año en que se exigió la devolución a los pueblos de las tierras que habían sido concentradas en las haciendas) hasta 1992. En este largo periodo se dotó de tierras a gran parte de la población campesina, entregando poco más de 100 millones de hectáreas de tierras, equivalentes a la mitad del territorio de México y cerca de las dos terceras partes de la propiedad rustica total del país (Warman, 2004:3). Sin embargo a la vez que beneficio a un gran número de campesinos, se generaron problemas en torno al uso que se daría a las tierras. Aunque estos preceptos se encontraban pactados en las leyes, en muchos casos principalmente de urbanización, no se respetaron cabalmente las normas y con el paso del tiempo los problemas de tierras irregulares se incrementaron.

Como puede observarse, el panorama problemático en torno a la RTT se acrecentó con el paso del tiempo y actualmente continúa atendándose. Es necesario revisar, a través del enfoque de las RIG, como se ha llevado a cabo el proceso de regularización territorial en los estados de la república, para percibir si el esquema de atención ha diferido con respecto a años pasados o aún continúan llevándose a cabo las prácticas comunes de atención a este tema. De esta manera se podrá proponer un esquema de tratamiento que eleve la capacidad gubernamental para avanzar en las tareas de regularización y ordenación territorial en el país.

A manera de conclusión se puede expresar que en México las RIG son un tema relativamente reciente en comparación con el país vecino Estados Unidos. Si bien es cierto que se ha ido avanzando en el plano teórico de los estudios sobre esta disciplina, falta mucho por avanzar sobre la aplicación en el plano práctico de la coordinación entre gobiernos del sistema federal mexicano. No obstante, la tarea que se le ha atribuido a la disciplina de RIG es muy amplia en comparación con las del federalismo en donde se atiende prioritariamente la división del poder público y la

distribución de competencias entre los ámbitos gubernamentales que de este derivaban.

Como bien lo menciona Wright (1997) en sus estudios, las RIG han comprendido dentro de sus rasgos característicos; al número y variedad de las unidades gubernamentales, los funcionarios públicos que intervienen, la intensidad y la regularidad de los contactos entre estos, la importancia de las acciones y las actitudes, así como la preocupación por cuestiones de política financiera (1997:71); todos estos aspectos componen un conglomerado de actividades político-administrativas que sin duda mantienen la línea de mejorar el estado que guarda la administración pública en general. Algunas de estas características sirven en este trabajo para analizar la forma en cómo se llevan a cabo las acciones para coordinar los asuntos en materia de ordenamiento territorial entre la federación y los estados, específicamente la atención a la RTT.

De las temáticas expuestas en el marco teórico de este capítulo, se destaca el tema de límites y jurisdicciones político-estratégicas entre la federación y los estados para determinar de qué manera se basó en la operación de estructuras político-consensuales para dirimir conflictos ocasionados por la lucha jurisdiccional entre el estado y el gobierno nacional en asuntos de regularización de la tierra. Con respecto a los modelos de autoridad, son un referente para formular hipótesis y determinar a qué modelo se apega el sistema político que opera actualmente en México para atender la RTT.

Grandes temas de la administración pública encajan dentro del enfoque de las RIG. El tema en materia de desarrollo urbano y las políticas de ordenamiento territorial son un claro ejemplo de cómo las RIG entre gobiernos son el elemento crucial para el desarrollo de este ámbito, en donde el dinamismo gubernamental se vuelve factor clave en los arreglos para dirimir los conflictos en materia de ordenamiento territorial y consolidar un Estado con capacidad para controlar el crecimiento urbano.

Capítulo II

Los ejidos y la urbanización en México

Los fenómenos sociales avanzan a grandes pasos formando parte de la complejidad en la administración pública, que incluso en ocasiones, llegan a rebasar las expectativas del gobierno transformando su estructura y forma de operar para hacer frente a los problemas que se presentan. El tema de la RTT es uno de estos fenómenos en donde se demanda la vinculación entre ámbitos de gobierno para crear nuevas formas de coordinación que ayuden a afrontar los desafíos que constitucionalmente les corresponde atender.

El proceso de reforma agraria que durante el periodo posrevolucionario generó la distribución del territorio nacional, finaliza dejando un gran desafío en materia de ordenación territorial. Aunado a esto, el crecimiento urbano ha sido también parte de la discusión que gira en torno a la definición de esquemas de planeación en el uso del suelo y de mejores métodos de RTT basados en la coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno. Sin embargo, la gran ola expansiva de urbanización descontrolada de las zonas metropolitanas que ha acompañado a este fenómeno deja ver claramente la insuficiencia de RIG coordinadas en la definición de planes para su control y seguimiento. Durante mucho tiempo, factores como la escasez de vivienda, la migración campo-ciudad y la centralización del sistema político en la toma de decisiones sobre el ámbito urbano-rural; influyeron en los procesos de ocupación del suelo causando así una conformación urbana descontrolada y en varios casos irregulares, así como una inadecuada planeación de los asentamientos humanos del país.

Considerando estos acontecimientos, este capítulo describe la participación política en el desarrollo del sector agrario, principalmente de los ejidos, a partir de la promulgación de la constitución de 1917 y hasta la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, cuando se da por terminado el periodo de reparto de tierras. Se enuncia así, la transición del sistema político autoritario a un corporativismo que integra a las masas sociales para participar dentro del juego de poder

gubernamental. En esa misma línea, se menciona cual fué la intervención política en torno a los procesos de planeación de los asentamientos humanos y regularización territorial. Posteriormente se describe el proceso de urbanización, mencionando las principales formas de apropiación del suelo, destacando la formación de colonias populares y la intervención de empresas de capital inmobiliario que dieron lugar a una nueva forma de valorización de las tierras, citando como ejemplo a la ZMVM, un referente destacable por su extensión territorial y el número de habitantes que tiene.

2.1 La transformación del sistema político: del autoritarismo al corporativismo

Durante un largo periodo, el régimen mexicano se consideró totalmente autoritario por las formas en cómo se llevaba a cabo la toma de decisiones desde el centro. El origen de una estabilidad política se sitúa en la ruptura violenta del orden dictatorial que caracterizó al país desde la restauración de la República en 1867 hasta 1910, en donde la revolución iniciada en ese año modificó sustancialmente en 1917 la estructura constitucional liberal heredada de mediados del siglo anterior y sentó las bases para el desarrollo de una política de masas (Reyna, 1989:305).

El inicio del sistema que se denominó posrevolucionario “se coloca justo al concluir el momento de la transformación social e institucional comenzada en 1910 por una rebelión política que se transformó en revolución” (Meyer, 2002:117). El régimen autoritario se transformó principalmente durante el sexenio del general Lázaro Cárdenas. Por el objeto de estudio del presente trabajo, se subraya la dinamización del reparto agrario, que si bien es cierto que desde los años veinte venía extinguiendo el latifundismo del viejo régimen, fué en el periodo cardenista cuando se consolidó como *nuevo pacto* con las mayorías campesinas. Otros de los sucesos ocurridos durante el contexto cardenista, fué la integración de los sectores sociales del partido oficial, así como la expropiación de la industria petrolera y ferrocarrilera bajo la ideología nacionalista.

En términos políticos, la posrevolución no significó un cambio de régimen, sino una etapa diferente en la que se consolida el autoritarismo del viejo régimen y se transforma en un autoritarismo institucionalizado surgido de la revolución. Aunque el

inicio del periodo de posrevolución es claro, el final no lo es. Meyer (2002) considera que una posibilidad de finalizarlo es cerrar el periodo a mediados de la década de los ochenta, cuando el liderazgo político admitió que ya era irrecuperable el modelo económico que sustentaba, lo que llamó nacionalismo revolucionario e inauguró el capítulo del neoliberalismo y la privatización. También es posible situarlo el año 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se vio obligado a admitir su derrota a favor del Partido Acción Nacional (PAN), tras haber gozado de un largo monopolio de la dirección del país por más de 70 años.

El largo periodo en el que el PRI controló los espacios de poder en México sirvió para que se generara un descontento social, que a pesar de que fué desarrollándose lentamente, terminó estallando por diversas causas que desequilibraron al gobierno y ayudaron a consolidar la transición a una liberación política; entre ellas se encuentran:

la falta de participación política que propició a una reforma política en 1978; la crisis económica desencadenada en 1982 cuyo detonador fué el problema de la deuda externa; la crisis de legitimidad del partido al frente del poder desatada por las irregularidades que caracterizaron las elecciones de 1988 que dieron pauta a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) el cual, a pesar de su diseño institucional, seguía estando en manos del régimen priista por su mayoría en su Consejo General; el panorama político de 1994 ensombrecido por el alzamiento en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el asesinato del candidato presidencial del PRI (Pacheco, 2003:3).

La situación partidista hegemónica del país se veía reflejada en todos los sectores, tanto en el plano social como en el económico y principalmente el político. En lo que corresponde a este trabajo; la ocupación y los usos del suelo en el sector rural (ejidos) se veían involucrados en la creciente necesidad de vivienda y demanda de espacios de trabajo industrial para el desarrollo. Los asentamientos humanos en las áreas destinadas para uso agrícola fueron un factor detonante de problemas sociales que el gobierno federal tenía que intervenir por medio de la regularización. Después de la revolución se forjó una constitución en la que se establecían las leyes que normarían diversos asuntos del país, entre ellos el uso que se daría a las tierras.

La promulgación de la constitución de 1917 sirvió para pactar una nueva hegemonía y restablecer la paz en la década de 1920, y donde se incorporó la Ley

Agraria de 1915. En el centro del pacto revolucionario se situó la restitución y redistribución de tierras, que sería el principal instrumento para la justicia social, una herramienta eficaz del progreso económico y el soporte más firme y poderoso del Estado y del gobierno emanados de la alianza revolucionaria (Warman, 2004:18). En el artículo 27 de esta constitución se establecía que:

la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del país eran de la nación y esta tenía el derecho de transmitir el dominio de ella a particulares, constituyendo la propiedad privada; la Nación tendría el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para distribuir equitativamente la riqueza pública y cuidar su conservación (Eckstein, 1966:40, 42).

Por otra parte, los núcleos de población que carecieran de tierra y agua, o que no las tuvieran en cantidad suficiente para sus necesidades, tendrían derecho a la dotación en una o varias de las cuatro modalidades: “restitución de tierras, dotación de tierras y aguas, ampliación de tierras en los núcleos de población o creación de nuevos centros de población agrícola” (Eckstein, 1966:46). Asimismo, en cada Estado, territorio y Distrito Federal se fijaría la extensión máxima de tierra que pudiera poseer un solo individuo y, en caso de que se opusiera al fraccionamiento, el gobierno local lo expropiaría. Finalmente, se respetaría la propiedad comunal de los pueblos, especialmente la de comunidades indígenas, quienes tendrían capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran.

El objetivo fundamental de la reforma agraria fue “eliminar el sistema hacendario y configurar dos sectores de productores: el campesino y el de los pequeños propietarios” (Monett, 2003:11). El reparto agrario constó de dos periodos claramente diferenciados y directamente relacionados con el proceso de industrialización que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 4. Periodos del reparto agrario.

Periodo	Características
1.- De los años 30's a los 70's	Se atendieron las peticiones de los peones y campesinos pobres, se liquidó a los latifundistas y se favoreció la industrialización aportando mercancías y fuerza de trabajo baratas; el periodo concluyó cuando se agotaron las tierras aptas para la agricultura y susceptibles de ser repartidas.
2.- De los años 70's a mediados de los 80's	Se apoyó a los pequeños propietarios y se intentó mitigar, con las entregas de tierra, los efectos negativos de la industrialización sobre la absorción de la fuerza de trabajo de origen rural; en este periodo se repartieron principalmente tierras de dominio de la nación y de muy poca calidad.

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Monett, 2003:13,15.

Como claramente se puede percibir, la promulgación de la Constitución de 1917 marcó el comienzo legal de la reforma agraria que impactaría fuertemente en el sector agrario de distintas maneras. La industrialización, como un proceso importante, impacto en el uso de las tierras afectando el sector agrario, pero favoreciendo al sector laboral.

Para tener un panorama general del proceso que atravesó el sector agrario y los ejidos en México, a continuación se exponen brevemente algunos periodos presidenciales posrevolucionarios en los que ocurrieron sucesos significativos tales como la participación política en el sector y la advertencia de coordinación gubernamental para atender los asuntos de desarrollo económico y social de las comunidades, mismos que propiciaron la conformación del marco normativo en el uso de las tierras y que influyeron en la formación de las grandes zonas urbanas del país.

Para comenzar, se toma en cuenta el sexenio de Venustiano Carranza (1914-1920), el cual se sitúa en el mismo lapso de tiempo de la promulgación de la constitución. En este periodo la dotación de tierras fué muy reducida, la razón principal se atribuía a la guerra civil entre las diferentes facciones revolucionarias. Posteriormente, en el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924) se dio un empuje importante a la distribución de tierras, además de que se promulgó la primera Ley de Ejidos en 1920 para aclarar y sistematizar los reglamentos y circulares emitidos hasta entonces (Eckstein, 1966:47). Para 1921 se simplificó mediante un nuevo

decreto, el procedimiento de dotación de tierras y se crearon las Procuradurías de Pueblos para brindar servicios legales gratuitos necesarios en la solicitud de tierras.

Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928) se atendieron los cuatro problemas básicos de la agricultura mexicana: las comunicaciones, el riego, el crédito y la educación (Eckstein, 1966:52-53). En 1925 se aprobó la Ley del Patrimonio Familiar Ejidal, la cual fomentó la distribución del ejido en parcelas bajo la supervisión gubernamental (propiedad comunal y aprovechamiento individual); sin embargo, dejó abierta la posibilidad del trabajo colectivo.

Para 1929, la solución del problema agrario se expresaba en la plataforma política del recién creado Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual rápidamente dominó la escena política del país y fué dirigido por Plutarco Elías Calles. Ésta consistía en “fomentar la restitución y dotación entre la clase rural, proporcionar tierras de riego, fomentar la colonización interior entre la clase media, y conceder oportunidades y apoyos para el cultivo extenso entre los empresarios agrícolas” (Eckstein, 1966:57).

En este sentido, es importante señalar que el PNR, después Partido Revolucionario Institucional (PRI), logró consolidarse como el Partido-Estado creando lazos privilegiados con las comunidades rurales a través de la Reforma Agraria. Al respecto, Rus (2003) señala que “la relación entre el PRI y las ‘Comunidades Revolucionarias Institucionalizadas’ se caracterizó por ser clientelista y corporativista, así como por descansar en un pacto implícito” (:267), las comunidades mantenían una lealtad a toda prueba con el partido oficial (votando colectivamente a favor de sus candidatos) y, a cambio, el partido y el gobierno respetaban los procedimientos internos para designar a las autoridades municipales (Recondo, 2007:46).

Se considera que el punto más alto del periodo de reforma agraria se llevó a cabo durante el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940), ya que “se duplicaron en número los repartos realizados en las dos décadas anteriores; a su vez, se comenzó a prestar atención a la eficiencia y a la productividad agrícola” (Warman, 2004:66). El

apoyo al ejido colectivo fué muy importante, a tal grado que lo colocho en el centro de la estructura económica y social del país.

En 1937, todos los conflictos por límites de tierras comunales pasaron a ser jurisdicción federal y en 1940 se firmó un nuevo Código Agrario, en el cual por primera vez se trató por separado el reconocimiento, la confirmación y la titulación de Bienes Comunales (Sandoval y Esparza 1999:22). En el Código Agrario se estableció lo siguiente:

las comunidades que pudieran comprobar posesión desde tiempo inmemorial y no tuvieran conflictos con otras comunidades se les “reconocería”; las que no tuvieran conflictos pero carecieran de títulos y documentos que comprobaran su posesión se les “confirmaría y titularía”; las que tuvieran conflictos por linderos continuarían el procedimiento por la vía de “conflicto de linderos”; las que no pudieran comprobar el despojo se les “dotaría” de tierra; las pequeñas propiedades enclavadas dentro de terrenos comunales podrían quedar “excluidas” de los Bienes Comunales si así lo solicitaban ante las autoridades agrarias; y las comunidades en conflicto con propietarios particulares realizarían el litigio por la acción de “restitución de tierras” y continuarían el procedimiento de “reconocimiento y titulación de Bienes Comunales” (Rojas y Olmedo 1999:100, 105).

Durante este mismo periodo se mantuvieron y fortalecieron los dos instrumentos de intervención gubernamental en la producción rural: la irrigación y el crédito, y de manera incipiente se agregó el tercer pilar de la intervención pública, la fijación de los precios y la compra de las cosechas por instituciones públicas (Warman, 2004:148).

En el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) se introdujeron reformas al Artículo 27 constitucional. En ellas, el tamaño mínimo de la parcela ejidal aumentó de 6 a 10 hectáreas de tierra de riego, se concedió el derecho de juicio de amparo contra la expropiación a los dueños de terrenos con certificados de inafectabilidad, y se aumentó la pequeña propiedad privada de 50 a 100 hectáreas de tierra de riego, favoreciendo con esto a los terratenientes (Eckstein, 1966:68-69). A Miguel Alemán se le acusó de haber dividido al ejido físico, social y económicamente al haber hecho obligatoria la parcelación, imponer dirigentes políticos y asignar empleados del Banco y de otras instituciones gubernamentales que fomentaron la individualización, la corrupción y el robo (Eckstein, 1966:72).

La acción agraria con López Mateos se enfocó principalmente en tres cuestiones: “repartir la tierra y reacomodar a la población ‘excedente’; resolver los viejos problemas agrarios y terminar con el rezago de expedientes; y mejorar el régimen interno y la producción de los ejidos, comunidades y colonias existentes en el país” (Manzanilla, 2004:699). El nuevo auge en el reparto agrario se debió a que comenzó a profundizarse la presión campesina en todo el país. Durante este sexenio, nuevamente se incrementó la distribución de tierra con la entrega de más de 11 millones de hectáreas (Ibíd.:691). Además, se volvió a dar preferencia a los ejidatarios en los nuevos distritos de riego. En 1959 se aprobó un reglamento para la planificación, el control y la vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales; también se crearon los primeros ejidos ganaderos y forestales. Por último, en 1962 se modificó la legislación relativa a la colonización y la creación de nuevos centros de población agrícola y ejidal.

En la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), uno de los aspectos más sobresalientes fué que se creó el Plan Nacional Agrario que comprendía, entre otras cosas, la localización de tierras afectables y la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y privada. Así mismo la entrega de varias áreas de terrenos nacionales con las que se pretendía crear ejidos en las costas y en las playas, ya que debido a su valor turístico, se encontraban sujetas a fuertes especulaciones y, algunas veces, en posesión de extranjeros, lo cual violaba lo dispuesto en la constitución mexicana (Reyes, 1974: 49).

En lo que respecta al sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), la acción más importante fué la creación de la ley Federal de Reforma Agraria de 1971, la cual derogó el Código Agrario de 1942 y todas las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas que se opusieran a su aplicación. En ella se proponía:

Enfocarse a la planeación y la organización económica ejidal y comunal para la producción y el desarrollo; preparar a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios minifundistas para la nueva etapa de su desenvolvimiento, otorgándoles seguridad jurídica en sus tenencias y organizándolos para comercializar e industrializar sus productos; terminar con el reparto de tierras y crear un patrimonio propio con los recursos naturales de los núcleos de población; y advertir a las

distintas dependencias del ejecutivo federal sobre la necesaria coordinación entre sí para lograr el desarrollo económico y social de las comunidades (Manzanilla, 2004: 751-752).

A principios de los años setenta, el descontento campesino comenzó a mostrarse en varios estados de la república. Surgieron movilizaciones independientes que se enfocaron en la lucha por la tierra y la defensa de los recursos naturales, por la organización de la producción y de la comercialización, así como por la defensa de los derechos laborales y por el abasto de productos básicos. De este modo la crisis agraria se hizo presente dentro de las centrales campesinas. El surgimiento de estas centrales evidenció las contradicciones económicas y políticas generadas por un modelo de desarrollo agrario altamente concentrado y monopolizado (Flores, 1988:36).

En el periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982) el tema más importante fué la atención a la producción del sector agropecuario, en especial la de alimentos básicos. Para ello, en 1980 se aprobaron el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Ley de Fomento Agropecuario (LFA). El primero se propuso elevar la producción de alimentos básicos y mejorar su distribución y la dieta alimentaria de los mexicanos; de esta forma, el problema del campo se trasladó de la tenencia a la productividad (Manzanilla 2004:788).

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se establecieron líneas específicas de política gubernamental donde se priorizó dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra y los derechos agrarios y contrarrestar los problemas de eficiencia de minifundio (Fuentes 2002:578). A su vez, se crearon los Programas Nacionales de Reforma Agraria Integral y de Desarrollo Rural Integral (1985-1988), así como el Programa de Catastro Rural y RTT. Los objetivos fueron: “otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, mejorar los términos de intercambio entre el campo y la ciudad, reorganizar los apoyos a la producción, y articular eficientemente las actividades agrícolas entre sí y con el sector industrial y comercial” (Manzanilla 2004:822).

Hasta este sexenio se marca el periodo de reforma agraria, considerando que desde la promulgación de la constitución de 1917 y la inclusión del artículo 27 referente a la regulación agraria en la misma, hasta la reforma de 1992 que termina con la idea de reparto de tierras que duró más de 70 años; se generó un esquema problemático en el que, una vez que las tierras que concentraban los hacendados se distribuyeron al sector campesino para mejorar su calidad de vida; a su vez el sistema político imperante se fortalecía con el apoyo condicionado del sector social beneficiado. No obstante, cuando la dotación y la titulación disminuyeron, no se dieron apoyos al campo y fueron evidentes los excesos de poder en los líderes agrarios, se hicieron patentes las limitantes de este tipo de políticas y surgieron movimientos campesinos independientes.

Aunque el reparto de tierras logró mitigar de algún modo la gran demanda social campesina, a su vez fué un factor que apoyo a la transformación política. La estrategia priista de incorporar las masas al juego de poder de la autoridad a cambio de ciertos beneficios, logró generar un amplio corporativismo. De esta manera se comienza a poner más atención en iniciar la localización de tierras afectables y recurrir a la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y privada; así mismo comenzar un proceso de creación de programas que intervengan en los objetivos de brindar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en el país.

2.2 La reforma agraria y la ocupación habitacional de los ejidos

El sector ejidal se vio ampliamente fortalecido tras la época posrevolucionaria y con ello la visión del reparto de las tierras a los campesinos. La expedición de la Ley Agraria de 1915 y su inclusión en el artículo 27 de la Constitución de 1917, dieron inicio al formal proceso de Reforma Agraria, el cual, durante décadas, se identificó exclusivamente con la distribución de tierras a los campesinos que no contaban con ellas. Sin embargo este hecho significativo en materia agraria, para finales de los ochenta se había apagado y lo que seguía era instrumentar nuevas formas de atender al campo y a sus habitantes con lo que se propuso una nueva reforma constitucional que se hizo presente en el año de 1992; y con ello inició la etapa del

ordenamiento de la propiedad rural, dando de esta manera un giro completamente radical en el sector.

La Reforma Agraria se constituye por tres etapas: “la primera de ellas fué el reparto de tierras; la segunda es el ordenamiento de la propiedad y; la tercera es la del desarrollo agrario” (Hershberger 2006:12,13). En tal sentido, la primera etapa concluye con la reforma al artículo 27 constitucional; en donde se modifica la Fracción VII, estableciendo lo siguiente:

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. La ley protegerá la integridad de la tierra de los grupos indígenas. La ley, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regular el aprovechamiento de las tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores. La ley, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre las tierras, y de cada ejidatario sobre la parcela (Ponce de León, 1988: 43).

La segunda etapa se puede ilustrar en la administración de Vicente Fox (2000-2006), en donde la política agraria se materializó en tres ejes: “a) el ordenamiento de la propiedad rural, b) la atención a la conflictividad agraria y, c) el desarrollo agrario” (Hershberger, 2006:13). El *primer eje* tenía como objetivo corregir las irregularidades en la tenencia de la tierra que se generaron durante el proceso de reparto de tierras. El *segundo eje* surgió a partir de diversos diagnósticos que se realizaron en el año 2003, mismos que arrojaron resultados contundentes sobre el estado de la gobernabilidad en el campo, pues se detectaron conflictos que tenían una antigüedad de hasta cuarenta años y ponían en riesgo la paz y la estabilidad social de las regiones en donde se suscitaban. En el tercer y último eje se buscaba que las acciones realizadas en los otros dos ejes fructifiquen con el apoyo del gobierno federal mediante programas que fomenten y promuevan la puesta en marcha de proyectos productivos en el campo.

El *tercer eje* corresponde al continuo proceso de desarrollo de los programas de atención al sector agrario y la intervención de los organismos creados para atender el problema que se gestó a través del tiempo; esta etapa aún continúa. En este esquema se dejan ver los mecanismos a los que se ha recurrido para controlar

los asentamientos humanos irregulares y apoyar al ordenamiento territorial; así mismo regularizar aquellos que se encuentran en tal situación, dando certeza jurídica sobre sus posesiones.

Indiscutiblemente, el cambio importante que se dio durante las reformas al régimen del sector agrario consistió en el “otorgar a los núcleos agrarios el derecho de decidir sobre la desincorporación de sus tierras del régimen ejidal o comunal, ya sea en forma colectiva o en forma individual” (Azuela, 2010:602). Los núcleos agrarios adquirieron también el derecho de vender sus tierras, generándose así uno de los mecanismos más importantes en el proceso de urbanización. Los ejidos se convirtieron en un papel fundamental en la urbanización actual; pues fué más difícil imponer a los ejidos y comunidades las leyes de función social de la propiedad. Lo que se había pensado solamente para el mundo rural terminó teniendo un gran efecto sobre el proceso de urbanización.

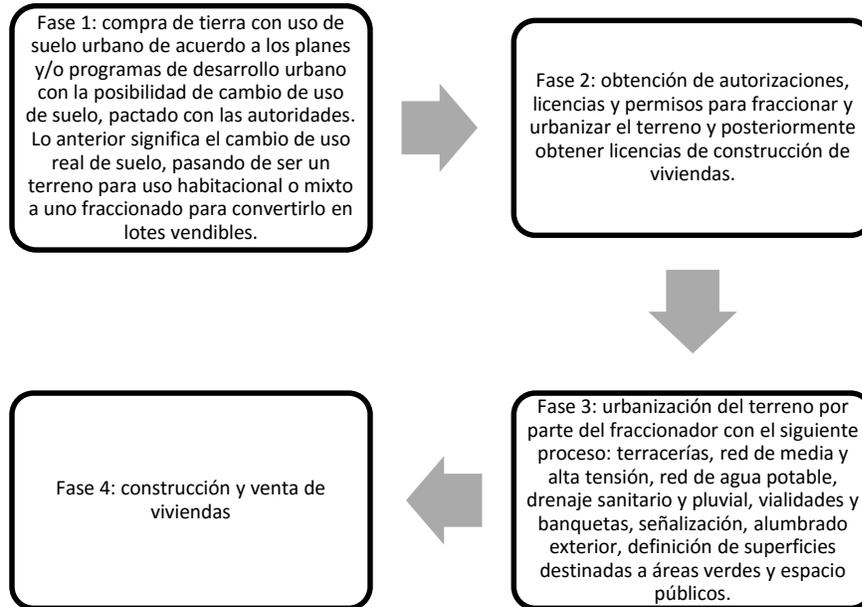
Los fenómenos de apropiación del espacio urbano han sido producto de la acción conjunta de los integrantes de una comunidad en un espacio y tiempo determinados (Agudelo, 2010:24). Las razones son variadas considerando que estos acontecimientos, que han evolucionado en el tiempo, se generan en ocasiones como resultado directo de la cualidad del espacio, sus relaciones y los usos del suelo. El ejemplo más claro ha sido la industrialización que, junto con el fenómeno de la globalización, ha generado empleos para la población en algunas regiones del país.

El contexto urbano en general ha sufrido cambios significativos con el paso del tiempo, y los procesos han sido diversos considerando que dentro de él participa un fenómeno social cambiante, que también tiende a generar diferentes tensiones expresadas en el ámbito urbano. Las ocupaciones del suelo generalmente se distinguen por la característica de regularidad o irregularidad mediante la cual se otorgaron a los poseedores o fueron obtenidas por estos mismos.

El procedimiento de ocupación formal (regular) de suelo se establece en las leyes estatales de desarrollo urbano, las cuales deben ser aprobadas por los ayuntamientos, ratificadas por las legislaturas estatales e inscritas en el Registro

Público de la Propiedad (SEDESOL, 2010:4). En sus disposiciones se norma cual es el procedimiento para fraccionar, dividir o lotificar alguna extensión de suelo de propiedad privada con motivo de darle un uso residencial. El procedimiento se puede resumir en cuatro fases:

Diagrama 2. Fases del procedimiento para fraccionar la propiedad privada.



Fuente: Elaboración propia con base a la información de la SEDESOL, 2010.

Es importante mencionar que los asentamientos humanos, no en todas las ocasiones ocupan el suelo de manera formal. La forma de ocupación irregular fué en algún momento la más utilizada por las colonias populares en las zonas metropolitanas de la ciudad de México. La irregularidad o informalidad de un asentamiento humano se ha definido como:

La ocupación de un conglomerado humano de un suelo o tierra determinada sin autorización y al margen de las leyes y de los planes de desarrollo urbano, lo que genera un problema de carácter urbano por la falta de servicios públicos o por incumplimiento de requisitos mínimos de vialidades y superficies, y otro de carácter legal, que consiste en la disputa por la posesión de los predios que no cuentan con un título de propiedad (SEDESOL, 2010:4,5).

La formación de asentamientos irregulares se asocia al crecimiento urbano experimentado por las ciudades mexicanas principalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, que se caracterizó no solo por una rápida expansión territorial

urbana, sino también por un crecimiento desordenado de las ciudades. Así mismo, otro factor que influyó en este proceso ha sido la baja capacidad de planeación urbana, generada por la falta de recursos humanos capacitados en los ayuntamientos y la tendencia que estos muestran a planear pensando en el corto plazo. Se suma a ello una inadecuada o escasa relación entre niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano, lo cual se expresó en un marco normativo poco preciso y con detalles por examinar.

La apropiación del suelo urbano de los municipios metropolitanos se ha clasificado en función del sector social en donde se establecen dos categorías fundamentales: “a) los procesos empleados por el sector popular y, b) los que utiliza el capital inmobiliario” (Mendoza, 2000:63). Los primeros se basan en ocupaciones directas y fraccionamientos clandestinos. Las ocupaciones directas se manifiestan en invasiones de terrenos por parte de colonos que recibían autorización (informal) para hacer uso del suelo bajo supuestas condiciones, como por ejemplo la incorporación a partidos políticos comandados por líderes o la afiliación a grupos sociales, entre otras.

El procedimiento de fraccionamiento clandestino funcionaba mediante la celebración de un contrato de compra-venta entre un demandante de vivienda y un propietario reconocido que carecía de la debida autorización para subdividir y comercializar las fracciones del terreno que aparentemente le pertenecen. El carácter de este acto clandestino también se debía a la indisponibilidad que tenían los supuestos poseedores de las tierras para dotar de servicios públicos a los solicitantes de vivienda, generando carencia en este rubro. Este procedimiento, comúnmente utilizado por el sector popular, se ha dado tanto en terrenos de propiedad privada como en áreas ejidales o comunales, estableciendo en estas últimas las llamadas “*urbanizaciones ejidales*” (Mendoza, 2000:64) que, por el carácter de ejido, generaban irregularidad urbana.

El procedimiento del capital inmobiliario se comienza a dar principalmente en los setentas, bajo la premisa de promocionar vivienda privada a los trabajadores. A través de una reforma constitucional al artículo 123 en 1972, se obligaba a los

patrones a constituir una forma de financiamiento de crédito barato y suficiente para la adquisición de vivienda de sus empleados. Esto permitió que se creara el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

A partir de estos acontecimientos, se produjo una redefinición de la acción del Estado en materia de vivienda, pues su participación en programas se orientaba a la promoción y financiamiento habitacional, estimulando con ello la participación social y privada a fin de que se construyeran viviendas y estas fueran financiadas. Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se llevaron a cabo importantes modificaciones en materia de vivienda y desarrollo urbano que tuvieron grandes implicaciones. Se reformaron las leyes relacionadas con el uso del suelo, dando oportunidad a los ejidatarios y comuneros de “negociar sus terrenos en forma privada con grandes agentes privados o públicos” (Sánchez, 2012: 19). Esto facilitó la incorporación de este tipo de suelo al desarrollo urbano; suelo que al ser adquirido a precio relativamente bajo por grandes agentes, se convirtió en grandes conjuntos habitacionales.

En esos años, grandes empresas de la construcción aparecieron para construir viviendas de carácter social con las mismas características físicas, ocupando esas enormes extensiones de tierra. Sin embargo la nula normatividad urbana en la mayoría de esos terrenos contribuyó a que se crearan grandes desarrollos sin infraestructura de servicios públicos; de este modo, al mismo tiempo que se le dio respuesta a la demanda de vivienda, se ofrecía un producto poco eficiente y con muchas limitaciones.

Sobre la expansión urbana, Cruz (2000) hace referencia a los asentamientos humanos como “*tipos de poblamiento* en las zonas metropolitanas, entre los más comunes distingue a los *pueblos conurbados*, los *asentamientos de colonias populares*, las *colonias residenciales* y *conjuntos habitacionales*” (:46). Los primeros se consideraban separados del espacio urbanizado, pero ligados por vías que los han comunicado directa o indirectamente y que han pasado a formar parte del área urbana de una ciudad central, estos tipos de poblamiento se dieron principalmente en el periodo de 1970-90.

Con respecto a las colonias populares, coincide con Mendoza (2000) al referirse a los asentamientos producidos por diversas modalidades del poblamiento popular como la *invasión*, la *venta fraudulenta* de lotes urbanos y la *urbanización ilegal de terrenos ejidales* (Cruz, 2000:46); mismos que se han formado mediante la intervención directa de agentes promotores privados, sociales y públicos, no importa su condición de regularidad o irregularidad frente a las distintas formas de tenencia de la tierra, ni frente a la normatividad vigente. La función habitacional es dominante y su origen es frecuentemente irregular; cuando se trata de colonias con mucha antigüedad, las densidades son muy altas.

En relación a las colonias residenciales y conjuntos habitacionales, atribuye su surgimiento a una producción de carácter privado sin eliminar la posibilidad de participación de otro tipo de agentes sociales o públicos. Quienes promueven este tipo de viviendas cumplen con los requerimientos señalados en su tiempo por la administración urbana en lo relativo a la urbanización, equipamiento y servicios urbanos. Sin embargo con el paso del tiempo, los requerimientos cambian y pueden surgir otros tipos de servicios o necesidades. Entre los rasgos más distintivos de este tipo de poblamiento se distingue la producción en serie y el costo elevado de las viviendas en torno al financiamiento, que muchas veces ha dependido de la economía del país en el momento de la oferta al solicitante de vivienda.

Según Schteingart (1984), la crisis de vivienda más marcada ocurrió durante 1981, cuando los costos de producción de la vivienda se elevaron violentamente y se amplió cada vez más la brecha entre el crecimiento de los precios y de los salarios (:742). El índice general de precios de materiales se incrementó mucho más rápido que el de los salarios mínimos, sobre todo en los dos años siguientes; también el índice del costo de vivienda de interés social se incrementó más que el índice general de precios en 1981 (Ibíd.). Esto significaba que para tener acceso a las diferentes formas de adquisición de vivienda se requería un ingreso cada vez más alto.

En tal sentido, a raíz de la crisis económica de los ochenta las condiciones del capital inmobiliario no se adaptaban a la situación de los trabajadores. Instituciones

como el INFONAVIT, constituida en 1972 bajo la promoción gubernamental de fondos de vivienda para los trabajadores asalariados, y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el cual se integra en el mismo año a la misma dinámica pero para trabajadores al servicio del Estado, participaban en los programas de vivienda principalmente de interés social; desarrollando espacios multifamiliares en régimen de condominio, principalmente de tipo vertical.

Entre otros organismos creados para la vivienda, se constituyó en 1981, como fideicomiso sectorizado en SEDESOL, el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitantes Populares (FONHAPO) el cual atendía a la población en situación de pobreza patrimonial a través de proporcionar subsidios mediante los programas de ahorro y subsidio “Tu Casa” para personas en zonas urbanas y “Vivienda Rural” para hogares rurales e indígenas (Sánchez, 2012:29). Otro organismo creado en 2001 es la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda que en 2006 se convirtió en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), como organismo descentralizado de utilidad pública e interés social, misma que se encarga de verificar que las acciones de desarrollo urbano de sectores públicos, sociales y de vivienda se conecten con buen ordenamiento territorial, que desarrollen programas de financiamiento para el subsidio y ahorro previo para la vivienda (Ibíd.). Estas instituciones forman parte de los organismos nacionales de vivienda como entes financieros que contribuyen a las políticas gubernamentales que atienden la demanda de vivienda social en México. La siguiente tabla muestra las instituciones financieras y los montos financiados por año a partir de 2007 y hasta 2015.

Tabla 5. Principales organismos financieros y los montos de inversión para vivienda a partir de 2007 a junio de 2015.

Año	Total (millones de pesos)	Infonavit	Fovissste	SHF	FONHAPO subsidios ^a	CONAVI "Esta es tu casa"	Entidades ^b financieras	Otras ^c entidades
2007	272466	93073	23563	11753	2035	3938	127446	10657
2008	292404	113380	32414	12462	2266	5154	110030	16699
2009	250600	102383	49465	5805	2462	5075	73556	11853
2010	261875	126639	41976	2464	2656	5993	71414	10732
2011	264004	123382	35819	1654	3277	5382	83680	10810
2012	258791	109079	32454	2327	2653	7374	93695	11208
2013	273440	103249	34184	13438	2390	7812	104497	7869
2014	309957	111344	38452	17749	2995	11494	123329	4592
2015 ^d	150958	56935	21867	1971	907	5952	61310	2016

^a FOHAPO "Vivienda Rural" y FONHAPO "Tu casa" que a partir de 2013 recibe el nombre de "Vivienda Digna".

^b Incluye: Banca, Sofoles, Banobras y Banjercito.

^c Incluye: PROSAVI, ISSFAM, FOVIM, PEFVM, INFONACOT, LyFC, CFE, PEMEX, SEDESOL, PDZP, 3x1 Migrantes, INI, PET, Programa Emergente de Vivienda, VIVAH, Programa de autoconstrucción, Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo urbano (FIVIDESU), Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO), PROVIVAH, PRONASOL, Asociación de Desarrolladores Independientes (ADI), Hábitat México, Consejos municipales, COPLADE, DIF y OREVIS.

^d Avance preliminar al mes de junio.

Fuente: Tercer informe de gobierno 2014-2015. Anexo estadístico, pág. 169

Los montos de inversión de organismos financieros como INFONAVIT y FOVISSSTE mantuvieron sus cifras hasta 2014 mientras que para 2015 disminuyen casi en un 50%. Por su parte las entidades financieras han presentado cifras más altas con respecto a los organismos gubernamentales, ya que se ubicaban por encima de organismos como FOVISSSTE, FONHAPO y CONAVI, con cifras semejantes a INFONAVIT.

Claramente se puede percibir que los agentes del capital inmobiliario han sido el segundo lugar en la lista de los principales promotores del crecimiento urbano en el país después del establecimiento de colonias populares, posiblemente por tener los recursos necesarios para pagar una extensión mayor de suelo para urbanizarla y ofertar a la población. Estas organizaciones, con una visión capitalista, han ocupado un lugar importante en la escala de urbanismo en México, tomando en cuenta que contaban con capacidad para apoderarse de grandes extensiones de tierra y formar unidades para comercializarlas.

2.3 La intervención gubernamental en la planeación territorial

En la historia de la planeación del territorio, desde una visión global, se pueden considerar tres etapas, que en alguna medida palparon al país. “La primera va de principios del siglo XX hasta 1940, la segunda ocurre entre los años cincuenta y setenta y la tercera se desarrolla desde principios de los ochenta en adelante” (Negrete, 2010:194, 195,196). Estos periodos de perspectiva mundial constituían un esfuerzo planificador en virtud del crecimiento demográfico y urbano, y de mejorar la calidad de vida de las personas.

En la primer etapa, los planes de territorio surgían por la intención de enfrentar los problemas de organizar las expansiones y generar una apertura de vialidades más amplias para modernizaran el tejido urbano existente. Posteriormente en la segunda, bajo un esquema de información estadística, los planes se enfocaban en ordenar los efectos del crecimiento con distintas medidas, entre ellas la coordinación de grandes inversiones de infraestructura y equipamiento. En la última etapa, la idea de planeación ha adoptado un enfoque que no se aleja mucho de la razón primordial de organización, pero favorece más la intención a las condiciones sociales y la eficacia económica de un territorio determinado. De la tercera etapa se rescata un acontecimiento global en materia de asentamientos humanos que se explica en las siguientes líneas.

Ante la preocupación mundial acerca del *hábitat* demostrada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver, Canadá en junio de 1976, se reconocía que:

Los problemas de los asentamientos humanos no están aislados del desarrollo económico y social de los países, y que las inaceptables circunstancias de vida de un gran número de asentamientos humanos, especialmente en los países de desarrollo, empeoraran aún más si no se toman medidas positivas y concretas a nivel nacional e internacional para aplicar soluciones (Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976).

Este acontecimiento insertó en gran medida la voluntad de la planeación en México. En el mismo año en que se llevó a cabo la conferencia de Vancouver, el Estado mexicano decretó la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de

1976, en donde se estableció como objetivo principal el logro de una distribución sustentable de la población y las actividades económicas, con lo cual se integraron a dicha ley los aspectos ambientales. En el artículo tercero se expresaba que: “la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural (LGAH, 1976).

En ese mismo año se reformaron los artículos 27, 73 y 115 constitucionales; se estableció en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, la prerrogativa que tiene el Estado para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas y bosque, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. La fracción 29-c del artículo 73 constitucional, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, con el objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución federal.

En el ámbito local, el artículo 115 constitucional adquirió modificaciones. En la fracción V de su contenido se otorga a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, una serie de facultades:

Fracción V. a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional. d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esa materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten a su ámbito territorial y; i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales (CPEUM, 2014:19).

La puesta en práctica del sistema de planeación establecido por la LGAH tuvo lugar a partir de la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que solo existió durante el sexenio de José López Portillo (1976-

1982) (Azuela, 2013:56). Al mismo tiempo se introdujo el Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo Urbano. Con la reforma al artículo 27 de la Constitución en 1976, y posteriormente en 1992, el gobierno mexicano reconoce por primera vez a la planeación urbana como una función pública, y asume la autoridad de establecer modalidades en el ejercicio de los derechos a la propiedad de los sectores privados en las ciudades; una autoridad que se había orientado hasta ese momento a administrar la propiedad rural.

Para 1993 se modificó el marco legislativo al expedirse una nueva LGAH, que introduce temas relativos a las reservas territoriales y la participación social en los procesos de planeación urbana, así como el fomento y el control del desarrollo urbano (Negrete, 2010:197). En términos generales los cambios se orientaban a “fortalecer la participación ciudadana en la determinación de los asuntos urbanos y ecológicos, a fomentar la participación privada en los mismos y a aumentar la capacidad de decisión y administración de las autoridades locales en esos aspectos” (Fuentes, 1995:46). Esta ley establece las relaciones de concurrencia y colaboración entre los distintos ámbitos de gobierno. En los artículos 7 y 8 se señalan las atribuciones de la federación y los municipios para participar en la planeación y regulación de zonas conurbadas, y en el artículo 12 se introduce la nueva forma de colaboración al señalar que:

La federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local (LGAH, 2014:8).

Azuela de la Cueva (2010) afirma que el país entró en una “nueva fase de la normativa urbanística mexicana” después de la expedición de la LGAH de 1976 y las adiciones y reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución (:588), ya que la adición al párrafo tercero del artículo 27 hizo explícita la aplicación del mismo a los asentamientos humanos, particularmente lo referente a las atribuciones de la nación para imponer límites a la propiedad; las nuevas disposiciones del artículo 115 relativas al régimen interno de los estados; y, la adición de la nueva fracción al

artículo 73 que se refería a las atribuciones del Congreso de la Unión, introduciendo un sistema basado en el concepto de concurrencia que se instaló como componente central en el lenguaje de la gestión urbana en México.

Sin embargo, en el ámbito local, el entorno de la distribución de competencias en los procesos de planeación y de gestión urbana no se encontraba bien definido hasta la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, la cual iniciaba el proceso de asignación de competencias reguladoras del desarrollo urbano a las autoridades municipales. Aunque la LGAH y las reformas a este artículo de 1976 ya habían comenzado a abrir el camino para ello, en su momento fueron opacadas. Villar (1998) considera que, “la institucionalización de la planeación urbana de la década de los años setenta, nace marcada por una historia en la que se conjugan la subordinación municipal a los niveles superiores de gobierno, y el centralismo en las funciones y en el ejercicio del mismo de la planeación territorial” (:147).

Para Andrés Lira, se trataba de una fase más en el proceso de centralización de poderes en manos del gobierno federal:

Estas facultades del Ejecutivo federal se han extendido y pormenorizado a medida que crece y se complica nuestro espectro social, ahora con evidencias espantosas de crecimiento demográfico y urbanización acelerada. Las reformas de los años setenta al artículo 27 constitucional y la legislación sobre asentamientos humanos que de ahí se derivan nos lo indican claramente (1987: 66).

En el caso estadounidense, un precepto similar se basaba en la doctrina de la precedencia, la cual según Wright (1997), se vinculaba directamente con la aplicación de estatutos, casos en tribunales y derecho constitucional. “La constitución de los Estados Unidos se apropia derechos de precedencia al prohibir toda una vasta gama de acciones estatales (y locales), que en su mayoría pueden encontrarse en la Constitución original” (:418). La esencia del derecho de precedencia es que el gobierno nacional extiende el alcance de su jurisdicción, estrechando en cambio los límites o la autoridad de los estados y de las localidades.

El derecho de precedencia se hace presente en dos sentidos; derecho de procedencia *explícito estatutario*, que se refiere a estandarizar a nivel nacional, mediante la sustitución de leyes estatales por decretos nacionales, la regulación de

ciertas actividades, el mejor ejemplo ha sido el inicio y término del horario de verano. El otro sentido es el derecho de procedencia *implícito estatutario*, el cual consiste en la interpretación de tribunales sobre el contenido constitucional, concediendo que el congreso general pueda regular las acciones de los estados (Wright, 1997: 419).

En ese sentido, el derecho de precedencia en México se distinguía más antes de la creación de la LGAH y las modificaciones que se hicieron a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales en la década de los setentas. El ámbito federal concentraba las facultades del sector urbanístico sin dejar facultad alguna a los gobiernos locales. No obstante las leyes y reformas llevadas a cabo ayudaron a que se descentralizaran las facultades que mantenía el gobierno federal, principalmente lo referente a la concurrencia que debe existir entre los niveles de gobierno para llevar a cabo acciones en materia de ordenamiento territorial. “La discusión sobre las atribuciones para imponer limitaciones a la propiedad había comenzado en 1976 y seis años después se había consolidado la idea de que ellas no eran exclusivas del ámbito federal” (Azuela, 2010:599). Con la reforma al 115 no se estaban transfiriendo atribuciones del gobierno federal a los municipales, sino fortaleciendo a los gobiernos locales a costa de los estatales.

2.4 El ejemplo más dinámico de urbanización: la Zona Metropolitana del Valle de México

El crecimiento urbano de la zona centro de México tiene antecedentes remotos que se ubican a partir de la época de la conquista española, la cual irrumpió el proceso de desarrollo de los pueblos indígenas y modificó en forma violenta la estructura económica y social establecida hasta ese momento. A finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, el crecimiento de las ciudades se atribuyó a la época de la instauración de la República por Benito Juárez y la consolidación nacional de Porfirio Díaz cuando se desarrolló una política económica que permitió el desenvolvimiento capitalista (Escobedo, 1992:135), lo cual propició grandes trabajos en materia de vías de comunicación en el interior del país, que fortalecieron un primer crecimiento industrial de la capital. En cuanto a la conformación urbana, dentro de ese periodo los barrios del centro continuaban recibiendo a estratos populares y las clases

acomodadas se instalaban en nuevos barrios que ya no se organizaban alrededor de las iglesias, como en la época colonial, sino que constituían fraccionamientos integrales dotados de servicios, ubicados en antiguas zonas agrícolas (Ibíd.).

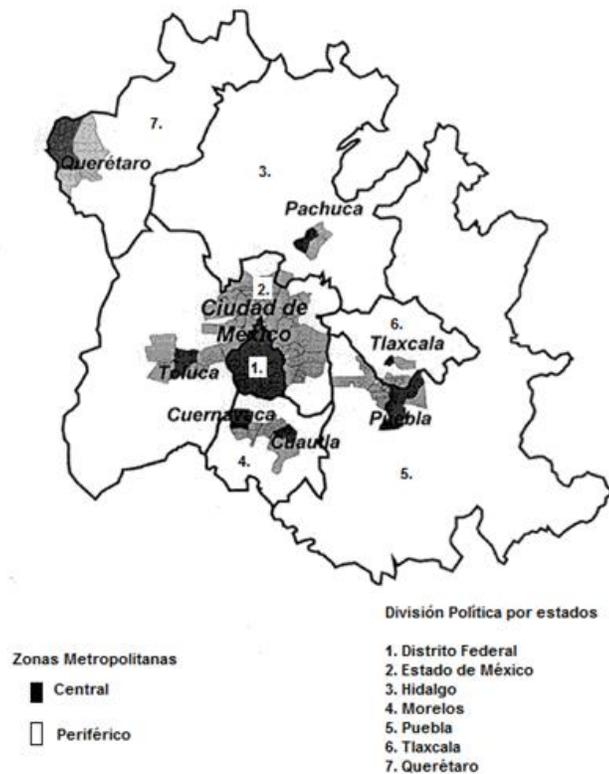
Una vez consumada la revolución y lograda la estabilidad política, se observó un mayor crecimiento de las ciudades, principalmente la ciudad de México, en donde se apreciaba un intenso proceso de urbanización. Esta forma de expansión territorial de la ciudad predomina hasta los primeros años del siglo XX, cuando la naciente clase media se comienza a ubicar en las áreas periféricas de la ciudad, dando forma a fraccionamientos de grandes extensiones de tierra y a los cambios de uso de suelo de las mismas, ya que al mudarse la población, dejan de ser agrícolas para establecerse como habitacionales y/o comerciales (Escobedo, 1992:135). El impulso de la industria en la ciudad permitía la creación de fuentes de trabajo que seguían atrayendo mano de obra de las poblaciones más cercanas.

El crecimiento de las ciudades se ha atribuido principalmente a los avances en la industrialización que hubo en México durante el siglo XX principalmente. La concentración de las fuentes de trabajo fue sin duda uno de los factores que apoyaron el crecimiento urbano. Otros factores que influyeron en este incremento fueron la concentración de la administración pública, de las finanzas, de las actividades comerciales y de los servicios. “La ciudad de México fué la principal zona del territorio nacional en donde se establecieron ‘colonias populares’ con población mayor a un millón de habitantes” (Cervantes, 1988:8).

La mejora en los servicios de salud que permitieron disminuir la mortalidad y aumentar la tasa de natalidad, la movilidad de la población hacia la ciudad capital gracias a las vías de comunicación, el intercambio comercial y financiero, una gran oferta cultural; son otros de los múltiples factores que predominaron en el crecimiento demográfico que conformó el territorio de la Ciudad de México. Fué así como el desarrollo de la ZMVM tuvo una gran influencia en el territorio periférico, conformando un sistema megalopolitano (Ídem).

Como resultado de la dinámica de crecimiento acelerado en la segunda mitad del siglo XX, el área urbana de la ciudad de México rebasó sus límites territoriales, conurbándose con poblados y municipios de otras entidades federativas, principalmente del Estado de México, de manera que se ha convertido en la gran metrópoli de la región central del país (Escobedo, 1992:136). La Región Centro de México fue la zona de urbanización más representativa, integrada por siete entidades federativas: el Distrito Federal, el Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Querétaro; mismas que han concentrado el mayor predominio de población urbana respecto a la rural. Las seis ciudades capitales y la séptima ciudad capital del país representan dentro del sistema urbano nacional a las ciudades de mayor tamaño por la población que aglutinan (Escamilla y Santos, 2012: 6, 7). El siguiente mapa muestra las entidades federativas que forman parte de la Zona Centro del país y las principales zonas metropolitanas.

Mapa 1. Región centro de México. División política por estados y principales zonas metropolitanas.



Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de Escamilla y Santos, 2012, págs. 6-7.

La región centro del país es la que concentra el mayor porcentaje de población urbana, de establecimientos económicos, el poder político con la consecuente toma de decisiones desde el centro, además de participar activamente su población en la actividad comercial, que requiere ser atendida a través de la prestación de diversos servicios públicos. Esta región ocupa el 5% del territorio nacional y la concentración de su población para el 2010 aglutinó a 37.2 millones de habitantes que corresponden al 33.2 por ciento de la población total del país de ese año (INEGI, Conteo de Población y Vivienda, 2010). En tal sentido, la Región Centro del país es una región nodal, dominada principalmente por la ZMVM, misma que se considera la más poblada del país y conformada por municipios de los estados de Hidalgo y México, así como algunas delegaciones del Distrito Federal. Entre las zonas incluidas, se abarca una superficie aproximada de 87 mil 632 km² del total del territorio nacional, con una población de 33.9 millones de habitantes, mismos que se encuentran distribuidos en 60 municipios y 16 delegaciones (POZMVM, 2011:28).

En la década de 1960-70 el plano regulador aun no contaba con reglamentos de uso de suelo y la zonificación se aplicaba mediante el Reglamento de Fraccionamientos, que solo especificaba los usos de suelo habitacional, industrial y campestre (Cervantes, 1988:11). No existían medidas para controlar el volumen de construcción y durante esa década los asentamientos irregulares siguieron en aumento. Este proceso de crecimiento que se había presentado con intensidad desde tres décadas anteriores, permanecía durante el resto del siglo. Las tendencias de crecimiento en la región centro del país fueron evidentes hasta el decenio de los setentas. La siguiente tabla muestra el crecimiento poblacional de cada entidad perteneciente a la región centro del país a partir de 1970 hasta 2010.

Tabla 6. Crecimiento poblacional de las Entidades Federativas de la Región Centro de México, 1970-2010.

Entidad Federativa (Región Centro)	1970	1980	1990	2000	2010
Distrito Federal	6 874 165	8 831 079	8 235 744	8 605 239	8 851 080
Estado de México	3 833 185	7 564 335	9 815 795	13 096 686	15 175 862
Hidalgo	1 193 845	1 547 493	1 888 366	2 235 591	2 665 018
Morelos	616 119	947 089	1 195 059	1 555 296	1 777 227
Puebla	2 508 226	3 347 685	4 126 101	5 076 686	5 779 829
Tlaxcala	420 638	556 597	761 277	962 646	1 169 936
Querétaro	485 523	739 605	1 051 235	1 404 306	1 827 937
Total de habitantes	15 931 701	23 533 883	27 073 577	32 936 450	37 246 889

Fuente: Información establecida en la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2010, México.

La población para la región centro del país en el año de 1970 representaba un 33% del total nacional, el cual ascendía a 15, 931,701 habitantes en promedio respecto de 48, 225,238 habitantes en todo el territorio nacional. Para el año 2010 se incrementó a 33.2% sumando 37, 246,889 contra 112, 336,538 habitantes en todo el territorio. La siguiente tabla muestra la evolución de la población en el periodo de 1970 a 2010 (INEGI, 2015).

Tabla 7. Evolución de la población total nacional y la Región Centro de México.

Población	1970	1980	1990	2000	2010
Total nacional	48 225 238	66 846 833	81 249 645	97 483 411	112 336 538
Región centro	15 931 701	23 533 883	27 073 577	32 936 450	37 246 889
Porcentaje	33.0	35.2	33.3	33.8	33.2
Tasa de crecimiento	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1970-2010
Total nacional	3.3	2.0	1.8	1.4	2.5
Región centro	4.0	1.4	2.0	1.2	2.6

Fuente: Escamilla y Santos, 2012.

El flujo migratorio significó para el país un desarrollo poblacional significativo, considerando que la industria y las fuentes de trabajo que se generaban, estaban concentradas en la región centro. Algunos espacios rurales se convirtieron en urbanos expandiendo las periferias metropolitanas y los municipios cercanos pasaron

a formar parte de las zonas urbanas con actividades socioeconómicas, debido al intercambio económico y los flujos laborales (Escamilla y Santos, 2012:8). De esta manera se fueron conformando las zonas metropolitanas del país, dentro de las que se destacan cuatro y son: la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM), la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala (Ibarra, 2010:508, 509,510). De estas, la ZMVM es la más importante en cuanto a cantidad poblacional y concentración de industrias, motivo por el cual es tomada como referencia en el presente capítulo.

La ZMVM es considerada la más grande del país con 20 116 842 habitantes hasta el año 2010, según registros del Censo de Población y Vivienda del INEGI (2010). En términos generales, se define como zona o área metropolitana de una ciudad de las siguientes maneras:

Tabla 8. Definiciones de zona o área metropolitana de una ciudad.

Autor	Definición
Luis Unikel (1978)	La extensión territorial que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a esta (o a otras unidades pertenecientes a la mencionada zona metropolitana) que tienen características metropolitanas (tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas), y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud con la ciudad central (o con el área urbana) (:508).
SEDESOL, (2005)	Al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a los municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica (:21).
Sócrates Pérez (2008)	Una región urbana que incluye un núcleo central que enlaza otros conglomerados menores que se enlazan claramente a través de compartir funciones específicas como la industria, servicios, comercio, pero a su vez queda marcada con una clara identidad global (:20).

Fuente: Elaboración propia con base a las definiciones de los autores mencionados.

Para este trabajo, se considera que un área metropolitana es un sistema que tiene un centro del cual se establecen una serie de relaciones, por lo cual mantiene una ciudad principal, con alta densidad poblacional y su tamaño esta en relación del grupo de administradores que se sumen. Por lo tanto, el núcleo urbano ha sido la

suma de diversas ciudades que se han ido sumando o integrando en tanto que se da un crecimiento de estas hasta fusionarse para conformarse como agrupación. A su vez estos núcleos integrados por millones de habitantes, que se agrupan en diversas ciudades con claras relaciones de funcionalidad e intercambio, van configurando una mega-ciudad, megalópolis o megapolis (Ibíd.).

El término megalópolis generalmente se usa para designar a la región centro del país, la cual se conforma por un conjunto de estados que incluyen al Distrito Federal como ciudad central (Serrano, 2002:88). La ZMVM es una ciudad conformada en la región centro del país y está considerada dentro del contexto de megalópolis, por la magnitud poblacional y territorial que abarca, ya que incluye dentro de ella a la ciudad de México, Distrito Federal.

Entre 1930 y 1980 esta megalópolis fué motor de la industrialización y el desarrollo capitalista, la modernización tecnológica y cultural, y el vanguardismo arquitectónico y urbanístico en el país (Pradilla, 2005: 84). El desbordamiento de los límites administrativos del Distrito Federal, el crecimiento urbano sobre los municipios vecinos y la metropolización ocurrieron desde los años 50's y, sobre todo, en la década posterior (Ibíd.).

A partir del crecimiento acelerado de la ciudad y de la generación de políticas que estimulaban el crecimiento industrial concentrado para generar mano de obra en distintos rubros; se lleva a cabo el inicio de un periodo de industrialización denominado *metropolización* (Mendoza, 2000: 57). Este periodo se relacionó bastante con el comercio y el gobierno, en la medida en que imperaba sobre el contexto urbano existente. Se considera que la ZMVM es resultado del crecimiento demográfico y físico de la Ciudad de México sobre su territorio y el de los municipios vecinos.

2.4.1 Delimitación y población de la ZMVM

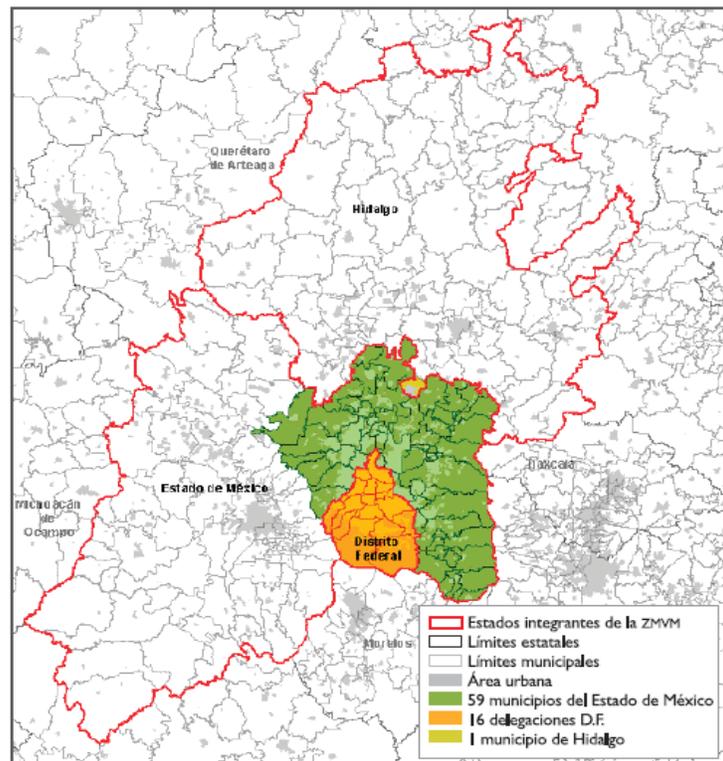
Para el caso de la conformación de la ZMVM se debe tomar en cuenta que los datos varían conforme a la referencia o fuente en donde se consulte esta información. A la fecha existen diversos textos que exponen el tema de la delimitación de esta zona;

en donde algunos autores y autoridades en la materia consideran que son más los municipios del Estado de Hidalgo que son parte de la ZMVM. Otros por su parte consideran que la conformación solo incluye un municipio del estado mencionado; este criterio se expone a continuación.

A finales de 2003 y principios de 2004 se creó un grupo de instituciones conformado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), (COESPO, 2009:11). Los integrantes de este grupo delimitaron a la ZMVM de la siguiente manera:

La composición de la ZMVM, de acuerdo al grupo interinstitucional, se integra por 59 municipios del Estado de México, 16 delegaciones del Distrito Federal y un municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo (Delimitación de Zonas Metropolitanas de México, 2005).

Mapa 2. Delimitación de la ZMVM, criterio interinstitucional.



Fuente: Conformación de Zonas Metropolitanas: panorama demográfico. Gobierno del Estado de México, 2009.

La consideración interinstitucional se basa en distinguir que la ZMVM solo incluye a un municipio del Estado de Hidalgo, Tizayuca, por la ubicación en la que se encuentra y la cantidad de habitantes que resguarda, así como por la infraestructura vial que genera comunicación continua con el Estado de México y el Distrito Federal. La conformación queda como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 9. Delimitación de la ZMVM conforme a los criterios interinstitucionales.

Entidad federativa (ZMVM)	Número de Municipios/delegaciones	Población (Núm./Habitantes) Año 2010
Distrito Federal	16	8 851 080
Estado de México	59	11 168 301
Estado de Hidalgo	1	97 461
Total habitantes		20 116 842

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Censo de Población y Vivienda INEGI 2010.

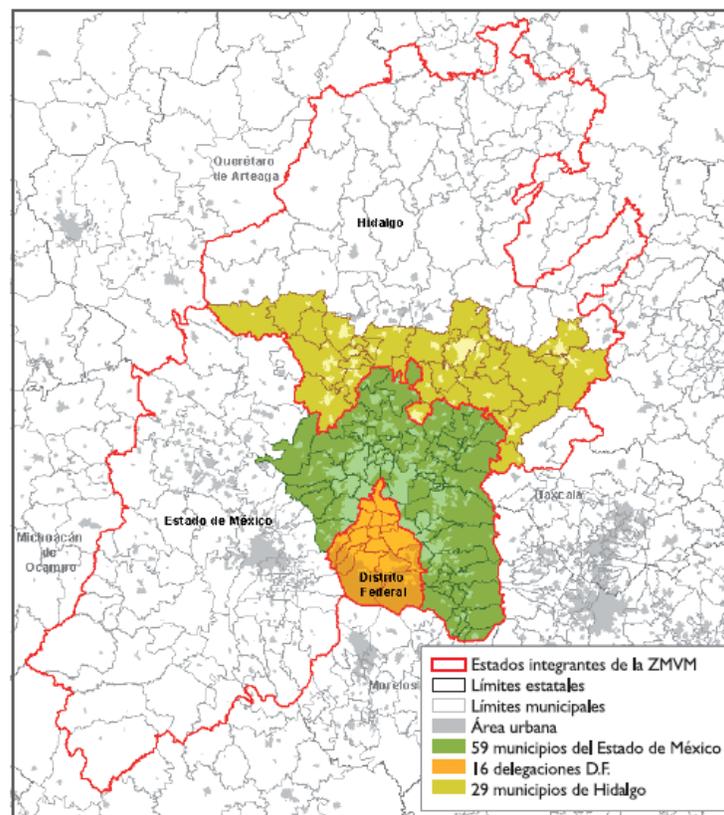
Por otra parte, de acuerdo con la declaratoria de Zona Metropolitana del 22 de diciembre de 2005, la ZMVM se conforma por 59 municipios del Estado de México, 16 delegaciones del Distrito Federal y, por considerarlo pertinente, por acuerdo de los gobiernos del Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo y la Federación se consideraban 29 municipios del Estado de Hidalgo en el área de estudio de la actualización del Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), con base en el documento “Análisis para la incorporación de municipios hidalguenses a la ZMVM” (GEH, 2011) en proceso de revisión por dichos gobiernos.

En tal sentido, en junio de 2008 en la ciudad de Pachuca de Soto, Hidalgo, se celebró la primera Sesión Plenaria de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM) Nueva Época, en donde se realizó la firma de la nueva Declaratoria de ZMVM. En ella se establecía que:

La composición de la ZMVM, de acuerdo a la CECM (2008), queda integrada por 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y 29 *municipios del Estado de Hidalgo* (CECM, 2008).

La incorporación de los 28 municipios del Estado de Hidalgo a la ZMVM posibilitó estratégicamente su expansión geográfica, bajo un esquema del uso de la infraestructura vial reciente y futura de la zona. El gobierno del Estado de Hidalgo propuso mantener una coordinación intersectorial permanente en materia de planeación, promoción, difusión y gestión de proyectos estratégicos de alcance regional y de orden metropolitana entre los tres órdenes de gobierno (Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo), para desarrollar una metrópoli ordenada, equilibrada y sustentable (SAHDUE, 2005:4).

Mapa 3. Delimitación de la ZMVM, criterio de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana 2008.



Fuente: Conformación de Zonas Metropolitanas: panorama demográfico. Gobierno del Estado de México, 2009.

El mapa anterior muestra la expansión de la ZMVM que paso de contemplar un solo municipio del Estado de Hidalgo (Tizayuca), a incluir 28 municipios más del mismo estado, una incorporación significativa que cambiaba la vista geográfica, la conformación territorial, la cantidad de habitantes, entre otros aspectos.

Tabla 10. Delimitación de la ZMVM conforme a criterios del Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2009.

Entidad federativa (ZMVM)	Número de Municipios/delegaciones	Población (Núm./Habitantes) Año 2010
Distrito Federal	16	8 851 080
Estado de México	59	11 168 301
Estado de Hidalgo	29	1 246 097
Total habitantes		21 256 478

Fuente: Elaboración propia con base a los datos del CONAPO, 2009 y Consejo Estatal de Población (COESPO), 2005.

La incorporación de estos municipios significó el incremento de 1, 139,636 habitantes más para la ZMVM, con respecto al criterio interinstitucional, lo que representa un 5.66% de crecimiento poblacional. El Gobierno hidalguense consideró la integración de 28 municipios a la ZMVM tomando en cuenta cinco criterios que se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 11. Criterios para la incorporación de municipios hidalguenses a la ZMVM

Criterio	Consiste
1. Criterio poblacional	Considera las zonas metropolitanas definidas por la SEDESOL, INEGI y CONAPO y las ciudades con 50, 000 habitantes, como ciudades centrales
2. Criterio de carácter urbano	Se basa en localizar las conurbaciones intermunicipales e interestatales más importantes del Estado que tienen una estrecha relación con la ciudad central
3. Criterio socio-demográfico	Considera los movimientos migratorios al interior y exterior del Estado, destacando los principales municipios receptores de población proveniente de otra entidad
4. Criterio físico-geográfico	Toma en cuenta la distancia entre cabeceras municipales y la accesibilidad a través de vías de comunicación terrestre
5. Criterio de movilidad terrestre	Considera la movilidad de productos y personas que transitan a lo largo de los ejes carreteros más importantes de la zona sur del Estado de Hidalgo, destacando el mayor tránsito diario promedio anual de vehículos privados, lo cual indicaba una dinámica importante de personas, ya sea por cuestiones de trabajo o de residencia

Fuente: Elaboración propia con base a la información del Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005:3,4).

Así mismo se establecía que, a partir de una visión megapolitana, era conveniente integrar estos municipios por los constantes procesos de intercambio económico, traslado de personas, así como la continuidad geográfica y urbana y las

implicaciones que estas realidades tienen para la planeación del desarrollo de toda la ZMVM (GEH, 2005:4). Por todas estas razones, el gobierno hidalguense proponía mantener una coordinación intersectorial permanente en materia de planeación, promoción, difusión y gestión de proyectos estratégicos de alcance regional y de orden metropolitano entre los gobiernos (Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo), para desarrollar una metrópoli ordenada, equilibrada y sustentable.

Tabla 12. Los municipios del Estado de Hidalgo incorporados a la ZMVM en 2008-2010.

Municipios de la Zona metropolitana de Tula	Municipios de la Zona metropolitana de Pachuca	Municipios de la Zona metropolitana de Tulancingo
Atitalaquia	Epazoyucan	Cuautepec de Hinojosa
Atotonilco de Tula	Emiliano Zapata	Santiago Tulantepec
Ajacuba	Mineral del Monte	Singuilucan
Chapantongo	Mineral de la Reforma	Tulancingo de Bravo
Nopala de Villagrán	Pachuca de Soto	
Tepetitlán	San Agustín Tlaxiaca	
Tlahuelilpan	Tepeapulco	
Tlaxcoapan	Tlanalapa	
Tula de Allende	Tolcayuca	
Tepeji del Rio de Ocampo	Villa de Tezontepec	
Tetepango	Zapotlán de Juárez	
Tezontepec de Aldama	Zempoala	

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Consejo Estatal de Población (COESPO) 2009 y la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana Nueva Época (CECM) 2008.

Tabla 13. Delegaciones y municipios que conforman la zona metropolitana, criterio CECM 2008 y COESPO 2009.

Clave	Mpio./Delegación	Clave	Municipio	Clave	Municipio	Clave	Municipio
	Distrito Federal	13070	Tlahuelilpan	15009	Amecameca	15058	Nezahualcóyotl
09002	Azcapotzalco	13074	Tlaxcoapan	15010	Apaxco	15059	Nextlalpan
09003	Coyoacán	13076	Tula de Allende	15011	Atenco	15060	Nicolás Romero
09004	Cuajimalpa de Morelos	13063	Tepeji del Río Ocampo	15013	Atizapán de Zaragoza	15061	Nopaltepec
09005	Gustavo A. Madero	13065	Tetepango	15015	Atlautla	15065	Otumba
09006	Iztacalco	13067	Tezontepec de Aldama	15016	Axapusco	15068	Ozumba
09007	Iztapalapa	13022	Epazoyucan	15017	Ayapango	15069	Papalotla
09008	La Magdalena Contreras	13039	Mineral del Monte	15020	Coacalco de Berriozábal	15070	La Paz
09009	Milpa Alta	13051	Mineral de la Reforma	15022	Cocotitlán	15075	San Martín de las Pirámides
09010	Álvaro Obregón	13052	Pachuca de Soto	15023	Coyotepec	15081	Tecámac
09011	Tláhuac	13048	San Agustín Tlaxiaca	15024	Cuautitlán	15083	Tamamatla
09012	Tlalpan	13052	Santiago Tulantepec	15025	Chalco	15084	Temascalapa
09013	Xochimilco	13057	Siguilucan	15028	Chiautla	15089	Tenango del Aire
09014	Benito Juárez	13061	Tepeapulco	15029	Chicoloapan	15091	Teoloyucan
09015	Cuauhtémoc	13064	Tepetitlán	15030	Chiconcuac	15092	Teotihuacán
09016	Miguel Hidalgo	13072	Tlanalapa	15031	Chimalhuacán	15093	Tepetlaoxtoc
09017	Venustiano Carranza	13075	Tolcayuca	15033	Chimalhuacán	15094	Tepetlixpa
	Hidalgo	13066	Villa de Bravo	15034	Ecatepec de Morelos	15095	Tepotzotlán
13069	Tizayuca	13072	Tlanalapa	15035	Ecatepec de Morelos	15096	Tequixquiac
13010	Atitalaquia	13075	Tolcayuca	15036	Huehuetoca	15099	Texcoco
13012	Atotonilco de Tula	13077	Tulancingo de Bravo	15037	Hueyoxotla	15100	Tezoyuca
13005	Ajacuba	13066	Villa de Bravo	15038	Huixquilucan	15103	Tlalmanalco
13017	Chapantongo	13067	Tezontepec	15039	Isidro Fabela	15104	Tlalnepantla de Baz
13016	Chauatepec de Hinojosa	13082	Zapotlán de Juárez	15044	Ixtapaluca	15108	Tultepec
13021	Emiliano Zapata	13083	Zempoala	15046	Laltenco	15109	Tultitlán
13044	Nopala de Villagrán	15002	Edo. México Acolman	15050	Jilotzingo	15112	Villa del Carbón
				15053	Juchitepec	15120	Zumpango
				15057	Melchor Ocampo	15121	Cuautitlán Izcalli
					Naucalpan de Juárez	15122	Valle de Chalco Solidaridad
						15125	Tonanitla

Fuente: Elaboración propia con base a los datos obtenidos del censo General de Población y Vivienda 2010 y el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México 2012.

En conclusión se puede considerar que el crecimiento urbano en México ha sido un factor importante en el desarrollo de políticas de ordenamiento territorial para controlar el uso irregular del suelo. Por otra parte, los asentamientos humanos irregulares han representado para el gobierno un problema considerable en el que se ha tenido que intervenir de forma constante. La ZMVM ha sido un ejemplo claro de expansión urbana descontrolada que envolvió distintas formas de establecimiento poblacional, entre ellas la ocupación irregular. Con la integración de veintiocho municipios hidalguenses, esta zona sigue conservando el primer lugar en cuanto a cantidad poblacional y extensión territorial del país.

Como bien se pudo observar, en las formas de apropiación del suelo, las colonias populares constituyeron en su momento el tipo de poblamiento de mayor

consideración en la ZMVM. Aunque muchas veces se realizó de manera irregular, esta forma de asentamiento humano logró llevarse a cabo bajo la operación de líderes, principalmente políticos, que vendían “pedazos” de tierra a costos relativamente bajos con respecto a las zonas en donde se asentaban las zonas residenciales o unidades habitacionales. La gran transferencia campo-ciudad se consideró como el flujo migratorio que apoyo en gran medida al poblamiento de la ciudad. Por su parte las empresas del capital inmobiliario también influyeron en gran medida en la urbanización, quienes teniendo poder monetario se apropiaban de grandes extensiones de tierra para construir y financiar a costos elevados las viviendas.

La vivienda se ha presentado como una de los satisfactores básicos para cualquier individuo o familia, pues tener un espacio para vivir es una condición necesaria para que una sociedad se aproxime a tener niveles de bienestar aceptables, sin embargo en los países capitalistas, la vivienda se ha producido como una mercancía, en condiciones en las que predomina el control privado de la tierra y de los materiales de construcción, y en las que la lógica de la ganancia marca la acción de empresas promotoras y constructoras. Aunque el Estado ha asumido un papel importante en la distribución de la vivienda, su intervención aún se limita en algunos lugares, pues no ha podido ponerse por encima de algunas contradicciones sociales.

En el ámbito agrario, específicamente en los ejidos, también se han generado cambios significativos debido al desarrollo urbanístico del país, principalmente por la ocupación irregular del suelo. Aunque la reforma de 1992 ha dado un giro radical en este sector dando por terminado el reparto de las tierras e iniciando con el ordenamiento de la propiedad rural, no ha sido suficiente y las labores son vastas aún continúan. A pesar de que se han generado políticas de ordenamiento y regularización territorial aún queda mucho por hacer, pues la expansión urbana no se detiene; por este motivo es necesario continuar generando esquemas de colaboración y coordinación entre ámbitos de gobierno, y atender este tema a través

del establecimiento de RIG para dar continuidad a los avances en materia de regularización de tierras.

Como se pudo describir al principio de este capítulo, la transición del sistema político autoritario a corporativo incorporó a las masas sociales al juego de poder gubernamental, lo que significó un factor sustancial que comienza a cambiar el esquema de tratamiento a los asuntos públicos, entre ellos, el tema de la RTT. De esta manera, la gran demanda social de servicios públicos básicos para la vivienda incrementó la labor gubernamental, principalmente federal, que requirió el apoyo de los gobiernos locales para este fin. Este contexto es crucial para que se optara por generar esquemas de coordinación gubernamental y por lo tanto RIG en la atención a la regularización territorial de México.

Capítulo III

Análisis de las relaciones intergubernamentales en la intervención de la regularización de la tenencia de la tierra: federación-estados

El objetivo primordial de este capítulo es documentar el proceso de intervención gubernamental en la regularización de la tenencia de la tierra en México, para que a través del enfoque de las RIG vertido en el marco teórico de este trabajo, se pueda distinguir cual es la coordinación que existe entre ámbitos de gobierno federal y estatal para atender el desafío de regularizar las tierras que se encuentran en condición de irregulares; así mismo, distinguir el modelo de autoridad gubernamental que predomina en este sector.

Para ello, este apartado comienza por mencionar como se encuentra el estado de la distribución de la tenencia de la tierra y la cantidad de núcleos agrarios del país; de la misma manera, se registran los avances en materia de regularización y certificación según datos del Registro Agrario Nacional (2014). Posteriormente se describen algunos de los programas federales creados para intervenir en la regularización de tenencia de la tierra, así como los organismos encargados de su operación.

Como parte fundamental de este capítulo, se lleva a cabo una investigación documental que procedió al análisis para identificar los mecanismos a través de los cuales se han creado formas de consenso para la intervención de otros ámbitos gubernamentales en la RTT dentro de sus respectivas competencias, para que no se generen conflictos en la estructura política-administrativa del país por la transgresión de límites y jurisdicciones. Para el caso aquí estudiado, se ha tratado de los convenios de colaboración, una herramienta bajo la cual el gobierno federal ha generado condiciones para que exista coordinación con los gobiernos estatales y se generen RIG, procurando agilizar los trámites de regularización de tierras en los Estados, y así avanzar en los resultados. Sin más, se concluye con el análisis de los resultados obtenidos, retomando los elementos teóricos sobre RIG vertidos en los capítulos anteriores.

3.1 Distribución de la tenencia de la tierra y los avances en materia de regularización

México ocupa una superficie de 196.4 millones de hectáreas (196, 437,500 ha) (INEGI, 2010). A su vez el territorio está dividido en diferentes regímenes de propiedad que corresponden a ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, terrenos nacionales y pequeña propiedad.

Los ejidos están constituidos a partir de una acción agraria de dotación de tierras, ampliación y creación de nuevo centro de población. Funcionan como sociedad propietaria con un órgano de decisión que es la asamblea; de representación que es el comisariado; y de control que es el consejo de vigilancia. Los poseedores de derechos parcelarios se llaman ejidatarios. Comunidad: creada a partir de una acción agraria de reconocimiento y titulación de bienes comunales o restitución de tierras, fundamentada en títulos virreinales o posesión ancestral. Funciona de la misma forma que el ejido, con asamblea, representantes y órgano de vigilancia; sus integrantes se denominan comuneros. Colonias agrícolas y ganaderas: régimen de tenencia de la tierra híbrida, su forma de organización es similar a la del ejido y la comunidad; sin embargo, la enajenación de derechos se realiza conforme a las reglas de la pequeña propiedad. Terrenos nacionales: baldíos deslindados y medidos, declarados como nacionales, que pueden ser titulados a favor de particulares mediante la enajenación onerosa, convirtiéndose en propiedad privada. Pequeña propiedad: régimen de propiedad privada que se adquiere por herencia o compra-venta. Los límites permitidos son 100 hectáreas de riego o su equivalente en otras calidades y se rige por el derecho común (PSA, 2012:15,16).

Tabla 14. Distribución de la tenencia de la tierra en México

Tenencia de la tierra en México	
Tipo de propiedad	Porcentaje
Propiedad social	53
Propiedad privada	38
Terrenos nacionales	4
Colonias agrícolas y ganaderas	2
Otros	3

Fuente: Programa Sectorial Agrario 2012, página 15 y 16.

Los ejidos y las comunidades están sujetos a la jurisdicción federal y en conjunto se conocen como *Núcleos Agrarios* y/o propiedad social. En tal sentido, este tipo de propiedad social está conformada por 29,533 ejidos y 2,360 comunidades, que juntos conforman un total de 31,893 de núcleos agrarios (RAN, 2013). A continuación se muestra la tabla 14 que contiene el número de núcleos agrarios en cada estado de la república mexicana y la superficie territorial que ocupan, así como las superficies regularizadas y certificadas para cada caso. Se contempla también cual es el porcentaje de dominio pleno con que se cuenta, considerando que “el llamado Dominio Pleno es una figura jurídica a través de la cual se da el cambio de propiedad social de la tenencia de la tierra (ejidal o comunal) a propiedad privada, a solicitud, claro está, de los sujetos agrarios” (Gracia, 2008: 55).

Tabla 15. Avances en materia de regularización de Núcleos Agrarios (2014): Regularización, certificación y dominio pleno.

Estado	Núcleos Agrarios/constituidos	Superficie de propiedad social (Ha.)	Superficie regularizada (Ha.)	Superficie certificada (Ha.)	Dominio pleno (superficie social)	Avance de núcleos certificados
Aguascalientes	187	241 189	282 232	260 042	13%	99%
Baja California	238	5 082 387	5 759 542	5 681 773	16%	97%
Baja Cal Sur.	99	4 925 688	4 972 105	4 925 270	3%	97%
Campeche	385	2 938 329	2 909 229	2 743 230	1%	97%
Chiapas	3 202	4 355 182	3 386 143	3 215 678	0%	84%
Chihuahua	980	10 013 342	10 116 936	10 022 694	3%	98%
Coahuila	891	6 225 784	6 596 938	6 412 981	7%	98%
Colima	166	303 508	333 082	302 709	7%	100%
Distrito Federal	49	33 003	5 183	3 454	0.3%	31%
Durango	1 117	8 318 075	8 053 778	7 841 416	1%	99%
Edo. México	1 238	1 151 916	1 063 851	894 533	2%	93%
Guanajuato	1 569	1 229 819	1 251 005	1 146 331	5 %	96%
Guerrero	1 251	4 963 622	4 680 862	4 089 909	0.3%	96%
Hidalgo	1 171	945 214	913 565	844 623	3%	94%
Jalisco	1 453	3 167 517	2 745 697	2 659 855	2%	96%
Michoacán	1 879	2 834 996	2 756 511	2 461 172	1%	96%
Morelos	231	363 087	344 865	278 190	1%	94%
Nayarit	403	2 156 347	1 981 201	1 731 220	1%	93%
Nuevo León	608	1 865 116	2 031 951	1 851 796	7%	98%
Oaxaca	1 577	7 387 227	4 903 069	4 456 078	0.1%	83%
Puebla	1 196	1 541 938	1 368 741	1 289 752	1%	93%
Querétaro	380	541 781	550 188	526 617	5%	97%
Quintana Roo	282	2 767 275	2 924 728	2 796 173	1%	99%
San Luis P.	1 444	4 068 556	3 935 386	3 829 996	1%	96%
Sinaloa	1 312	3 799 464	3 896 627	3 751 745	2%	99%
Sonora	1 003	6 109 520	5 774 614	5 620 783	6%	96%
Tabasco	808	1 075 797	1 097 699	1 026 890	3%	98%
Tamaulipas	1 395	2 581 931	2 490 833	2 340 775	4%	97%
Tlaxcala	245	188 774	202 648	186 667	6%	99%
Veracruz	3 725	2 868 131	2 891 377	2 654 879	3%	96%
Yucatán	738	2 216 756	2 194 257	2 177 423	2%	96%
Zacatecas	770	3 753 712	3 619 684	3 501 817	0.3%	98%
Nacional	31 992	102 264 983	96 034 527	91 526 471	-----	-----

Fuente: Elaboración propia con base a los datos establecidos en el Registro Agrario Nacional, corte 31 de diciembre de 2014.

Del total del territorio nacional, el 51% corresponde a los núcleos agrarios que hay en el país (sedatu.gob.mx), mismos que suman 31,992. La superficie regularizada es de 93.90% y la superficie certificada corresponde a 89.49%; lo que

significa que, según los informes del RAN, los avances en materia de regularización de los ejidos y comunidades hasta 2014 representan un avance de más del 90% en general.

3.2 La intervención gubernamental en la Regularización de la Tenencia de la Tierra

El problema central expuesto en el presente trabajo se consideró un tema importante porque a partir de comprobar que un asunto que se considera netamente federal, como lo es la RTT, se amplía por la creciente demanda de certificaciones oficiales que acrediten la propiedad a sus poseedores y la necesidad de servicios públicos a la sociedad que lo requiere. En ese sentido se vuelve un problema de los tres órdenes de gobierno que tiene que ser atendido bajo un esquema intergubernamental y se opta por generar vínculos de coordinación para regular el uso del suelo dotando de certeza jurídica a sus poseedores evitando problemas posteriores como la transgresión jurisdiccional por la intervención gubernamental.

Documentar como se lleva a cabo la coordinación entre gobiernos para la atención a los asuntos de RTT nos permitirá apreciar cual es la participación gubernamental que existe actualmente y el modelo de RIG que predomina en la definición de esquemas de intervención. De igual manera ayudará a reconocer si realmente existen RIG en la atención a algunos asuntos federales de apremio, como lo es la RTT, o se continúa manejando bajo el esquema interinstitucional donde solo participa un nivel gubernamental. En ese sentido se podrá generar una propuesta, a través de la metodología de RIG, que coadyuve a avanzar en los resultados en el tema.

Para obtener información acerca de cómo se ha llevado a cabo la intervención en la RTT de los estados de la república, se procedió a identificar los documentos en donde se establece la participación de los organismos gubernamentales, tales como las ROP de los programas de regularización, el monitoreo y las evaluaciones hechas a estos mismos, los registros de los organismos que participan, entre otros. Para lo cual se utilizaron los métodos de investigación analítico y sintético. Analizar significa

desintegrar, descomponer un todo en sus partes para estudiar en forma intensiva cada uno de sus elementos, así como las relaciones entre sí y con el todo. La importancia del análisis reside en que “para comprender la esencia de un todo, hay que conocer la naturaleza de sus partes” (Rojas, 1990:79). Por su parte la síntesis significa reconstruir, volver a integrar las partes del todo; pero esta operación implica una superación respecto de la operación analítica, ya que no solo representa la reconstrucción mecánica del todo, pues esto no permitiría avanzar en el conocimiento; implica llegar a comprender la esencia del mismo, conocer sus aspectos y relaciones básicas en una perspectiva de totalidad “no hay síntesis sin análisis” (Rojas, 1990:80,81).

En ese sentido el uso del método analítico, entendiéndolo de la forma clásica como, “un procedimiento que descompone un todo en sus elementos básicos y, por tanto, que va de lo general (lo compuesto) a los específicos (lo simple)” (Lopera, Ramírez, Zuluaga y Ortiz, 2010:3), colabora en este trabajo para llegar a un resultado mediante la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos.

A partir de los documentos recopilados, se pudo observar que varias acciones para intervenir en el tema han presentado una tendencia interinstitucional, basada en la participación de un solo ámbito de gobierno, en este caso el federal a través de sus organismos y dependencias. Sin embargo, en los últimos años las políticas establecidas en los programas de regularización establecen como una de sus estrategias, que el Gobierno Federal apoyara a las autoridades locales en la regularización de predios, resaltando la importancia que reviste “la participación de los órdenes de gobierno de los ámbitos estatales y municipales como instancias ejecutoras del programa, en particular por el conocimiento de las características geográficas, técnicas y sociales de su territorio” (ROP PASPRAH, 2014:2).

De esta manera se ha hecho énfasis en la inclusión de los gobiernos locales en las tareas de ordenamiento territorial, pues el argumento principal ha sido que estos niveles de gobierno son los más cercanos a la población objetivo y cuentan con la facultad técnica y administrativa para determinar si el suelo a regularizar con el programa presenta las características para ser incorporado al desarrollo urbano. Así

se han establecido mecanismos consensuales mediante los cuales se ha optado por incluir a los gobiernos locales para que participen en el tema.

Posteriormente se continuó con la búsqueda de información documental, por lo que se realizó una solicitud por escrito a las instancias federales de la SEDATU para pedir documentos que informaran sobre la coordinación con las entidades federativas para colaborar en las tareas de regularización. De igual manera, se realizó una visita a las instalaciones de la CORETT en la Ciudad de México para solicitar personalmente los convenios de colaboración que tiene firmados con cada uno de los gobiernos estatales y conocer el contenido de los mismos. Se recibieron un total de 22 convenios de colaboración en donde se pactan una serie de obligaciones entre ambas partes, en torno a la intervención en las tareas de RTT. En primera instancia están escritos los antecedentes en el tema y las declaraciones de cada una de las partes (Estado y la CORETT); posteriormente están señaladas las cláusulas en donde se describe el objeto del convenio y las obligaciones establecidas.

Una vez revisados los convenios, se procedió a realizar una tabla para registrar y determinar si en el contenido se establece dicha coordinación entre ámbitos de gobierno para intervenir en el tema; así mismo conocer específicamente en que acciones participan cada una de las partes. Se realizó una clasificación por estados para mencionar las obligaciones de la CORETT y las obligaciones de las entidades federativas; el contenido se muestra en los apartados siguientes.

3.2.1 La participación de la CORETT y los convenios de coordinación con los estados.

Antes de mencionar el contenido de los convenios de colaboración, es preciso describir a la Comisión que participa en ellos. La CORETT fué creada por el gobierno federal en agosto de 1973, mediante un acuerdo presidencial, 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 de los de origen privado

(corett.gob.mx). Funciona como un organismo intermediario que se integra al sector social del gobierno federal a partir de 1999, el cual se encuentra actualmente coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en el marco de la planeación nacional de las políticas de combate a la pobreza y de la ordenación de los asentamientos humanos en los centros de población.

Esta comisión tiene por objeto regularizar la tenencia de la tierra en donde existen asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal; así mismo, y en concordancia con las modificaciones a la legislación agraria y con los convenios que al efecto se pudieran celebrar con estados y municipios, puede realizar esta facultad en lotes de origen estatal, municipal y de propiedad privada, con fundamento en las fracciones I y III del artículo segundo del decreto de su creación, que establece el objeto de regularizar a través de las vías de expropiación, la desincorporación y transmisión de inmuebles del dominio público o privado de la federación, y la adopción del dominio pleno de predios de origen ejidal (CORETT, Regla 1/07:4).

Es importante mencionar que durante varios años el mercado informal de tierras que se llevó a cabo en gran parte de las ciudades fué un factor que permitió el acceso de suelo a millones de pobres en las periferias urbanas en donde la CORETT tuvo que intervenir para regularizar gran parte de ellos; aunque se llegó a considerar que el método de regularización que utilizaba había violado la LGAH y todo su sistema de planes porque implicaba aceptar procesos de urbanización que se habían producido sin cumplir con los requerimientos legales mínimos (Azuela, 2010:600), durante un largo periodo este método fué un mecanismo acertado de incorporación de tierras al desarrollo urbano. Los demandantes de un pedazo de tierra a bajo costo, tenían que aceptar las condiciones que se les ponían en su momento, pero mantenían la expectativa de que algún día llegaría la CORETT para regularizarles.

Se ha considerado que el principal desarrollo de la urbanización informal se gestó por la incapacidad de las mayorías para adquirir legalmente un lote donde edificar su vivienda, dado su bajo nivel de ingresos y calidad laboral (Irracheta, 1997:190). Este proceso comenzó con la ocupación irregular del suelo y continua con

la regularización de la tenencia de la tierra por parte del gobierno federal, y en su caso con la ayuda de los gobiernos estatales y locales. Tal irregularidad ha ocurrido sobre todo en terrenos ejidales mediante su venta ilegal, aunque también se da en terrenos de propiedad privada y pública (Irracheta, 1997:191).

Hasta antes de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional, los mecanismos legales que permitían las transformaciones de tierras ejidales y comunales a usos urbanos eran las expropiaciones y, hasta 1971, habían sido las permutas; las formas no legales de acceso al suelo social, incluían invasiones, procesos de compra-venta entre familias de escasos recursos y los ejidatarios, y la apropiación ilegal de terrenos sobre todo por fraccionadores o promotores que tenían una posición privilegiada dentro del mercado (Schteingarth, 1990: 26, 27).

A partir de la ocupación de tierras de origen social y el cambio a su uso urbano, se ha incrementado el número de solicitantes de regularización de sus tierras, por lo que la intervención del gobierno federal es necesaria, y esta se lleva a cabo en muchos casos a través de la CORETT y algunos programas de regularización en donde tiene que intervenir. Una de las ventajas que adquieren los beneficiarios, aparte de asegurar jurídicamente su propiedad, es que la mayoría de los programas de apoyos al sector campesino exigen que se compruebe la posesión legal de los predios, por lo que su regularización es fundamental.

En cuanto a la coordinación gubernamental, la CORETT “coadyuva a través de delegaciones con los gobiernos de los estados, municipios y del Distrito Federal, en los términos de los convenios que al efecto se celebren; en favor del reordenamiento, mejoramiento e incorporación de los poblados a los programas directores del desarrollo humano” (Solicitud de información, folio 150750002616. Anexo 1). Los problemas más comunes en la RTT que reporta la Comisión son: “lotes en controversia entre particulares, lotes afectados por restricción como, zonas de riesgo, derechos de vía de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, etc. y lotes fraccionados por la poligonal o línea de expropiación (solicitud de información, folio 150750002616, Anexo 1).

Continuando con la descripción de los convenios de coordinación obtenidos de la CORETT, la siguiente tabla muestra una lista de los estados con los que se firmó convenio, así como el contenido de los mismos.

Tabla 16. Contenido de los convenios de colaboración entre la CORETT y las entidades federativas.

Estados	Obligaciones de la CORETT	Obligaciones de los Estados
Aguascalientes	<p>I. Proporcionar al gobierno del estado la información de la Regularización de la Tenencia de la Tierra (RTT) por las vías de expropiación y/o mandato.</p> <p>II. Informar al instituto catastral del Estado el Registro Público de la Propiedad y el Comercio (RPPyC): a) La verificación física o cartográfica, b) Solicitud de tramite catastral y c) copia simple de la Escritura Institucional, expedida por la CORETT</p> <p>III. Proporcionar datos que identifiquen a los poseedores de los inmuebles.</p>	<p>I. Procurar y gestionar la reducción de costos en la titulación de la vivienda de interés social y popular</p> <p>II. Gestionar que en las enajenaciones que efectuó la CORETT, se avalúe conforme el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales</p> <p>III. No requerir la obtención de certificados de libertad de gravámenes, de constancias catastrales, de certificados o informes de adeudos respecto de las contribuciones relacionadas con bienes inmuebles.</p> <p>IV. Gestionar los servicios que se requieran del Instituto Catastral del Estado.</p> <p>V. Gestionar la inscripción y tramites que se requieran</p>
Baja California Sur	<p>I. La I. mencionada para el Estado de Aguascalientes</p> <p>II. Informar al Instituto Registral y Catastral del Estado de Baja California Sur: a) La verificación física o cartográfica, b) Solicitud de tramite catastral y c) copia simple de la Escritura Institucional, expedida por la CORETT</p> <p>III. Proporcionar datos que identifiquen a los poseedores de los inmuebles; la geo referencia, ubicación y croquis de localización.</p>	<p>I. Exención de costos en la escrituración y registro correspondientes en el RPPyC de la vivienda de interés social, popular y de desarrollo urbano.</p> <p>II. No solicitar avalúo individual en las enajenaciones que efectuó la CORETT, que se avalúe conforme el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales</p> <p>III. No requerir la obtención de certificados de libertad de gravámenes, de constancias catastrales, de certificados o informes de adeudos respecto de las contribuciones relacionadas con bienes inmuebles.</p> <p>IV. Proporcionar a la CORETT a través del Instituto Catastral del Estado la solicitud de pago en que se cuantificara el monto de los servicios a su cargo. El Estado buscara los medios necesarios con la finalidad de otorgar una exención o un descuento óptimo de hasta 100% del monto de las contribuciones que se hayan causado, en favor de los ciudadanos</p> <p>V. Proporcionar a través del RPPyC la solicitud de pago en que se cuantificara el monto de las contribuciones que se causen con motivo de los servicios a cargo. Se buscará otorgar una exención o un descuento óptimo de hasta 100% del monto de las contribuciones que se hayan causado.</p>
Campeche	Todas las obligaciones mencionadas para el Estado de Aguascalientes	Las obligaciones I, II, III, IV y V mencionadas para el Estado de Baja California Sur
Coahuila de Zaragoza	Todas las obligaciones mencionadas para el Estado de Aguascalientes.	<p>I. Reducir los costos en la titulación de la vivienda de interés social y popular, motivo de la RTT mediante: modificaciones al marco jurídico local, a efecto de simplificar los procedimientos y reducir los impuestos, derechos y tarifas necesarias para la titulación de vivienda de interés social y popular y; la emisión de acuerdos fiscales para la RTT; y</p> <p>Las obligaciones II y III mencionadas para el Estado de Baja California Sur.</p>
Colima	<p>La I. mencionada en el Estado de Aguascalientes</p> <p>II. Informar al Instituto para el Registro del Territorio: a) La verificación física o cartográfica, b) Solicitud de tramite catastral y c) copia simple de la Escritura Institucional, expedida por la CORETT</p> <p>III. Proporcionar datos que identifiquen a los poseedores de los inmuebles.</p> <p>IV. Otorgar todas las facilidades para la implementación del Sistema de Información</p>	<p>I. Proponer modificaciones al marco jurídico local, a efecto de simplificar los procedimientos, para la escrituración de la vivienda de interés social, popular y de desarrollo urbano, motivo de la RTT.</p> <p>II. Proporcionar acceso al Sistema de Información Registral en Línea (SIRL), para realizar los trámites en línea.</p> <p>III. Otorgar asesoría técnica en materia de sistemas, cartografía y uso de imágenes de satélite.</p>

	Registral en Línea (SIRL)	IV. Capacitar para el uso del sistema de información registral y gestión administrativa.
Chiapas	I. La I mencionada en el Estado de Aguascalientes II. Informar a la Dirección del Catastro Urbano y Rural del Estado: a) La verificación física o cartográfica, b) Solicitud de trámite catastral y c) copia simple de la Escritura Institucional, expedida por la CORETT; y, III. Proporcionar datos que identifiquen a los poseedores de los inmuebles.	I. Reducir los costos en la titulación de la vivienda de interés social y popular II. La III. mencionada para el Estado de Aguascalientes III. Proporcionar a la CORETT a través de la Dirección del Catastro Urbano y Rural del Estado, la solicitud de pago en que se cuantificara el monto de las contribuciones que causen con motivo de los servicios a su cargo. IV. Proporcionar a través del RPPyC la solicitud de pago en que se cuantificara el monto de las contribuciones que se causen con motivo de los servicios a cargo
Chihuahua	La I. mencionada para el Estado de Aguascalientes	I. Reducción en los costos de escrituración y registro correspondientes en el RPPyC de terrenos de interés social, popular y de desarrollo urbano, motivo de la RTT. II. Otorgar el estímulo fiscal del 95% de los derechos de registro, tratándose de escrituras de terrenos de interés social, popular y de desarrollo urbano, promovidas por el sector público como es el caso de CORETT
Durango	La I, la II y la III mencionadas en el Estado de Colima.	I. Reducción en los costos de escrituración y registro correspondientes en el RPPyC de terrenos de interés social, popular y de desarrollo urbano, motivo de la RTT. II. La II. mencionada para el Estado de Aguascalientes III. No requerir la obtención de certificados de libertad de gravámenes, de constancias catastrales, de certificados o informes de adeudos respecto de las contribuciones relacionadas con bienes inmuebles. IV. Proporcionar a la CORETT a través de la Dirección del Catastro Urbano y Rural del Estado, la solicitud de pago en que se cuantificara el monto de las contribuciones que causen con motivo de los servicios a su cargo. V. Proporcionar a través del RPPyC la solicitud de pago en que se cuantificara el monto de las contribuciones que se causen con motivo de los servicios a cargo
Guerrero	I. La I. mencionada para el Estado de Aguascalientes II. Informar a la coordinación General de Catastro de la Secretaría de Finanzas de la Administración del Gobierno del Estado de Guerrero: a) La verificación física o cartográfica, b) Solicitud de trámite catastral y c) copia simple de la Escritura Institucional, expedida por la CORETT. III. Proporcionar datos que identifiquen a los poseedores de los inmuebles.	La I, II, III, IV y V mencionadas para el Estado de Baja California Sur.
Hidalgo	I. Proporcionar al Gobierno del Estado de Guerrero la información de la RTT por las vías de expropiación y/o mandato. II. Informar al Instituto Catastral del Estado de Hidalgo: a) La verificación física o cartográfica, b) Solicitud de trámite catastral y c) copia simple de la Escritura Institucional, expedida por la CORETT. III. Proporcionar datos que identifiquen a los poseedores de los inmuebles.	La I, II, III, IV y V mencionadas para el Estado de Baja California Sur.
Jalisco	I. Apoyar económicamente a cada hogar en situación de pobreza, que habitan en asentamiento humanos irregulares, para que cuenten con certeza jurídica respecto a su patrimonio mediante la entrega de un documento oficial. II. Agilizar los programas de regularización de la tenencia de la tierra III. Promover y agilizar los procedimientos de incorporación al desarrollo urbano y la vivienda	I. Incluir en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 las acciones necesarias para la creación de reservas territoriales, que permitan evitar la generación de nuevos asentamientos humanos irregulares. II. Compartir con CORETT la información de aquellas superficies irregulares que carezcan de documento oficial. III. Que en la inscripción de escrituras públicas ante el RPPyC del Estado de Jalisco se observe lo relativo a la

	<p>IV. Promover la adquisición del suelo y reservas territoriales</p> <p>V. Informar a las autoridades del Estado, locales o federales la existencia de lotes destinados para servicios públicos o equipamiento urbano sin regularizar</p>	<p>Ley de Ingresos del Estado de Jalisco y la Ley del RPP del Estado de Jalisco.</p> <p>IV. Coadyuvar con CORETT ante las autoridades municipales</p>
Estado De México	<p>Todos los del primer Estado más:</p> <p>IV. Ofertar al Estado cuando así proceda los bienes inmuebles vacantes sin reclamaciones y con vocación habitacional, propiedad de la CORETT a fin de destinarlos a programas de vivienda.</p>	<p>I. Estudiar, en su caso y en el ámbito de sus atribuciones, reducir costos para la regularización de la Tenencia de la Tierra, para proponer modificaciones al marco jurídico local, a efecto de simplificar los procedimientos y reducir los impuestos, derechos y tarifas necesarias para regularizar la tenencia de la tierra y la titulación de la vivienda.</p>
Michoacán	<p>Compromisos de la CORETT, con la participación del Estado:</p> <p>PRIMERA. LAS PARTES, convienen en conjuntar acciones con el objeto de que el gobierno del Estado exima el pago de los derechos que generan la prestación de los servicios que otorga el RPPyC, como lo es la manera ejemplificativa y no limitativa, la inscripción de las escrituras emitidas por la CORETT, derivadas del programa de Regularización Integral de Asentamientos Humanos Irregulares, en el Estado de Michoacán.</p>	
Morelos	<p>I. La I. mencionada para el Estado de Aguascalientes</p> <p>II. Buscar la emisión de acuerdos fiscales para la RTT.</p>	<p>I. Promover modificaciones al marco jurídico local, a efecto de simplificar los procedimientos, para la escrituración de la vivienda de interés social, popular y de desarrollo urbano, motivo de la RTT.</p> <p>II. Implementar los mecanismos necesarios que permitan la simplificación de los tramites de escrituración, ajustándose en todo momento a la normatividad aplicable para cada caso concreto</p> <p>III. Buscar la emisión de acuerdos fiscales para la RTT.</p>
Nayarit	<p>I. La I. mencionada para el Estado de Aguascalientes</p> <p>II. Informar al Instituto Catastral del Estado de Nayarit: a) La verificación física o cartográfica, b) Solicitud de tramite catastral y c) copia simple de la Escritura Institucional, expedida por la CORETT</p> <p>III. Proporcionar datos que identifiquen a los poseedores de los inmuebles.</p>	<p>I. Reducción en los costos de escrituración y registro correspondientes en el RPPyC de terrenos de interés social, popular y de desarrollo urbano, motivo de la RTT.</p> <p>Las obligaciones II, III, IV y V mencionadas para el Estado de Baja California Sur.</p>
Oaxaca	<p>a) Establecer mecanismos para que el gobierno del Estado realice consultas de información registral y catastral actualizada</p> <p>b) Poner a disposición y dar acceso al Estado para su consulta la información cartográfica digital e impresa generada en los proceso de regularización de las superficies de asentamientos humanos de los grupos agrarios sujetos a expropiación</p> <p>c) Proporcionar al Estado la información necesaria para cumplir este convenio</p> <p>d) Informa a el ICEO con copia documental a el RPPyC a fin de que proceda a cuantificar el monto de las contribuciones que causen con motivo de los servicios a su cargo: 1. Solicitud catastral, 2. Copia escritura institucional expedida por la CORETT, 3. Copias simples de los documentos que identifiquen al legitimo poseedor, 4. La cartografía del inmueble en archivo digital</p> <p>e) Entregar al Estado a través de la CORETURO las solicitudes de pago de las contribuciones por servicios a cargo del ICEO y el RPPyC, a efecto de que la CORETURO realice los tramites presupuestales ante el área competente de la SEFIN quien autorizara las ampliaciones en la partida presupuestal del ejercicio fiscal que corresponda.</p> <p>f) Realizar la rectificación de asientos por error material en títulos de propiedad que se hayan inscrito en el RPPyC</p>	<p>a) Proporcionar a la CORETT a través del ICEO la información georreferenciada y cartográfica digital, así como las bases de datos y atributos asociados a esta, para la integración del catastro Rural Nacional.</p> <p>b) Proporcionar a la CORETT a través de: 1. El ICEO la solicitud de pago del monto de las contribuciones por servicios a cargo de este ultimo, 2. El RPPyC la solicitud de pago que se cuantificaran las contribuciones causadas con motivo de los servicios de este ultimo, 3. La CORETURO comunicara a la CORETT los montos autorizados por la SEFIN.</p>
Puebla	<p>I. La I. mencionada para el Estado de Aguascalientes</p> <p>II. Informar al Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla: a) La verificación física o cartográfica, b) Solicitud de tramite catastral y c)</p>	<p>Las obligaciones I, II, III, IV y V mencionadas para el Estado de Baja California Sur.</p>

	<p>copia simple de la Escritura Institucional, expedida por la CORETT</p> <p>III. Proporcionar datos que identifiquen a los poseedores de los inmuebles.</p>	
Querétaro	<p>Compromisos de la CORETT, con la participación del Estado:</p> <p>PRIMERA. LAS PARTES, convienen en conjuntar acciones con el objeto de coadyuvar en la regularización integral de asentamientos humanos irregulares del Estado de Querétaro para que los posesionarios tengan la certeza y seguridad jurídica del lote que poseen. Llevando a cabo acciones de: a) RTT e inserción al desarrollo Urbano ordenado y armónico b) impulso al equipamiento urbano, dotación de servicios y mejora de vivienda entre otros c) medidas preventivas y creaciones de reservas territoriales</p>	
Quintana Roo	<p>I. La I. mencionada para el Estado de Aguascalientes</p> <p>II. Informar al Instituto Registral y Catastral del Estado de Quintana Roo: a) La verificación física o cartográfica, b) Solicitud de tramite catastral y c) copia simple de la Escritura Institucional, expedida por la CORETT</p> <p>III. Proporcionar datos que identifiquen a los poseedores de los inmuebles.</p>	<p>I. Proporcionar subsidios por el costo total para la escrituración y registros correspondientes en el RPPyC de la vivienda de interés social, popular y de desarrollo urbano, motivo de la RTT mediante: proponer modificaciones al marco jurídico local, a efecto de simplificar los procedimientos, para la escrituración de la vivienda de interés social, popular y de desarrollo urbano, motivo de la RTT y la emisión de acuerdos fiscales para la RTT</p> <p>Las obligaciones II, III, IV y V mencionadas para el Estado de Baja California Sur.</p>
Sonora	<p>I. La I. mencionada para el Estado de Aguascalientes</p> <p>II. Informar al Instituto Registral y Catastral del Estado de Sonora: a) La verificación física o cartográfica, b) Solicitud de tramite catastral y c) copia simple de la Escritura Institucional, expedida por la CORETT</p> <p>III. Proporcionar datos que identifiquen a los poseedores de los inmuebles; la geo referencia, ubicación y croquis de localización.</p>	<p>Las obligaciones I, II, III, IV y V mencionadas para el Estado de Baja California Sur.</p>
Tlaxcala	<p>a) Proporcionar a la CORETT la información administrativa, jurídica y técnica necesaria para que pueda llevarse a cabo la escrituración de inmuebles</p> <p>b) Otorgar a la CORETT las facilidades administrativas necesarias para expedir los documentos que se requieran en la integración de expedientes de procedimientos de la RTT</p> <p>c) Conceder a la CORETT las facilidades administrativas necesarias para la validación y aprobación de la cartografía</p> <p>d) Conceder a la CORETT la exención de un 100% del pago de derechos por inscripción de cuatrocientas escrituras públicas y veinticinco inscripciones de rectificaciones ante el RPPyC del Estado exclusivamente emitidas por la CORETT</p> <p>e) Incorporar en caso de ser necesario a sus planes parciales de desarrollo urbano las superficies a regularizar que no hayan sido contempladas en forma previa.</p>	<p>a) Integrar el expediente técnico-jurídico y operativo del procedimiento de RTT, atendiendo el tipo de propiedad de que se trate.</p> <p>b) Aplicar los costos de regularización que para el efecto se establezcan, realizar la escrituración y su posterior inscripción al RPP</p> <p>c) Realizar la escrituración de los bienes de dominio público estatal que se ubiquen en las hipótesis materia de competencia de la CORETT que el gobierno del Estado le solicite reciprocidad a los servicios por este aportados.</p>
Veracruz	<p>I. La I. mencionada para el Estado de Aguascalientes</p> <p>II. Informar al Instituto Registral y Catastral del Estado de Sonora: a) La verificación física o cartográfica, b) Solicitud de tramite catastral y c) copia simple de la Escritura Institucional, expedida por la CORETT</p> <p>III. Proporcionar datos que identifiquen a los poseedores de los inmuebles; la geo referencia, ubicación y croquis de localización.</p>	<p>I. Gestionar en el ámbito de su competencia, las acciones necesarias con las autoridades e instancias encargadas de realizar la escrituración y registro correspondientes en el RPPyC respecto de los costos de vivienda de interés social, popular y de desarrollo urbano motivo de la RTT mediante: proponer modificaciones al marco jurídico local, a efecto de simplificar los procedimientos, para la escrituración de la vivienda de interés social, popular y de desarrollo urbano, motivo de la RTT y la emisión de acuerdos fiscales para la RTT</p> <p>II. Gestionar ante las instancias que tengan injerencia en el tema, la posibilidad de no solicitar avalúo individual en las enajenaciones que efectuó la CORETT, que se avalúe conforme el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales; y Las obligaciones IV y V mencionadas para el Estado de Baja California Sur.</p>

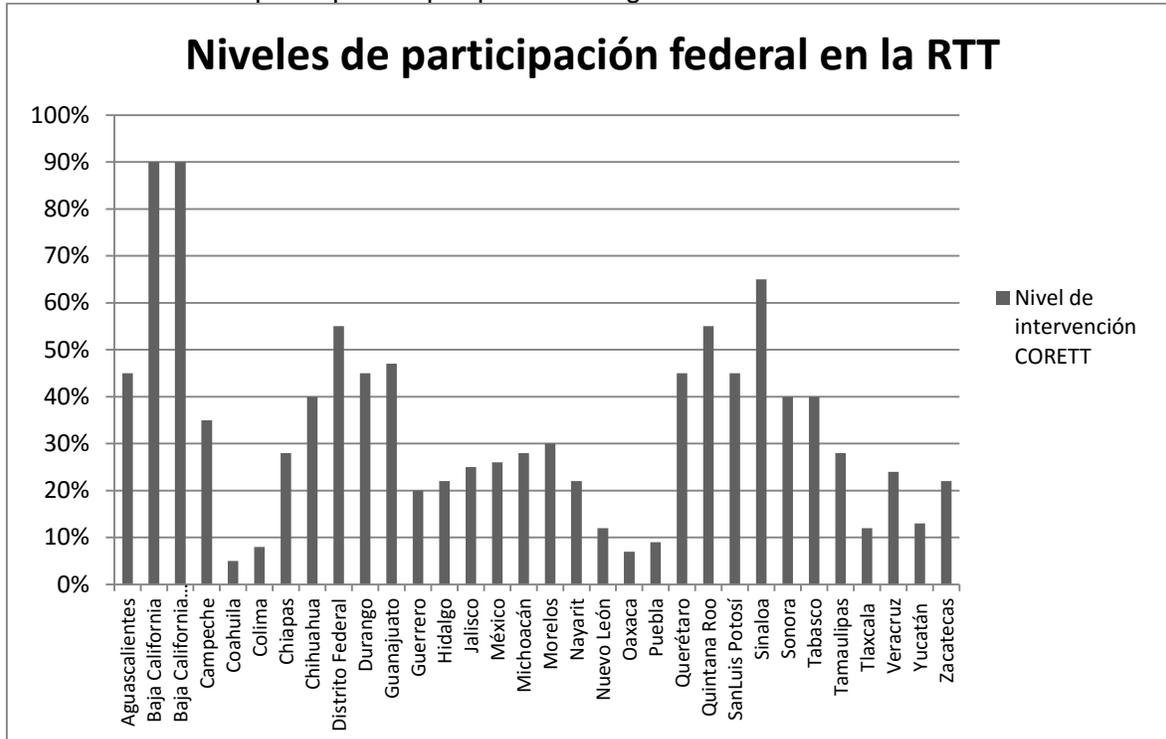
Fuente: Elaboración propia con base en la información de los convenios de colaboración para la escrituración de la vivienda celebrados entre la CORETT y los gobiernos de los estados.

Los citados convenios son parte de los mecanismos de colaboración entre la CORETT y las entidades federativas para atender el problema de la RTT. Se basan obligaciones de cada una de las partes para atender lo establecido en cada uno de ellos, principalmente lo concerniente a la promoción del desarrollo ordenado y sustentable de la vivienda, la RTT, así como la seguridad jurídica en su tenencia (Ley de Vivienda, 2015).

Atendiendo a los elementos teóricos del enfoque de RIG vertidos en el primer capítulo de este trabajo, esta forma de negociación implica el establecimiento de estructuras *político-consensuales* para ponerse de acuerdo en cuanto a la intervención gubernamental en la RTT de cada Estado. Se ha determinado que las acciones se rigen bajo el modelo de autoridad inclusivo o dependiente en donde, de acuerdo a lo expuesto por Wright (1997), “predomina la jerarquía, y se considera a los gobiernos locales y estatales como simples apéndices de un poderoso gobierno nacional, que domina un sistema centralizado” (:131). Los gobiernos de los estados, en este caso, colaboraran con las tareas de regularización, pero se subordinan al gobierno nacional. Las decisiones dependen, no solo de los gobiernos locales, sino de las decisiones de la federación. En lo que respecta a esta investigación; el grado de avance en la regularización territorial depende de las acciones e intervenciones principalmente del gobierno federal, y de las atribuciones que le delegue a los gobiernos locales.

A partir de una revisión de la participación en cada estado en el tema de regularización territorial, se realizó una gráfica que muestra el nivel de participación federal a través de la CORETT tomando como variable la cantidad de municipios en donde interviene; esto con la finalidad de describir en qué medida participa este organismo federal, atendiendo a la coordinación que se establece con los gobiernos estatales.

Grafica 1. Nivel de participación por parte del organismo federal CORETT en los estados.



Fuente: Elaboración propia con base a los datos establecidos en la página electrónica corett.gob.mx, sección transparencia focalizada.

Con la elaboración de la gráfica anterior, se pudo determinar que el organismo federal ha presentado intervención a través de las diferentes delegaciones estatales que tiene a su cargo en los diferentes estados, sin embargo no interviene en todos los municipios ya que según registros establecidos en su página electrónica solo en algunos tiene participación. La grafica muestra que en los estados que tienen menos municipios como Baja California, Baja California Sur, Colima, Sinaloa y Quintana Roo, se cubre más del 50%. En lo que respecta a los estados con mayor número de municipios como Chiapas, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz, la capacidad del organismo se ve reducido en gran medida con menos del 30% de participación. Esto representa una limitada intervención por parte del gobierno federal en el tema de RTT, siendo esta una tarea de jurisdicción principalmente federal, por lo que la participación de los gobiernos estatales y municipales es totalmente necesaria, pues son estos últimos quienes más conocimiento tienen del problema en general.

Tabla 17. Número de Municipios en donde la CORETT interviene en cada Estado.

Estado	Total de municipios/delegaciones	Municipios en donde interviene la CORETT
Aguascalientes	11	5
Baja California	5	4
Baja California Sur	5	4
Campeche	11	3
Chiapas	118	35
Chihuahua	67	25
Coahuila	38	13
Colima	10	8
Distrito Federal	16	10
Durango	39	14
Guanajuato	46	22
Guerrero	81	19
Hidalgo	84	21
Jalisco	125	32
México	125	33
Michoacán	112	28
Morelos	33	12
Nayarit	20	7
Nuevo León	51	6
Oaxaca	570	29
Puebla	217	20
Querétaro	18	7
Quintana Roo	9	5
San Luis Potosí	58	22
Sinaloa	18	12
Sonora	72	28
Tabasco	17	6
Tamaulipas	43	12
Tlaxcala	60	7
Veracruz	211	51
Yucatán	106	13
Zacatecas	58	13

Fuente: Elaboración propia con base a los datos establecidos por la CORETT en su página oficial corett.gob.mx

No obstante, como parte de esta investigación se realizó una solicitud de información a la CORETT sobre los avances en materia de RTT a nivel nacional que hay hasta el año 2015. A lo que el titular de la Dirección de Planeación y Sistemas de este organismo informó, mediante oficio número 1.2/0970/2015, lo siguiente:

Al respecto hago de su conocimiento que de acuerdo a los registros que obran en esta Dirección, la CORETT históricamente y al mes de octubre del año 2015 han contratado 2, 756,908 lotes y tienen pendientes de contratar 108,206 lotes,

independientemente de las fusiones y subdivisiones que pudieran generarse en toda la república (Solicitud 150750016515, 2015). Véase el anexo 2.

Los informes de la CORETT establecen una cifra de casi tres millones de lotes regularizados por medio de los trabajos coordinados que se han realizado hasta el momento. La respuesta a la solicitud enmarca una cifra histórica con la que cuentan hasta el momento de solicitar la información.

Como se establece en los convenios, se han instalado organismos y delegaciones en algunos estados, los cuales están conformados por representantes del gobierno estatal y de la CORETT, cuya tarea es la evaluación y seguimiento de las acciones en materia de regularización de tierras. En los convenios, los funcionarios públicos se comprometen a promover e impulsar las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción previstas en la Política Nacional de Vivienda (PNV), con la finalidad de disminuir los tiempos de respuesta, costos y número de trámites en materia de regularización de la tenencia de la tierra. La siguiente tabla contiene información de los organismos intergubernamentales de cada entidad federativa y las acciones que les corresponde realizar en materia de RTT de la tierra. Algunos de estos organismos son parte de la firma de los convenios de colaboración con la CORETT.

Tabla 18. Organismos intergubernamentales para la RTT en México y sus atribuciones.

Estado	Organismos intergubernamentales para la regularización de la tenencia de la tierra rural y urbana	Funciones relacionadas con la regularización de la tenencia de la tierra rural y urbana
Aguascalientes	La CORETT firmó convenio con el Instituto de Vivienda Social y Ordenamiento de la Propiedad del Estado de Aguascalientes (IVSOP) y la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Metropolitano	El objeto del IVSOP es: I.- Contribuir al ordenamiento de la propiedad e impulsar el desarrollo y fomento de la vivienda social en el Estado; IV.- Impulsar el desarrollo habitacional con un sentido de integralidad, desde la ordenación territorial, la infraestructura y la administración urbana, hasta el financiamiento y la promoción de vivienda entre los sectores de menores ingresos de la población. (http://www.aguascalientes.gob.mx/ivsop/default.aspx). Artículo 18.- La Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Metropolitano tendrá la siguiente atribución: XI.- Auxiliar al Secretario, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, en la regularización de la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano, con la participación de las instancias federales y los municipios que corresponda (Reglamento interior de la Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial)
Baja California	No hay convenio con la CORETT, el Instituto para el Desarrollo Inmobiliario y de la Vivienda para el	El INDIVI tiene por objeto: Artículo 3.- la adquisición, administración, urbanización, fraccionamiento, recuperación y enajenación de bienes inmuebles, por cualquier título, regularización de la tenencia de la tierra, así como el financiamiento o

	Estado de Baja California (INDIVI) es el encargado. La CORETT interviene en algunos municipios	ejecución de programas de construcción de vivienda (Periódico Oficial del Estado de Baja California, 8 de febrero de 2008).
Baja California Sur	La CORETT firmó convenio con la Secretaría de Planeación Urbana, Infraestructura y Transporte (SEPUIT)	Artículo 23.- A la SEPUIT le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones: I. Promover el ordenamiento y la planeación territorial, como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo; II. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos y los centros de población; III. Diseñar y conducir las políticas estatales de asentamientos humanos, urbanismo, obras de infraestructura, vivienda, transporte y movilidad; IV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de construcciones, fraccionamientos y conjuntos habitacionales en el Estado (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur)
Campeche	La CORETT firmó convenio con el Gobernador del Estado y el Delegado Estatal de la CORETT en Campeche. La Comisión Estatal de Desarrollo de Suelo y Vivienda (CODESVI) interviene en representación del Estado.	Artículo 10. La CODESVI tiene entre algunas de sus funciones: V. Coordinar y ejecutar por sí mismo o por terceros, los programas de construcción, autoconstrucción, mejoramiento, rehabilitación y ampliación de vivienda; <i>regularización de la tenencia de la tierra</i> ; constitución de reservas territoriales para usos habitacionales y para desarrollos urbanos integrales sustentables, así como la producción y distribución de materiales de construcción; (Ley de Vivienda del Estado de Campeche)
Chiapas	La CORETT firmó convenio con el Gobernador del Estado. En representación estatal participa la Promotora de Vivienda Chiapas (PROVICH)	Entre las atribuciones de la PROVICH están: XIII. Promover la constitución, construcción o desarrollo de fraccionamientos y/o conjuntos habitacionales que promuevan la adquisición y la satisfacción de las necesidades de vivienda en el Estado y coadyuven al desarrollo ordenado de los asentamientos humanos; así como realizar, en coordinación con las instancias competentes, las acciones que correspondan para promover <i>la regularización de la tenencia en la tierra</i> y la construcción de infraestructura de vivienda en los centros de población (Decreto de creación número 318, publicado en el periódico oficial del Estado número 204)
Chihuahua	La CORETT firmó convenio con el gobernador del Estado y el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología.	ARTÍCULO 31. A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) corresponde al despacho de los siguientes asuntos: II. Celebrar los convenios necesarios para el Desarrollo Urbano con el Gobierno Federal, Entidades Federativas, Ayuntamientos, Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal y particulares; III. Dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de los terrenos urbanos y proceder a la <i>legalización y regularización de los asentamientos humanos</i> , mediante la elaboración de la escritura que perfeccionen su derecho; VII. <i>Regularizar los asentamientos humanos irregulares</i> y urbanizar los que sean susceptibles de ello (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado)
Coahuila	La CORETT firmó convenio con el gobernador del Estado y el Secretario de Gestión Urbana, Agua y Ordenamiento Territorial	Corresponde a la Secretaría de Gestión Urbana, Agua y Ordenamiento Territorial (SEGUAOT) el despacho de los siguientes asuntos: Artículo 30. I. Formular, ejecutar y evaluar las políticas generales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; II. Participar con los municipios en las políticas que garanticen una mejor calidad para los asentamientos humanos y un uso del suelo eficiente y sustentable; VII. Promover un desarrollo urbano ordenado de las comunidades y centros de población del estado, así como fomentar y fortalecer la organización de grupos y sectores sociales a través de comisiones orientadas a estudiar y plantear soluciones en la materia; VIII. Promover la celebración de convenios con los municipios para concurrir o compartir funciones que correspondan a éstos, en materia de desarrollo urbano; IX. Fomentar con la participación de los municipios un desarrollo metropolitano ordenado y el aprovechamiento de los fondos federales y estatales que se dispongan para tal efecto; X. Participar en los términos de las leyes de la materia en los procesos de expropiación de inmuebles que por causas de utilidad pública emprenda el estado; (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza) ARTÍCULO 13. Corresponde a la secretaria; en coordinación con la

		Subsecretaría de Gestión Urbana y Zonas Metropolitanas: XVI. Elaborar las licencias de fraccionamientos de urbanización progresiva, cuando se trate de <i>regularizar asentamientos humanos</i> , conforme lo previsto por la ley; (Reglamento Interior De La Secretaría De Gestión Urbana, Agua Y Ordenamiento Territorial Del Estado De Coahuila De Zaragoza)
Colima	LA CORETT firmó convenio con el gobernador del Estado. En representación estatal participa el Instituto de Suelo, Urbanización y Vivienda del estado de Colima (INSUVI) (antes Instituto de Vivienda del Estado de Colima, IVECOL)	El INSUVI tiene las siguientes atribuciones en materia de regularización de la tenencia de la tierra: IV.- Promover la expropiación de terrenos de acuerdo con lo dispuesto en las leyes de la materia, cuyo destino sea para el establecimiento de programas de vivienda; V.- Ser beneficiario de las expropiaciones que ejecute el Gobierno del Estado para constituir las reservas territoriales urbanas de la Entidad; VI.- Promover y ejecutar programas de <i>regularización de la tenencia de la tierra</i> y de reubicación de asentamientos humanos irregulares, en coordinación con las autoridades competentes
Distrito Federal	No hay convenio con la CORETT El encargado a nivel distrito es la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT)	Artículo 42. Corresponde a la DGRT: I.- Promover y apoyar las acciones de <i>regularización de la tenencia de la tierra</i> en el Distrito Federal, así como ejecutar los programas que se deriven, con la colaboración de los órganos político-administrativos y los habitantes de las demarcaciones territoriales; II.- Asesorar a los habitantes en materia de <i>regularización de la tenencia de la tierra</i> en el Distrito Federal, para la resolución de los problemas relacionados con la misma; III.- Proporcionar, a solicitud de los titulares de los Órganos Político-Administrativos, los elementos técnicos disponibles, para evitar la invasión de los predios y para que obtengan su desalojo, mediante el ejercicio de las acciones judiciales o administrativas que procedan; IV.- Llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares susceptibles de incorporarse a los programas de regularización; IV.- Ser el conducto de la Administración Pública ante la Secretaría de la Reforma Agraria y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en los asuntos de su competencia; V.- Intervenir, dentro del ámbito de su competencia, en el otorgamiento y firma de escrituras públicas de los convenios y contratos que lo requieran; VI.- Actuar cuando lo estime conveniente o a solicitud de parte interesada, como árbitro y conciliador en los conflictos inmobiliarios que se presenten en las colonias y zonas urbanas populares; VII.- Diagnosticar la factibilidad de los Programas de <i>Regularización de la Tenencia de la Tierra</i> ; Elaborar y proponer el proyecto técnico e integrar el expediente de expropiación por causa de utilidad pública, de aquellos predios donde se encuentren asentamientos humanos irregulares, salvo aquellos que sean de origen ejidal o comunal; VIII.- Asesorar y coordinar la instrumentación del pago de las escrituras públicas, para coadyuvar al cumplimiento de los programas de regularización. (Reglamento interior de la administración pública del distrito federal)
Durango	El convenio lo firmó el director de la CORETT y el gobernador del Estado El Instituto de Desarrollo Urbano del Estado (IDUE) interviene a nivel estatal	Artículo 3.- Para el cumplimiento de su objeto, el IDUE tendrá las siguientes atribuciones en materia de regularización: VII. Coadyuvar con las autoridades competentes para dictar las medidas necesarias para evitar la especulación con los terrenos rurales y urbanos, tanto privados como ejidales, y propiciar la <i>regularización de los asentamientos humanos</i> ; XIII. Promover, gestionar y asesorar técnica y jurídicamente la <i>regularización de los asentamientos humanos</i> que se encuentren en terrenos ejidales ubicados en las áreas de crecimiento de los centros de población; XIV. Coadyuvar con las dependencias y entidades de la administración pública federal para convenir con los órganos de representación de los ejidos y comunidades, la realización de las acciones necesarias para la desincorporación de las tierras de régimen ejidal y la incorporación de las mismas al desarrollo urbano, de manera ordenada y con estricto apego a las disposiciones agrarias y de desarrollo urbano aplicables (Ley que crea el Instituto de Desarrollo Urbano del Estado de Durango, Capítulo I)
Guanajuato	No hay convenio con la CORETT El Instituto de Seguridad en la Tenencia de la Tierra	Artículo 2. El Instituto de Seguridad en la Tenencia de la Tierra tiene por objeto: I. Diseñar e implementar estrategias, programas y acciones para la <i>regularización de la tenencia de la tierra</i> ;

	del Estado de Guanajuato que se identifica como Instituto de Tenencia de la Tierra interviene a nivel estatal	II. Generar las condiciones para que guanajuatenses que no son sujetos de crédito, fortalezcan su patrimonio, mejoren sus viviendas y tengan acceso a una casa propia y digna en coordinación con las dependencias federales, estatales y municipales que corresponda; y III. Realizar acciones que permitan atender la problemática que sobre la tenencia de la tierra o situaciones afines a la misma, se originen en el Estado. (Decreto Gubernativo de Creación, Número 7)
Guerrero	El convenio lo firmó el director de la CORETT, el gobernador del Estado y el Delegado estatal de la CORETT en Guerrero. El Instituto de Vivienda y Suelo Urbano (IVISUR) interviene a nivel estatal	Artículo 21.- Para el cumplimiento de su objetivo, el INVISUR tendrá las siguientes funciones: I. Emitir las normas de diseño, tecnología de construcción, uso y aprovechamiento de la vivienda social; otorgar asistencia técnica a los Ayuntamientos y demás entidades de la Administración Pública Estatal en materia de vivienda, así como a los solicitantes en particular o a través de sus organizaciones sociales; someter al procedimiento de <i>regularización de tenencia de la tierra</i> , a los predios ubicados en asentamientos humanos irregulares, ubicados en terrenos de propiedad estatal, municipal o privada, a favor de sus ocupantes, conforme a lo establecido en esta Ley, los Planes de Desarrollo Urbano y otras disposiciones jurídicas (http://guerrero.gob.mx/atribucionesdeladependencia)
Hidalgo	El convenio lo firmó el director de la CORETT y el gobernador del Estado La Secretaría de Obras Publicas y Ordenamiento Territorial (SOPOT) interviene a nivel estatal	La SOPOT tiene el siguiente objetivo: Instrumentar propuestas y programas, que permitan la conducción y ejecución de las políticas en materia de obra pública, así como realizar la planeación, proyección, construcción, reconstrucción, ampliación, modernización, operación, administración, explotación, rehabilitación y conservación de las obras públicas, el <i>ordenamiento territorial</i> y la <i>regularización de la tenencia de la tierra</i> , independientemente de su régimen y de los asentamientos humanos existentes, bajo las directrices que se determinan en el marco del Plan Estatal de Desarrollo, atendiendo los principios de transversalidad, impacto a la sociedad y a un gobierno más eficiente, con estricto apego a la normatividad vigente (http://s-obraspublicas.hidalgo.gob.mx/).
Jalisco	El convenio lo firmó el director de la CORETT, el Delegado estatal de la CORETT en el Estado, el gobernador del Estado y la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial El Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra interviene.	Dentro del reglamento de la secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial se menciona a la Dirección General de Planeación y Ordenamiento Territorial Artículo 29. La Dirección General de Planeación y Ordenamiento Territorial tiene las siguientes atribuciones y funciones: VIII. Participar, en coordinación con la Dirección General de Planeación y Gestión Urbana, y las demás instancias competentes a nivel Federal, Estatal y Municipal en la elaboración, gestión, evaluación y seguimiento de los planes de ordenamiento y desarrollo territorial del estado de Jalisco. (Reglamento de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial) Por su parte, el Comité tiene las siguientes funciones: I.- Opinar sobre las áreas que se requieran para constituir provisiones y reservas territoriales, expropiaciones de áreas para uso inmediato en el desarrollo urbano e industrial y <i>regularización de la tenencia de la tierra</i> urbana en ejidos y comunidades. II.- Recabar la documentación y los elementos necesarios para que con la opinión del Comité se procedan a solicitar de la Secretaría de la Reforma Agraria, la expropiación correspondiente, por las Entidades o Dependencias competentes, y para solicitar a la "La Secretaría" la desincorporación de bienes del dominio de la Federación. III.- Asistir por medio de un representante a la Asamblea General de Ejidatarios, para comunicarles la intención de expropiar sus terrenos con objeto de realizar desarrollos urbanos o industriales, en los casos de expropiación de terrenos ejidales o comunales. IV.- Coadyuvar con las autoridades competentes en la tramitación de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad de los decretos expropiatorios que se expidan o de los terrenos que se adquieran o desincorporen. V.- Revisar y reformar las normas y criterios sobre adjudicación de predios expropiados. VI.- Verificar que se lleve a cabo la justa indemnización a núcleos expropiados. VII.- Llevar el registro de las reservas territoriales que se constituyan, así como el de las expropiaciones ejidales o comunales, para evitar que transcurran más de 3 años de expropiación sin que se apliquen a su objeto, así como desincorporaciones. (jalisco.gob.mx)
México	El convenio lo firmó el	El IMEVIS para el cumplimiento de su objeto tendrá las siguientes

	<p>director de la CORETT y el gobernador del Estado El Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS) interviene.</p>	<p>atribuciones: V. Ser órgano consultor del Gobierno Estatal, para emitir opinión en relación con el suelo y la vivienda urbana y rural, y respecto a los convenios que, en la materia de suelo y vivienda social, se firmen con la federación, municipios y otras instituciones o dependencias tanto públicas como privadas y, en su caso, a la canalización de las inversiones correspondientes. XIV. Regularizar los asentamientos humanos. XV. Regularizar la tenencia de la tierra en los ámbitos urbano y rural de conformidad con las leyes de la materia. XVIII. Solicitar y coadyuvar con las autoridades correspondientes, en la expropiación de terrenos; para fines de regularizar y ofertar el suelo a los mexiquenses; siendo el Instituto en su caso beneficiario de las expropiaciones que se decreten. XIX. Adquirir, enajenar, administrar, subdividir, urbanizar, construir, vender, permutar y arrendar bienes inmuebles por cuenta propia o de terceros, que se requieran para el cumplimiento de sus fines. XXIV. Celebrar convenios, pactando las condiciones para regularizar el suelo y la tenencia de la tierra, para el cumplimiento de sus fines. XXV. Auxiliar a la autoridad competente para la realización del procedimiento administrativo de ejecución fiscal con fines a regularizar la tenencia de la tierra. (Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares, 2007)</p>
Michoacán	<p>El convenio lo firmó el director de la CORETT, el delegado estatal de la CORETT y el gobernador del Estado La Secretaria de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA) colabora a nivel estatal</p>	<p>Le corresponde a la SUMA ejercer las siguientes atribuciones: II. Elaborar, ejecutar, revisar y difundir los planes y programas estatales de protección al medio ambiente, desarrollo urbano y ordenamiento territorial e instrumentos relacionados en el marco del Plan Estatal de Desarrollo; XXV. Fomentar y participar en la constitución y administración de reservas territoriales en el Estado, coadyuvando con las autoridades federales y municipales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;</p>
Morelos	<p>El convenio lo firmó el director de la CORETT, el gobernador del Estado, y el director general del Instituto de Servicios Registrales y Catastrales del Estado de Morelos. El Instituto de Vivienda del Estado de Morelos colabora a nivel estatal</p>	<p>ARTICULO 3.- El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: I.- Planear, promover, proponer, construir y desarrollar con la participación de la Comunidad, fraccionamientos urbanos y suburbanos de urbanización progresiva de vivienda económica, de interés social y popular, en las áreas y predios que expresamente determine la autoridad responsable del desarrollo urbano, así como en predios propiedad de los beneficiarios. VI.- Participar en los programas de regularización de la tenencia de la tierra y la reubicación de asentamientos humanos irregulares en coordinación con las autoridades correspondientes.</p>
Nayarit	<p>El convenio lo firmó la CORETT y el gobernador del Estado. El Instituto Promotor De Vivienda, Desarrollo Urbano Y Ecología (IPROVINAY) interviene a nivel estatal</p>	<p>Artículo 4o.- El IPROVINAY, tiene los objetivos siguientes: IV. En materia de regularización de tenencia de la tierra: c) Promover programas que tiendan a reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos; g) Vigilar que la incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda cumpla con los requisitos que determina la Ley; h) Participar en la regularización de la tenencia de la tierra, para su incorporación al desarrollo urbano, vigilando que éstas, se deriven como una acción de mejoramiento urbano conforme al plan o programa de desarrollo urbano aplicable (Ley que crea el IPVDUE, Capítulo I)</p>
Nuevo León	<p>No hay convenio con la CORETT El organismo que interviene a nivel estatal es el Comité Técnico de Trabajo de Regularización y Tenencia de la Tierra.</p>	<p>El gobierno del Estado, a través del Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey) y en coordinación con el gobierno de la república, instalaron el Comité Técnico de Trabajo de Regularización y Tenencia de la Tierra en julio de 2015; dentro de sus funciones se encuentran: Identificar y clasificar los predios en situación de irregularidad, emitir la propuesta de regularización en consenso con los gobiernos municipales, estudiar la factibilidad e impacto social y articular programas de escrituración (boletín informativo, Gobierno de Nuevo León)</p>
Oaxaca	<p>El convenio lo firmó la CORETT, el gobernador del Estado, la directora general del Instituto Catastral del Estado de Oaxaca, el director general de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra</p>	<p>Corresponde a la CORETURO el despacho de las siguientes funciones: I. Certifica la posesión legítima del inmueble –lote, casa, predio, solar- mediante la asistencia jurídica para la obtención de una escritura requisitada ante el Instituto Catastral del Estado y el Registro Público de la Propiedad. II. En el caso de asentamientos ubicados en bienes de propiedad particular CORETURO promueve la conciliación entre propietarios y concesionarios, de no ser posible se integran los elementos necesarios que permitan una solución jurídica.</p>

	<p>Urbana del Estado de Oaxaca y el Delegado de la CORETT en Oaxaca.</p> <p>La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana del Estado de Oaxaca (CORETURO) interviene a nivel estatal. A su vez existen delegaciones encargadas de coordinar los trabajos de regularización.</p>	<p>III. Asiste a los ayuntamientos y a la Federación para <i>regularizar aquellos asentamientos irregulares</i> en predios municipales o estatales.</p> <p>Las Delegaciones tendrán las siguientes atribuciones:</p> <p>II. Identificar los asentamientos humanos irregulares en Propiedad Privada Estatal y Municipal, cuantificando superficie, número de lotes y habitantes.</p> <p>III. Difundir, promover y lograr el objetivo de legitimar la <i>tenencia de la tierra de asentamientos humanos irregulares</i> ubicados en predios de propiedad particular, del Estado, de los Municipios a solicitud de éstos o en áreas federales cuando exista convenio de colaboración.</p> <p>IV. Recibir y analizar las solicitudes que los colonos presenten para la regularización de sus predios.</p> <p>V. Verificar físicamente el área susceptible a regularizar</p> <p>VII. Gestionar la validación de los planos de las áreas a regularizar.</p> <p>VIII. Gestionar en el Municipio correspondiente, el cambio de uso de suelo los permisos de lotificación, fusiones y subdivisiones de predios, tendientes a la regularización. (Periódico Oficial del Gobierno del Estado Tomo LXXXIII 6 de enero de 2001).</p>
Puebla	<p>El convenio lo firmó el director de la CORETT y el gobernador del Estado</p> <p>La Comisión Interinstitucional para la Regularización de los Asentamientos Humanos y la Constitución de Reservas Territoriales interviene a nivel estatal.</p>	<p>Artículo Cuarto</p> <p>Las funciones de la Comisión serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Integrar el padrón de los Asentamientos Humanos irregulares en el Estado, identificando el origen de la Tenencia de la Tierra, su grado de consolidación, de servicios básicos y equipamiento urbano. 2. Elaborar un Programa Estatal para la <i>Regularización de los Asentamientos Humanos</i> priorizándolos para su atención, en función de la planeación del desarrollo urbano. 3. Establecer los criterios y métodos para que la <i>regularización de los asentamientos humanos</i> se realice en forma ágil, garantizando que los beneficios del programa sean para las familias que han ocupado la tierra para establecer su morada. 4. Uniformar criterios y procedimientos administrativos de las Dependencias Federales, Estatales y Municipales para la realización de los objetivos del presente decreto. 5. Proponer la celebración de convenios con Dependencias Oficiales, Organismos, Colegios de Profesionales, Asociaciones y Cámaras que permitan su participación en la ejecución del Programa Estatal. 6. Establecer las estrategias que permitan erradicar la formación de asentamientos humanos irregulares. 7. Recibir los planteamientos de las Instituciones de vivienda y de la Comisión para la <i>Regularización de la Tenencia de la Tierra</i>, con el objeto de atender la problemática social en las colonias sujetas al programa de regularización (Decreto que crea la Comisión el 29 de junio de 1993, disponible en: http://ojp.puebla.gob.mx/)
Querétaro	<p>El convenio lo firmó el director de la CORETT y el gobernador del Estado</p> <p>El Instituto de la Vivienda del Estado de Querétaro (IVEQ) interviene a nivel estatal.</p>	<p>Artículo 5. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>VII.- Ser beneficiario de las expropiaciones que se destinen para asentamientos humanos o su regularización, así como para constituir la reserva territorial en el Estado, relacionada con su objeto; las cuales deberán estar inscritas en un Registro Patrimonial del Instituto;</p> <p>VIII.- Intervenir en los procesos de <i>regularización de la tenencia de la tierra urbana de propiedad privada o pública</i>, en términos de la legislación aplicable;</p> <p>XI.- Ejecutar las obras de urbanización e infraestructura en los asentamientos humanos irregulares en cuya regularización intervenga, por sí o a través de terceros (Decreto que crea el organismo público descentralizado del gobierno del Estado, denominado "Instituto de la Vivienda del Estado de Querétaro", fecha de publicación 30/08/2013 tomo CXLVI No. 43).</p>
Quintana Roo	<p>El convenio lo firmó el director de la CORETT y el gobernador del Estado.</p> <p>El Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad (INFOVIR) interviene a nivel estatal.</p>	<p>Artículo 4°. Son atribuciones del INFOVIR:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Asesorar, apoyar y promover técnica y jurídicamente, la incorporación de la tierra de origen rural al desarrollo urbano. II. Constituir, adquirir y promover, en su caso, la desincorporación de reservas territoriales y de suelo apto para vivienda, en coordinación con los gobiernos Federal y Municipales, y con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; III. Promover, gestionar y asesorar técnica y jurídicamente la <i>regularización de los asentamientos humanos</i> que se encuentren en terrenos ejidales ubicados en las áreas de crecimiento de los centros de población; IV. Convenir con los órganos de representación de los ejidos y comunidades, la realización de las acciones necesarias para la

		desincorporación de las tierras de régimen ejidal y la incorporación de las mismas al desarrollo urbano, de manera ordenada y con estricto apego a las disposiciones agrarias y de desarrollo urbano aplicables (Ley del INFOVIR, Capítulo 1).
San Luis Potosí	No hay convenio con la CORETT La Promotora del Estado interviene a nivel estatal	Los objetivos de la Promotora del Estado son: I. <i>Regularizar</i> , de conformidad con las leyes jurídicas aplicables, <i>la tenencia de la tierra</i> en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios municipales y estatales II. Promover la adquisición y enajenación del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y para regularizar en coordinación con otras dependencias y entidades municipales, en concertación con los sectores social y privado (promotorasp.gob.mx)
Sinaloa	No hay convenio con la CORETT La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SDUOP) interviene a nivel estatal.	Artículo 9. Es facultad de la Secretaría: VIII. Participar en los programas de constitución y administración de reserva territorial y de regularización de la tenencia de la tierra (Reglamento interior de la Secretaría, Capítulo tercero)
Sonora	El convenio lo firmó el director de la CORETT, y el gobernador del Estado El Instituto de Vivienda del Estado de Sonora y la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano colaboran a nivel estatal	Artículo 3. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones y facultades: I. Promover la coordinación de las personas físicas o morales que intervienen en la producción de vivienda; II. Promover y coadyuvar en la simplificación y modernización de los procedimientos y normas administrativas en materia de vivienda; III. Realizar por si o a través de terceros, las investigaciones en todo el Estado... XII. Promover y participar en el proceso de <i>regularización de la tenencia de la tierra urbana</i> . Artículo 29.- A la Secretaría de Infraestructura Urbana y Desarrollo Urbano le corresponden las facultades y obligaciones siguientes: A. En materia de desarrollo urbano e infraestructura: I. Proponer las políticas y ejecutar los programas relativos a asentamientos humanos, equipamiento urbano y vivienda; II. Promover y vigilar el desarrollo equilibrado de los asentamientos humanos del Estado, así como ejecutar las acciones tendientes al mejoramiento de las zonas deprimidas y marginadas (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora)
Tabasco	No hay convenio con la CORETT La Coordinación Estatal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CERTT) interviene a nivel estatal.	Artículo 5. La CERTT tendrá por objeto: I. Implementar las acciones conducentes para llevar a cabo la <i>regularización de la tenencia de la tierra</i> , en donde existan asentamientos humanos irregulares, con factibilidad técnica y jurídica, que se encuentren dentro del territorio del Estado, siempre que éstos no correspondan a zonas federales, dentro del ámbito de su competencia; II. Instrumentar mecanismos que permitan a los legítimos poseedores de predios, sin antecedentes de inscripción ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, obtener un instrumento de propiedad con apego a las disposiciones legales aplicables; III. Celebrar convenios de coordinación y colaboración con los ayuntamientos, en materia de <i>regularización de la tenencia de la tierra</i> para la titulación de predios, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; IV. Celebrar convenios de coordinación y colaboración con dependencias federales, instituciones educativas y demás organismos interesados en ejecutar acciones vinculadas a la <i>regularización de la tenencia de la tierra</i> , con apego a las disposiciones legales aplicables; y V. Asesorar apoyar y asistir técnica y jurídicamente a los ciudadanos con predios en posesión, en los diversos trámites relacionados con la <i>regularización de la tenencia de la tierra</i> , ante las instancias competentes en la materia, atendiendo lo establecido en la legislación vigente (Periódico Oficial, Villahermosa Tabasco, 29 de abril de 2009)
Tamaulipas	No hay convenio con la CORETT El Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo (ITAVU) interviene a nivel estatal	El ITAVU tiene las siguientes funciones en materia de regularización y titulación de la tenencia de la tierra: I. <i>Regularizar la tenencia de la tierra</i> con factibilidad jurídica y urbana II. Coordinar con los ayuntamientos la localización de asentamientos humanos irregulares e identificar las zonas de alto riesgo III. Celebrar convenios de colaboración y coordinación (http://itavu.tamaulipas.gob.mx/)
Tlaxcala	El convenio lo firmó el delegado de la CORETT en el Estado y el gobernador del Estado. La Secretaría de Obras	La SECODUVI tiene las siguientes funciones: Promover permanentemente el desarrollo integral, equilibrado y sustentable del Estado de Tlaxcala, a través de la ejecución de estudios, proyectos y obras públicas de infraestructura y equipamiento, que coadyuven a reducir los déficit e incrementen la cobertura de los servicios básicos para mejorar

	Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI) interviene a nivel estatal	los niveles de bienestar social y calidad de vida de las familias tlaxcaltecas, en apego a la legislación, normatividad, objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, de los Programas Estatales de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y demás Programas Sectoriales aplicables vigentes. (tlaxcala.gob.mx)
Veracruz	El convenio solo firman el director de la CORETT y el gobernador del Estado. El Instituto Veracruzano Desarrollo Urbano Regional y Vivienda interviene a nivel estatal.	Artículo 3. Las atribuciones del Instituto son: I. Promover la constitución y administración de reservas territoriales; su dotación de infraestructura, equipamiento y servicios públicos, así como la protección del patrimonio cultural y del medio ambiente en las mismas; III. Administrar los bienes de su propiedad y los que se le encomienden; V. Solicitar y promover los decretos de expropiación de bienes inmuebles que requieran sus programas; VII. Operar como intermediario financiero y promover la obtención de créditos públicos y privados para el financiamiento de sus programas; VIII. Otorgamiento de créditos para la construcción, adquisición o mejoramiento de vivienda, así como para la adquisición y <i>regularización de lotes de uso habitacional</i> ; IX. Promover sociedades cooperativas de vivienda y en general, esquemas de autoconstrucción y de participación de la ciudadanía (Reglamento interior del propio Instituto, Publicado en la Gaceta Oficial núm. ext. 301 de fecha 5 de octubre de 2007).
Yucatán	No hay convenio con la CORETT El Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán (INVIEY) interviene a nivel estatal	Artículo 4. El INVIEY tiene los siguientes objetivos y tareas: XIV. <i>Regularizar los asentamientos humanos</i> , de cualquier tipo, que se encuentren dentro de las reservas territoriales propiedad del Instituto, y colaborar con la regularización de toda clase de asentamientos humanos, de conformidad con lo establecido en los planes de Desarrollo Urbano que correspondan (Ley del INVIEY, publicación D.O.F. 15 de abril de 2008).
Zacatecas	No hay convenio con la CORETT El Organismo Regulador de la Tenencia de la Tierra en Zacatecas (ORETZA) interviene a nivel estatal	Artículo 11.- El ORETZA, tendrá las siguientes atribuciones: I.- Emitir los lineamientos necesarios para la regularización de la Tenencia de la Tierra; II.- Coordinarse con las dependencias, entidades y organismos estatales, federales, municipales, públicos, sociales y privados para el cumplimiento de su objeto; III.- Proponer los programas necesarios para la certificación y delimitación de los bienes inmuebles del régimen de fraccionamientos rurales para el cambio de régimen al dominio pleno; IV.- Coadyuvar en la promoción y observancia de los planes de desarrollo urbano, así como en las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos del suelo; V.- Participar en la constitución y administración de la reserva estatal de suelo urbano; VI.- Proponer acciones y coadyuvar con las autoridades estatales correspondientes, en el procedimiento de expropiaciones para fines de regularización, siendo este Organismo en su caso, el beneficiario de las expropiaciones que se decreten; VII.- Implementar programas de <i>regularización de la tenencia de la tierra</i> en los ámbitos urbano y rural; VIII.- Expedir documentos privados traslativos de dominio, cuyo origen sea el ejercicio de acciones de <i>regularización de tenencia de la tierra urbana y rural</i> , cumpliendo al respecto, con los deberes de escrituración, protocolo y registro establecidos en los lineamientos que apruebe la Junta de Gobierno (Manual de organización del ORETZA, Publicado en el periódico oficial, Tomo CXXIV, Núm. 19, Zacatecas, miércoles 5 de marzo del 2014).

Fuente: Elaboración propia con base a la información del orden jurídico de los estados y los convenios de colaboración entre la CORETT y las Entidades Federativas.

A partir de la firma de los convenios y del análisis de la información recopilada, se realizó la tabla anterior; en ella se establece con quien se llevó a cabo la firma de convenio correspondiente para pactar los compromisos de coordinación, y el principal organismo encargado de intervenir a nivel estatal. En todos los casos el representante de cada estado ha sido el gobernador constitucional, pero solo en algunos, se menciona adicionalmente el organismo interventor a nivel estatal para

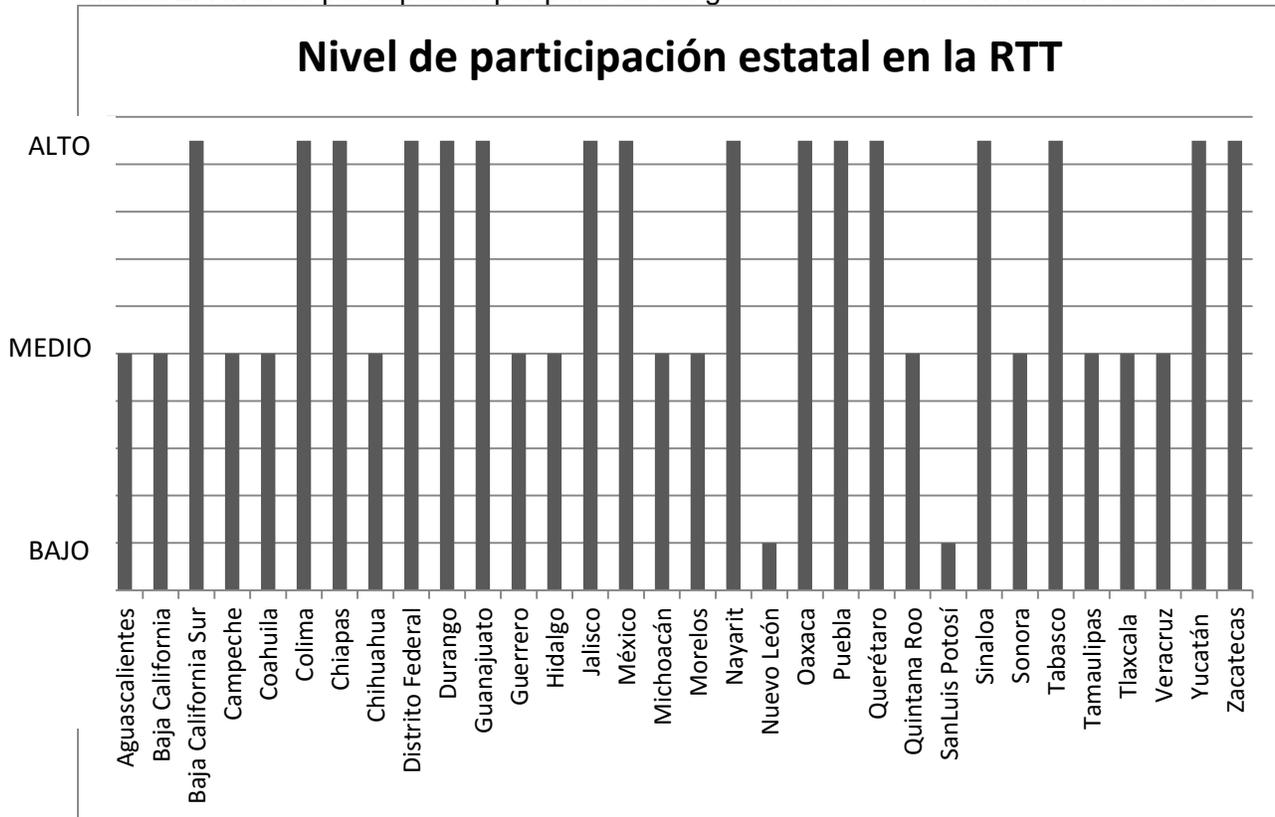
intervenir en las tareas de regularización territorial, quien firma como parte del Estado. Por ejemplo, en las entidades de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Jalisco y Oaxaca se menciona el organismo interventor a nivel estatal; en lo que respecta a las demás entidades, solo se alude al gobernador como representante estatal, por lo que se procedió a continuar investigando que organismo se encarga de estas actividades a nivel estatal.

Con respecto los estados en donde no se especifica el organismo estatal responsable, se buscó información en el portal de internet, en las leyes y reglamentos correspondientes de cada Estado, entre otros documentos, para conocer cuál es la dependencia estatal que interviene en la RTT como parte de sus atribuciones. Se encontró que en la mayoría de los casos existen institutos que tienen dentro de sus funciones el ordenamiento territorial y por lo tanto la intervención en la RTT. En otros casos hay Secretarías al frente de estas labores, quienes legalmente pueden intervenir dentro de los límites de sus respectivas competencias, en la regularización territorial, tanto de terrenos ejidales como de predios urbanos, tal como se muestra en la tabla.

Cabe destacar que como respuesta a los convenios de coordinación entre la CORETT y las entidades federativas se han realizado acciones en la mayoría de ellos en donde se procura avanzar con las tareas de RTT, principalmente a través de programas. Sin embargo es importante mencionar que en varios de los casos los convenios fueron firmados en los últimos 3 años, lo que significa que no hay resultados concretos y las acciones aún están llevándose a cabo, por lo tanto la información aun es escasa.

Para representar la participación estatal en el tema de regularización territorial, se realizó una gráfica que muestra el grado de intervención, tomando en cuenta los niveles alto, medio o bajo como variables de medición; esto con la finalidad de describir en qué medida participan los organismos estatales, atendiendo a la coordinación que se establece con el gobierno federal.

Grafica 2. Nivel de participación por parte de los gobiernos estatales en materia de RTT.



Fuente: Elaboración propia con base a los datos establecidos en la página electrónica de los gobiernos estatales y la revisión de las atribuciones de sus organismos intergubernamentales encargados de intervenir en la RTT.

La grafica anterior representa los niveles de participación de los gobiernos estatales, y se ha determinado a partir de revisar las atribuciones que tienen cada uno de los organismos que tienen la facultad de intervenir en el tema de la regularización de la tenencia de la tierra dentro de sus respectivas competencias. Para cada estado se revisaron las leyes y reglamentos en donde se estipula la forma de participación y los medios a través de los cuales pueden intervenir tales organismos.

Para continuar describiendo la intervención gubernamental y los resultados en materia de RTT en México, fué necesario investigar sobre las intervenciones que ha llevado a cabo el gobierno federal en el tema. Se localizaron documentos que destacan la puesta en marcha de programas en donde el principal objetivo ha sido el avance en los resultados de la regularización territorial. Entre los más relevantes se encontraron tres y son los siguientes: 1) El Programa de Certificación de Derechos

Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), 2) El Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) y, 3) El Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar los Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH).

Estos programas han sido parte de las políticas federales para realizar la certificación de las tierras que se encuentran en condición de irregularidad, dando prioridad a quienes se encuentran en situación de pobreza, por lo que las acciones tienen un enfoque interinstitucional en donde participan particularmente organismos del mismo gobierno federal y solamente se incluyen a los gobiernos locales en la parte de apoyo y difusión; a excepción del PASPRAH que establece en sus ROP la participación de los gobiernos locales en la certificación de tierras, pero con autorización federal (ROP, artículo 121).

3.2.2 Los principales programas de regularización territorial

1) EI PROCEDE

Este programa tiene su fundamento en las reformas al artículo 27 constitucional de 1992 y la correspondiente Ley Agraria. Dentro de sus funciones estaban: regularizar los derechos de propiedad sobre las tierras al interior de los ejidos y comunidades, fueran estas parceladas, de uso común o solares, e incluso el de los rasgos geográficos y culturales que se rigen por otras leyes y reglamentos que indiquen dentro de la propiedad de los núcleos agrarios, y localizar con toda precisión los límites de los núcleos agrarios de cada parcela y de cada solar, así mismo para reconocer los derechos de poseedores y vecindados que trabajen tierras ejidales y/o comunales de cultivo o habiten en las zonas de asentamientos humanos (PROCEDE-Informe de Rendición de Cuentas, 2000-2006:7).

En tal sentido el PROCEDE se estableció como un instrumento que el gobierno de la república pone al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la propiedad social. El objetivo principal del programa se sustentaba en dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, a través de la entrega de certificados parcelarios, certificados de derechos de uso común o ambos,

según sea el caso, así como los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben o lo soliciten (SRA, 2005:1). La Secretaria de la Reforma Agraria (SRA), como cabeza del sector, era responsable de la coordinación del PROCEDE, del diseño de las políticas generales y aporte de información a partir de la cual se desarrollan los trabajos de RTT y coadyuva en la solución de conflictos.

Los primeros resultados que ofreció el programa iniciaron en 1994 con la primera entrega masiva de documentos que generó confianza en los campesinos sobre la tarea del gobierno para poner en orden el estado de las tierras. Las entregas consideraron un total de 1, 133,962 documentos a 516,770 beneficiarios de 5,422 núcleos agrarios según los reportes de la PA en el año 2000. (www.pa.gob.mx). La cobertura total que se tenía establecida para el PROCEDE era medir y levantar información a nivel nacional de más de 103 millones de hectáreas, que representan el 53% del territorio mexicano, sin embargo los resultados se condicionaban por que la incorporación de los núcleos agrarios se llevaba a cabo de manera voluntaria y completamente gratuita para los beneficiarios, entre ellos los ejidatarios, comuneros, avecindados y posesionarios.

El PROCEDE se estableció para ejecutar las actividades emanadas de las modificaciones al artículo 27 constitucional, mismas que requirieron de la conjunción interinstitucional mediante la intervención de varias dependencias e instituciones públicas, en unos casos por mandato de la Ley y en otros por necesidades técnicas del propio programa. Las principales instituciones involucradas en la ejecución directa del programa fueron la Procuraduría Agraria (PA), el Registro Agrario Nacional (RAN) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Al respecto, la PA se encargaba de promover la ejecución del PROCEDE en los núcleos agrarios, garantizando la observancia de los derechos de los núcleos de población ejidal y comunal y de los ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados. El INEGI llevo a cabo los trabajos técnico-operativos de identificación, ubicación geográfica precisa y medición de los linderos y superficies de las tierras

ejidales y comunales, así como los relativos a la generación cartográfica respectiva. El RAN por su parte, formalizaba la RTT, mediante el registro, control y expedición de los certificados y títulos correspondientes, garantizando su seguridad documental (INEGI, 2006), todas las actividades se llevaban a cabo bajo la coordinación de la SRA.

El programa PROCEDE concluyó en el año 2006, cuando el titular de la PA señalaba que el programa no podía permanecer con recursos fiscales abiertos indefinidamente cuando está fundamentado en los núcleos agrarios, “el programa es voluntario si los núcleos quieren incorporarse lo hacen, es momento de que todos tengan la definición de si quieren o no. No les podemos dejar abierta la puerta indefinidamente, es obvio que es una política pública que tiene una fecha de conclusión; es indispensable poner un punto final” (Gómez, La Jornada 2006). Así mismo, se emitió un acuerdo por el que se declara el cierre operativo del PROCEDE, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de noviembre de 2006.

Se ha determinado a través de esta investigación que por medio del PROCEDE, se llevó a cabo la documentación de gran parte de los ejidos del país, dando certeza jurídica a los posesionarios; los resultados mencionados anteriormente lo demuestran. El nuevo marco legal agrario requirió que un amplio conjunto de actividades proporcionara operatividad a las disposiciones que contenía. Algunas de ellas la realizó el programa, pues su aplicación generó mecanismos para regular las tierras de propiedad social al delimitar la superficie de los núcleos agrarios, ya que muchos de los certificados ejidales entregados a los ejidatarios hasta antes de la aplicación de este programa no delimitaban claramente las superficies de los núcleos agrarios respecto a otros, o entre los ejidatarios de uno mismo.

En el ámbito urbano este programa permitió regularizar terrenos ya urbanizados y fué parte del mecanismo de integración de tierras libres de propiedad social al desarrollo urbano de forma regulada, ya que de acuerdo con la Ley Agraria (1992), se requiere que los ejidatarios cuenten con documentos que avalen los

límites de sus tierras, y que se conozca claramente la asignación de sus parcelas y de sus tierras de uso común para poder segregadas del núcleo agrario.

Bajo el esquema de modelos de autoridad de las RIG; la coordinación en las tareas del PROCEDE obedecían al modelo de autoridad inclusiva, en el cual según Wright (1997) predomina la jerarquía del gobierno nacional (:131). En el caso atendido en este trabajo, el gobierno federal fué el principal promotor de las actividades de regularización a través de la participación de la SRA, la PA, el RAN y el INEGI, todas instituciones federales. La participación de los gobiernos de los estados y municipios se basó solamente en las tareas de promoción, difusión y coordinación del programa en sus territorios. Hubo otras dependencias que coadyuvaron en su ejecución, pero también son del ámbito federal, como la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), esta última encargada de identificar las superficies segregadas del núcleo agrario para que no fueran certificadas.

2) EI FANAR

En el año 2007, después de cerrar el PROCEDE, la SRA, la PA y el RAN crearon un nuevo programa denominado FANAR, con el objetivo de dar continuidad a los trabajos de certificación y titulación, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Agraria y su reglamento en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Según estadísticas de los estudios agrarios de la PA, los avances registrados hasta esa fecha por parte del PROCEDE fueron de 28,454 núcleos agrarios; beneficiando a 4, 445,213 sujetos agrarios con la entrega de 9, 569,129 documentos (PA, 2006:16). Al declarar el cierre del programa en 2006, existían 2,421 núcleos agrarios que no fueron atendidos debido a que no cubrían con las condiciones suficientes para ello tales como: “la no aceptación del programa, la falta de acreditación de titularidad sobre las tierras, problemáticas sociales internas y la no definición del padrón de sujetos” (PA, 2007:195).

El FANAR se consideró como una alternativa sustituta del PROCEDE, de carácter gratuito que el Gobierno Federal puso a disposición de los núcleos agrarios

que no habían sido regularizados y que voluntariamente decidieran regularizar la tenencia de sus tierras, siempre y cuando cumplieran con los requisitos que se les solicitaban. La finalidad del programa se basaba en otorgar certeza y seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra social a través de la entrega de certificados parcelarios, certificados de derechos sobre las tierras de uso común, así como títulos de solares urbanos.

A partir de la revisión de la base de datos del programa; durante un primer periodo de casi tres años, de enero 2007 a septiembre 2009, el FANAR informó que se habían certificado 138 ejidos beneficiando a 131,899 sujetos agrarios y 29 comunidades beneficiando a 21,750 comuneros; todos estos constituían 167 núcleos agrarios. En siguiente tabla se muestran los primeros registros de avances del programa.

Tabla 19. Registro de Ejidos y Comunidades certificadas hasta septiembre de 2009.

Estado	Ejidos			Comunidades		
	Beneficiarios	Documentos	Superficie Ha	Beneficiarios	Documentos	Superficie Ha
Aguascalientes	1 180	3 008	6 884.1	30	47	502.1
Baja California	169	534	2 469.5	n/a	n/a	n/a
Baja Cal Sur.	61	322	8 279.8	n/a	n/a	n/a
Campeche	739	1 734	16 518.0	n/a	n/a	n/a
Chiapas	10 560	23 529	75 701.6	86	358	366.8
Chihuahua	2 327	6 824	43 714.7	113	242	26.7
Coahuila	1 928	3 085	8 339.2	1	3	1.3
Colima	108	197	1 556.5	3	3	55.8
Distrito Federal	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Durango	1 642	2 785	19 559.9	288	351	20 031.5
Edo. México	10 996	21 714	18 264.5	n/a	n/a	n/a
Guanajuato	5 545	9 829	18 072.4	4	4	2.3
Guerrero	3 307	6 739	24 123.9	3 246	5 899	6 504.4
Hidalgo	4 004	8 102	118 336.4	162	288	195.7
Jalisco	6 903	11 986	30 128.4	83	86	41.8
Michoacán	14 012	23 693	28 665.5	403	631	1 839.7
Morelos	436	551	1 402.2	n/a	n/a	n/a
Nayarit	4 603	7 608	20 474.1	113	128	118.8

Nuevo León	435	1 976	7 055.4	5	30	35.7
Oaxaca	21 781	39 938	63 017.4	12 456	13 414	183 755.8
Puebla	5 374	11 516	7 120.6	1 210	2 953	3 636.8
Querétaro	1 989	3 092	4 933.7	n/a	n/a	n/a
Quintana Roo	1 590	5 536	13 501.1	n/a	n/a	n/a
San Luis P.	5 921	12 170	30 004.1	643	2 325	1 562.2
Sinaloa	1 734	1 982	12 060.7	35	62	313.7
Sonora	3 312	4 193	9 516.4	149	156	55.6
Tabasco	878	1 071	2 563.7	2	3	0.3
Tamaulipas	2 942	6 501	18 236.7	49	102	127.9
Tlaxcala	855	1 938	1 848.5	n/a	n/a	n/a
Veracruz	10 122	17 332	27 660.7	318	742	1 018.1
Yucatán	4 090	21 892	39 609.8	n/a	n/a	n/a
Zacatecas	2 356	3 973	57 765.3	67	73	0.3
Nacional	131 899	265 350	737 384.7	21 750	32 284	227 175.2

Fuente: Elaboración propia con base a los datos establecidos en la Procuraduría Agraria en Registro Agrario Nacional, 30 septiembre de 2009. Estadísticas de estudios agrarios, FANAR.

Los datos de la tabla 15 muestran que de 2,421 núcleos agrarios que no fueron atendidos por el PROCEDE en años anteriores, se regularizaron 167 en los casi tres primeros años de operación del programa FANAR, lo que corresponde al 6.89% del total de núcleos faltantes. Traducido en superficie territorial se trata de 964 559.9 Ha. en total, en donde se incluyen 737,384.7 Ha. de ejidos y 227,175.2 Ha. de comunidades certificadas. El total de núcleos atendidos en cada entidad federativa se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 20. Total de núcleos regularizados por cada entidad federativa hasta septiembre de 2009.

Entidad federativa	Núcleos regularizados
Chiapas	45
Chihuahua	2
Durango	4
Guanajuato	13
Guerrero	6
Hidalgo	1
México	5
Michoacán	9

Oaxaca	30
Puebla	2
Querétaro	3
Quintana Roo	1
San Luis Potosí	21
Tlaxcala	1
Veracruz	23
Yucatán	1
Nacional	167

Fuente: Registro Agrario Nacional, Estadísticas, Estudios Agrarios, 2009.

Los siguientes registros de logros por parte del programa son a partir de septiembre de 2009 y hasta junio de 2010; donde se establece que la certificación fue de 164,155 ha. a un total de 64 núcleos agrarios y la expedición de 59,868 documentos, beneficiando a 32,511 sujetos agrarios (Cuarto Informe de Labores, SRA, 2010:42).

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), el programa había logrado la certificación 438 núcleos agrarios hasta el año 2012 debido al impulso presupuestal que tuvo durante ese periodo, incrementando su cobertura de atención (CONEVAL, 2012-2013). Actualmente en el sitio electrónico del RAN, se tiene registro de 941 núcleos agrarios regularizados, con más de 180 mil beneficiados hasta 2014. El procedimiento general operativo del programa se realiza de la siguiente manera:

1. El interesado acude a la delegación del RAN o PA a manifestar el interés de regularizar su tierra, presentando un escrito libre
2. Se realiza la integración del archivo
3. Se valida la documentación por el RAN
4. Una vez validado, se realiza una asamblea de incorporación al Programa a cargo del RAN o PA
5. Después de la asamblea, se realizan los trabajos de medición
6. Se elaboran los planos de exhibición
7. Se aprueban los planos de exhibición en una asamblea
8. Se elaboran los planos definitivos
9. Se realiza el acuerdo de Asamblea de Delimitación Destino y Asignación de Tierras (ADDAT), e inscripción de carpeta en el RAN
10. Finalización y expedición de documentos (ran.gob.mx).

Bajo el esquema de modelos de autoridad de las RIG, las actividades del FANAR se realizan bajo el modelo de autoridad inclusiva al igual que el PROCEDE, ya que es un programa que presenta características similares y puede señalarse que solamente fué un sustituto. El gobierno federal, de forma jerárquica, es quien se encarga de llevar a cabo las tareas de certificación de los núcleos agrarios, dejando de lado la participación directa de los gobiernos estatales y municipales. Como se puede ver en el procedimiento general operativo, la PA o el RAN del gobierno federal son los principales organismos encargados de intervenir en los asuntos de certificación y regularización de los núcleos agrarios.

3) EI PASPRAH

A raíz del crecimiento urbano acelerado y de una continua demanda en la regularización del uso del suelo, se ha continuado con la operación de programas federales, algunos de ellos operados por la SEDESOL, en donde intervienen la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (DGDUSV) y la CORETT, buscando como objetivo primordial la regularización de los predios dando prioridad a los hogares en pobreza patrimonial. El siguiente ejemplo de intervención gubernamental es el PASPRAH, un programa iniciado en 2008 en donde se plantea el propósito de atender los hogares en pobreza patrimonial que viven en asentamientos humanos irregulares en polígonos urbanos donde la CORETT tiene facultades para intervenir. El objetivo general es contribuir en la promoción, el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores de bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante la regulación de hogares en asentamientos irregulares (ROP 2015, artículo 2). La finalidad es dotar de certeza jurídica a los poseedores sobre su patrimonio, generando bienestar de las familias mejorar la calidad de vida.

El PASPRAH se considera una política de desarrollo urbano que brinda apoyo a través de un subsidio por 10,000 pesos para el costo de escrituración e inscripción en el Registro Público de la Propiedad (RPP) de los predios que se encuentran en situación de irregularidad. La focalización del programa se fija en atender a las familias que no cuentan con capacidad económica para pagar su regularización, al mismo tiempo que impulsa el desarrollo de una planeación sustentable y de

integración. La población objetivo son los hogares en condiciones de pobreza patrimonial que tienen posesión, pero no certeza jurídica sobre su propiedad y que se ubican en localidades de 15,000 habitantes o más, los cuales se encuentran en condición de rezago económico (CONEVAL, 2015, artículo 6).

En su operación y desarrollo para el otorgamiento de subsidios a los beneficiarios, el programa actúa a través de la CORETT quien, como instancia ejecutora del programa, recibe de forma centralizada el subsidio económico y lo distribuye de acuerdo a los requerimientos solicitados por sus delegaciones estatales distribuidas en cada entidad. Esta Comisión recopila información mediante un Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI) a los solicitantes para determinar si pueden ser beneficiarios del programa. Una vez validados los documentos, se aplican los subsidios y la instancia ejecutora o el RAN inician los trámites de inscripción del documento oficial en el Registro Público de la Propiedad (Cuarto informe trimestral SEDATU, 2013:4). La supervisión directa de las acciones es responsabilidad de misma Comisión, en tanto que la verificación y el seguimiento están a cargo de la SEDATU, a través de sus Delegaciones en las entidades federativas y de la Unidad Administrativa Responsable del Programa en oficinas centrales.

Las solicitudes de apoyos del PASPRAH pueden ser recibidas durante todo el ejercicio fiscal, pero al ser por única vez, el apoyo se acredita en una sola exhibición. El proceso administrativo para el otorgamiento del apoyo del programa depende del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad por parte del solicitante y del cumplimiento normativo en la presentación de la propuesta de acciones por parte de la Instancia Ejecutora, situación por la cual no se sujeta a un término específico. Si el vecindario no presenta toda la documentación al momento de entregar la solicitud, se le hace saber de inmediato y se le otorga un plazo de hasta cinco días hábiles para su integración, de no hacerlo así, quedará cancelada su solicitud.

Cabe destacar que este programa establece en sus reglas de operación la importancia de generar la participación de los órdenes de gobierno del ámbito estatal para llevar a cabo la ejecución del programa (ROP, 2014). Se toma en consideración

que son los gobiernos locales los más cercanos a la población objetivo y cuentan con la facultad técnica y administrativa para determinar si el suelo a regularizar con la ayuda del programa cuenta con las características necesarias para ser incorporado. De los resultados obtenidos en la investigación, se comprobó que en el periodo comprendido entre enero y agosto de 2013, la CORETT atendió mediante este programa un total de 12,141 solicitudes, beneficiando a una población aproximada de 48,564 habitantes en situación de pobreza (Primer informe de labores SEDATU, 2012-2013).

A partir de los elementos teóricos vertidos en el marco teórico de esta investigación, se considera que este programa opera bajo la tendencia del modelo de autoridad inclusiva de RIG, porque la participación de los gobiernos estatales o municipales como instancias ejecutoras, está condicionada a la presentación de documentos que aprueben la facultad y capacidad técnica y administrativa para emitir documentos oficiales que garanticen certeza jurídica a los beneficiarios respecto de su patrimonio (ROP 2015, artículo 21). La relación gubernamental continúa sobre la línea jerárquica; pues aunque se facilita la operación del programa a través de la negociación entre funcionarios nacionales y estatales con el gobierno federal, los primeros siguen dependiendo de la autorización de este último para intervenir.

Por medio de una solicitud de información a la CORETT sobre los avances en materia de regularización a partir de la puesta en marcha del programa PASPRAH, se obtuvo una cifra histórica de resultados en donde se establece que hasta el año 2014 se han alcanzado 159,671 beneficiarios a los cuales se les ha otorgado un subsidio total por 1, 204, 344,551 pesos (Solicitud 150750000816). La misma comisión ha sido quien aplica el subsidio del programa y se destina para cubrir el costo de la regularización de lotes.

Tabla 21. Subsidio federal y número de beneficiarios del programa PASPRAH por año.

Ejercicio	Beneficiarios	Subsidio PASPRAH
2008	38,134	220,864,541
2009	35,592	262,311,419
2010	24,016	190,033,807
2011	21,177	165,202,218
2012	11,443	88,852,483
2013	17,043	159,866,733
2014	14,266	117,213,350
	159,671	1,204,344,551

Fuente: Solicitud número 150750000816 a la CORETT. Véase anexo 1.

Sobre la misma línea, se solicitó información a la SEDATU, quien a través del oficio número 0001500002716, manifiesta que la DGDUSV remitió un cuadro con datos históricos del periodo 2008 al 2015 del PASPRAH. Véase anexo 3. En dicho cuadro se establecen las cifras de avances y aportaciones federales realizadas por año a partir de 2008. Se reporta un avance de 173,679 acciones hasta 2015, con una aportación federal de 1, 337, 533,245 en total. La Secretaria puntualiza que las cifras reportadas del ejercicio 2015 son preliminares debido a que la instancia ejecutora se encuentra en proceso de cierre (avance al 14-01-2016), por lo que puede variar la cifra con respecto a la establecida en el cuadro informativo.

A manera de discusión sobre los resultados obtenidos, se puede mencionar que a partir de obtener datos de los avances en materia de regularización, se determina que de 31,922 núcleos agrarios constituidos hasta 2014 según cifras establecidas por el RAN, se han realizado los siguientes avances a través de programas federales; el PROCEDE, hasta el año 2006 cuando cerró sus operaciones, reportaba 28,454 núcleos certificados, con 4, 445,213 sujetos agrarios beneficiados por medio de la entrega de 9, 569,129 documentos entregados (PA, 2010:195). Posteriormente, a través del FANAR se logró obtener la cifra de 438 núcleos agrarios certificados hasta el año 2012 (CONEVAL, 2012-2013) y la cifra de 941 núcleos agrarios para 2014, según datos de la página electrónica del RAN 2015.

En lo que respecta al PASPRAH, las cifras que establecen la CORETT y la SEDATU están representadas en número de beneficiarios, acciones y aportaciones monetarias al programa. Por lo tanto, no revelan una cifra que contenga la cantidad de núcleos agrarios certificados a través del programa hasta el momento. La SEDATU reporta 173,679 acciones hasta 2015, con una aportación federal de 1, 337, 533,245 en total; siendo este el dato más actualizado en la presente investigación.

El establecimiento de 22 convenios de coordinación ha servido de algún modo para la inclusión de los gobiernos locales a través de la participación en las tareas de regularización territorial, sin embargo las facultades de intervención aún son limitadas. Desde el ámbito constitucional se puede afirmar que, al igual que el caso estadounidense desarrollado por Wright (1997:418), en México el *derecho de procedencia* ha permitido que se prohíban diversas acciones estatales y locales, por lo que las políticas de ordenamiento territorial del país se han ajustado a nivel nacional demostrando que la jerarquía del gobierno nacional reside sobre los gobiernos locales. Las ROP de los principales programas de regularización se han visto influenciadas por la apelación a los postulados del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, la LGAH y en particular a la alineación que guardan con las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, que finalmente se desarrolla desde una visión federal.

En el mismo sentido se afirma que los programas de regularización mencionados en este trabajo son acciones interinstitucionales en donde participan principalmente los organismos del gobierno federal, limitando así la intervención local, pues como claramente se ha señalado, solamente atienden cuestiones de apoyo (difusión, promoción, señalamiento de predios a regularizar, situación jurídica, etc.).

3.3 Conclusiones generales

La preocupación por la regularización de los asentamientos humanos en México ha sido un tema relativamente reciente, pues fué principalmente en 1976 cuando se implantó a nivel nacional el marco regulatorio para el ordenamiento territorial y la

democratización del proceso de planeación urbana a manera de instrumentación de la Declaración de Principios de Vancouver sobre Asentamientos Humanos (ONU). No obstante las acciones en este tema han seguido en avanzando a través de la creación de organismos y programas para la generación de esquemas de regularización territorial, un problema que se incrementó en años posteriores como consecuencia de una deficiente planeación territorial posrevolucionaria.

El presente estudio así lo ha determinado, pues partiendo de la idea de que el problema de la regularización es un fenómeno en el que se han tenido que generar esquemas de coordinación y colaboración entre ámbitos de gobierno a causa del tamaño que este encierra, no basta la simple intervención de un ámbito gubernamental, sino también la actuación de los gobiernos locales; pues son los más cercanos al problema. A raíz del crecimiento urbano descontrolado y los problemas que de él surgen, como los asentamientos humanos y la ocupación irregular del suelo; se ha optado por delegar funciones a los gobiernos locales a través de instrumentos de colaboración, como los convenios de coordinación que forman parte de una solución consensual para atender el problema y realizar tareas de escrituración, certificación, registros y regularización. Esta razón fortalece el sentido por el cual el análisis del tema de RTT se ha abordado a partir del enfoque de las RIG. La distribución de competencias o atribuciones a órdenes locales de gobierno ha sido parte integral en la atención de temas en los que la intervención gubernamental está establecida en las leyes y es contradictorio transgredir los límites competenciales.

El análisis presentado en esta investigación, que ha tomado como referente principal este tema, tuvo como objetivo principal, analizar y documentar la intervención gubernamental en la regularización territorial, para determinar bajo qué modelo de autoridad de las RIG se atiende un problema que es de jurisdicción federal, pero que a raíz de tamaño que este encierra, se ha requerido la intervención de los gobiernos locales. Este objetivo se ha cumplido, pues se ha podido describir, a través de la documentación respectiva, la participación de los gobiernos en el tema y

el modelo de autoridad representado en el ejercicio de las tareas de regularización territorial.

Para el desarrollo del trabajo, se partió de la hipótesis siguiente: en el ámbito nacional-estatal, la operación de estructuras político-consensuales, algunos asuntos federales de apremio como la regularización de la tenencia de la tierra en varios estados, se ha llevado a cabo bajo la formación de estructuras de coordinación que han sido objetos de convenios de colaboración y acciones derivadas, a través de las cuales intervienen los ámbitos gubernamentales. Las relaciones limítrofes nacional-estatales para el caso mexicano han obedecido a un modelo de autoridad inclusiva, en donde continúa predominando la jerarquía del gobierno nacional sobre los gobiernos locales, pues es él quien define la normatividad sectorial y por disciplina política se ajustan las legislaciones estatales.

En primera instancia, a partir de analizar el estado que guarda la intervención gubernamental en la RTT, se pudo percibir que si bien la brecha de inclusión de los gobiernos locales en los programas de regularización ha pretendido ampliar la brecha de coordinación entre gobiernos, aún falta continuar con la tendencia descentralizadora que le dé más atribuciones al ámbito local. No obstante, se pudo comprobar la hipótesis al analizar los documentos que establecen que en los estados de la república el gobierno federal ha optado por generar convenios de coordinación para atender el tema de la RTT en colaboración con los gobiernos estatales.

Con respecto al modelo de autoridad operante en la RTT; mediante el análisis de la teoría de modelos de autoridad de Wright (1997) se ha podido determinar que en la operación de los principales programas de regularización y de las políticas mediante las cuales intervienen los gobiernos en el tema, se dibuja un modelo de *autoridad inclusivo* en donde sigue predominando la jerarquía nacional sobre los gobiernos estatales.

Es claro que las atribuciones y competencias de la Federación han tenido mucho más peso que las de los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, en años recientes, la Federación ha tratado de establecer ligas o vínculos más sólidos y

cooperativos con los otros niveles de gobierno en la jerarquía de la estructura gubernamental. En la literatura sobre federalismo, esto forma parte de las nuevas relaciones intergubernamentales. En este esquema, el gobierno Federal delega el poder y el control de las actividades burocráticas en los niveles de gobierno subordinados a la Federación. Sin embargo, la transferencia de responsabilidades y atribuciones no es inmediata, ni tampoco pretende ser completamente libre, por el contrario, la Federación establece convenios con los diferentes niveles de gobierno (estatal y municipal) para que el proceso de delegación sea efectivo y la transferencia de poderes y prerrogativas no sea ilimitada ni tampoco problemática.

A partir del análisis de los programas federales que atienden el problema de regularización territorial, se ha podido determinar que el principal promotor y operador ha sido el gobierno nacional. Aunque esta tarea por ende es un asunto federal, la participación de los gobiernos locales es un elemento importante en su desarrollo, sin embargo su inclusión se ha visto limitada por el centralismo político que aún existe en el país. La alternativa del uso de medios formales de actuación, ha sido la más común a la que se ha recurrido para atender este problema. Según el enfoque teórico de esta investigación, a estos medios se les denomina en las RIG como formación de estructuras político-consensuales para dirimir asuntos de límites y jurisdicciones competenciales; un mecanismo consensual usado en Estados Unidos como solución a las disputas indio-estatales por tierras públicas de la nación. “La implementación respectiva se valía de comisiones o comités, creciente comunicación, acuerdos de cooperación y técnicas de solución de disputas” (Wright, 1997: 470). En México se trata de los convenios de colaboración federación-estados-municipios para atender el problema de la intervención en la regularización del suelo; un asunto de jurisdicción federal que tiene que ser regulado para evitar conflictos administrativos entre gobiernos.

La participación social en la RTT ha sido otro factor relevante que ha influido en los avances y resultados. En la mayoría de los programas de regularización que se han generado, la participación social ha sido voluntaria, pues no hay una ley que los obligue a llevar a cabo la regularización de sus tierras. Los casos más comunes

en que los propietarios se ven obligados a regularizar su propiedad es cuando surgen conflictos de límites territoriales con otros poseionarios, de este modo se inicia un procedimiento en la vía litigiosa respecto a los terrenos en conflicto. Otro caso destacable han sido los programas de apoyo al campo o a la vivienda, los cuales condicionan sus beneficios a las personas que cuentan con la certificación oficial de su propiedad.

Lo anterior representa un problema que no se ha tomado en cuenta, considerando que no hay políticas de desarrollo territorial o urbano que contemplen tal situación, pues sería complejo obligar a las personas a regularizar sus terrenos. En tal sentido, la intervención gubernamental en el tema de la regularización ha sido reactiva ante las circunstancias que se presentan, pues como se muestra en el ejemplo más dinámico de urbanización (la ZMVM) presentado en el capítulo 2 de este trabajo, el establecimiento de asentamientos humanos que se llevó a cabo en muchos casos de manera irregular, fue el factor que generó intervención gubernamental para remediar un problema que ya se había suscitado con anterioridad.

Se ha determinado que los programas de RTT por parte del gobierno federal han realizado acciones más *interinstitucionales* que *intergubernamentales*, a excepción de los convenios de colaboración que generan participación consensual para la intervención de gobiernos locales. En México, las RIG en materia de regulación del uso del suelo han sido jerárquicas y se han visto pausadas por la centralización que aun continua suscitándose en el poder. A pesar de que se han dado más atribuciones a los gobiernos locales para intervenir en el tema, aún continúa esa subordinación al poder nacional, pues de él dependen los principales programas de regularización. Del mismo modo, la normatividad sectorial se define a nivel nacional y, por disciplina política, se ajusta la legislación estatal.

Como se pudo apreciar en las gráficas 5 y 6 del tercer capítulo de este trabajo; los niveles de participación, tanto federal como estatal, se refleja a través de la coordinación pactada a través de convenios de colaboración y las acciones derivadas de estos mismos. En los estados de la república con menor número de

municipios se ha visto influenciada la participación federal; sin embargo en los estados con menor número de municipios esta participación se limita, pues son los gobiernos estatales quienes mantienen una intervención constante en el tema. La razón principal quizá se concentre en que han sido los gobiernos locales los más cercanos al problema, por lo tanto gestionan con mayor interés la solución al problema.

La creación de estructuras político-consensuales en México, a través de convenios de coordinación, ha servido para evitar conflictos en materia de RTT entre organismos gubernamentales, a su vez que ha influenciado la participación de los gobiernos locales, aunque de manera limitada. No obstante aún faltan mecanismos más eficientes que amplíen la comunicación política que aumente esa coordinación y derive en más acuerdos de cooperación y técnicas de resolución de problemas relacionados con la RTT.

3.4 Anexos

Anexo 1. Respuesta a la solicitud de información, folio 150750002616, intervención de la CORETT y los problemas más comunes en la intervención en la RTT.



Solicitud 150750002616

En respuesta a su solicitud de información en la que solicita lo siguiente: “solicito a la CORETT información acerca de la forma en que interviene esta comisión en la regularización de la tenencia de la tierra en los estados”, al respecto le informo que mediante oficio número 1.6/0155/2016 y 1.3/1.3.1/0165/2016 la Dirección de Delegaciones y la Dirección Técnica informaron respectivamente lo siguiente: “La Corett es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, orientado a la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos humanos irregulares de origen ejidal, comunal y de propiedad federal en centros de población; mediante la realización de diferentes procesos de desincorporación agraria o adquisición de suelo para reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, y la consecuente enajenación y titulación de los lotes en favor de sus ocupantes...”.

En relación a su planteamiento que dice: “Entiendo que existen delegaciones estatales distribuidas en las entidades federativas; sin embargo desconozco como intervienen y a través de que medios realizan la coordinación con el gobierno estatal para regularizar las tierras.”, al respecto le informo que mediante oficio número 1.6/0155/2016 y 1.3/1.3.1/0165/2016 la Dirección de Delegaciones y la Dirección Técnica informaron respectivamente lo siguiente : “coadyuva con los gobiernos de los estados, municipios y del Distrito Federal, en los términos de los convenios, que al efecto se celebren; en favor del reordenamiento, mejoramiento e incorporación de los poblados a los programas directores de desarrollo urbano”.

Y por último y en relación al planteamiento siguiente: “Así mismo necesito conocer cuales son los problemas mas comunes que se presentan a la hora de intervenir en las tareas de regularización.”, le informo que a través del oficio 1.6/0155/2016 la Dirección de Delegaciones respondió que: los problemas mas comunes son los siguientes: “lotes en controversia entre particulares, lotes afectados por restricción (zonas de riesgo, derechos de vía de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, etc.), lotes fraccionados por la poligonal o línea de expropiación.”

ATENTAMENTE

UNIDAD DE TRANSPARENCIA

Anexo 2. Solicitud de información 150750016515, cifra histórica de regularización territorial hasta octubre de 2015.



Solicitud 150750016515

En respuesta a su solicitud en la que requiere lo siguiente: **“POR MEDIO DE LA PRESENTE SOLICITO INFORMACION ACERCA DE LOS AVANCES EN MATERIA DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO. ES DECIR, QUIERO INFORMES RECIENTES SOBRE ESTADISTICAS DE AREAS REGULARIZADAS EN MEXICO Y LAS TAREAS PENDIENTES QUE AUN FALTAN POR HACER. ADICIONALMENTE DESEO CONOCER COMO SE LLEVA A CABO LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL PARA ATENDER LOS ASUNTOS EN MATERIA DE REGULARIZACION DE LA TIERRA, ES DECIR, A TRAVES DE QUE MEDIOS DAN ATENCION A LOS CONFLICTOS QUE SURGEN EN MATERIA DE REGULARIZACION Y ANTE EVENTUALES CONFLICTOS POR LIMITES COMPETENCIALES EN LOS ESTADOS. GRACIAS”**. Al respecto, le informo que en relación del avance en materia de regularización, mediante oficio número **1.2/0970/2015** el Titular de la Dirección de Planeación y Sistemas de este Organismo informo lo siguiente: **“Al respecto, hago de su conocimiento que de acuerdo a los registros que obran en esta Dirección, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra históricamente y al mes de octubre del año en curso han contratado 2,756,908 lotes y tienen pendientes de contratar 108,206 lotes, independientemente de las fusiones y subdivisiones que pudieran generarse en toda la República”**; en relación a como se lleva a cabo la coordinación intergubernamental para atender los asuntos en materia de regularización de la tierra, es decir, a través de que medios dan atención a los conflictos que surgen en materia de regularización y ante eventuales conflictos por límites competenciales en los estados, el **Titular de la Dirección de Operación** respondió mediante oficio número **1.4/1.4.1/0032/2016** lo

siguiente: “...el decreto de reforma de la Corett establece en su “Artículo Segundo”. La Comisión tiene por objeto I.- 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; II.- 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. Como es de entender el proceso de regularización concluye con la correspondiente emisión de la escritura pública a los poseedores, incorporando al casco urbano aquellas superficies expropiadas.”

ATENTAMENTE
UNIDAD DE TRANSPARENCIA

Anexo 3. CORETT. Respuesta a la solicitud de información, folio 150750000816, registro histórico de avances del PASPRAHT 2008-2014.



Solicitud 150750000816

En respuesta a su solicitud en la que requiere lo siguiente: **“Por medio de la presente solicito a la CORETT información acerca de los avances en materia de regularización de la tenencia de la tierra en México, a partir de la puesta en marcha del programa PASPRAH en 2008 y hasta el ultimo informe disponible en su archivo. Agradezco su pronta colaboración con la información solicitada”**. Al respecto, le informo que mediante oficio número 1.2/0033/2016 el Titular de la Dirección de Planeación y Sistemas informo lo siguiente:

Sobre el particular, le informo que en las Reglas de Operación del citado Programa se establece que la CORETT es Instancia Ejecutora del mismo y que para aplicar el subsidio que otorga el PASPRAH destinado a cubrir el costo de la regularización de lotes, se lleva a cabo un seguimiento técnico operativo para que en cada Entidad Federativa se concreten acciones de regularización con el apoyo de dicho subsidio; en ese sentido el número de beneficiarios alcanzado anualmente con la aplicación del Programa es el siguiente:

Ejercicio	Beneficiarios	Subsidio PASPRAH
2008	38,134	220,864,541.00
2009	33,592	262,311,419.00
2010	24,016	190,033,807.00
2011	21,177	165,202,218.00
2012	11,443	88,852,483.00
2013	17,043	159,866,733.00
2014	14,266	117,213,350.00
	159,671	1,204,344,551.00

**ATENTAMENTE
UNIDAD DE TRANSPARENCIA**

Anexo 4. SEDATU. Respuesta a la solicitud de información, folio 0001500002716, datos históricos sobre el PASPRAH



Unidad de Asuntos Jurídicos
Dirección de la Unidad de Enlace con el IFAI

Asunto: Respuesta a la solicitud folio 0001500002716

México, D.F., a 05 de febrero de 2016.

Estimado(a) solicitante:

En atención a su solicitud de acceso a información pública, por la cual requirió lo siguiente:

"Por medio de la presente solicito a la SEDATU información acerca de los avances en materia de regularización de la tenencia de la tierra, a partir de la puesta en marcha del programa PASPRAH en 2008 y hasta el último informe disponible en su archivo. Agradezco su pronta colaboración con la información solicitada." (sic)

Al respecto, se hace de su conocimiento que la información fue requerida, a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, quienes a través del Oficio No. V-500-CAS/0036/2016 de fecha 19 de enero de 2016, mediante el cual manifiestan que la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, remite cuadro con datos históricos del periodo 2006 al 2015 del Programa de Apoyo a los AVECINDADOS EN CONDICIONES DE POBREZA PATRIMONIAL PARA REGULARIZAR ASENTAMIENTOS HUMANOS (PASPRAH).

Dicho anexo se adjunta a la presente en archivo electrónico.

Con la información antes descrita, esta Unidad de Enlace atiende la solicitud de referencia. No omito mencionar que el solicitante podrá interponer Recurso de Revisión ante el INAI o ante esta Unidad de Enlace dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la presente respuesta.

Quedamos a sus órdenes para posteriores solicitudes de información que formule a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en el Tel. 56240000, Ext. 2722.

Atentamente

Unidad de Enlace SEDATU

Anexo 5. SEDATU. Respuesta a la solicitud de información, folio 0001500002716, avances del PASPRAH hasta 2008-2015.

PROGRAMA DE APOYO A LOS AVECINDADOS EN CONDICIONES DE POBREZA PATRIMONIAL PARA REGULARIZAR ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES (PASPRAH)
EJERCICIO 2008 A 2015

ENTIDAD FEDERATIVA	CLAVE	ACIONES FEBRAL 2008	APORTACION FEBRAL 2008	ACIONES FEBRAL 2009	APORTACION FEBRAL 2009	ACIONES FEBRAL 2010	APORTACION FEBRAL 2010	ACIONES FEBRAL 2011	APORTACION FEBRAL 2011	ACIONES FEBRAL 2012	APORTACION FEBRAL 2012	ACIONES FEBRAL 2013	APORTACION FEBRAL 2013	ACIONES FEBRAL 2014	APORTACION FEBRAL 2014	ACIONES FEBRAL 2015	APORTACION FEBRAL 2015	TOTAL ACIONES	TOTAL APORTACION FEBRAL	
AGUASCALIENTES	01	\$ 4,082,669.00	\$ 13,809,927.00	\$ 4,729	\$ 13,007,384.00	\$ 1,629	\$ 2,619,400.00	\$ 328	\$ 4,408,000.00	\$ 576	\$ 6,260,000.00	\$ 626	\$ 3,879,000.00	\$ 431	\$ 620,000.00	\$ 62	\$ 448,884,684.00	6,057	\$ 448,884,684.00	
BAJA CALIFORNIA	02	\$ 1,502,120.00	\$ 9,217,309.00	\$ 1,123	\$ 7,068,210.00	\$ 881	\$ 5,681,659.00	\$ 1,000	\$ 2,776,000.00	\$ 321	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 0	\$ 226,255,308.00	3,622	\$ 226,255,308.00	
BAJA CALIFORNIA SUR	03	\$ 870,999.00	\$ 566,038.00	\$ 121	\$ 348,000.00	\$ 31	\$ 193,000.00	\$ 34	\$ 970,000.00	\$ 122	\$ 620,000.00	\$ 62	\$ 234,000.00	\$ 26	\$ -	\$ 0	\$ 54,106,157.00	518	\$ 54,106,157.00	
CAMPECHE	04	\$ 3,942,000.00	\$ 6,222,867.00	\$ 794	\$ 4,040,000.00	\$ 309	\$ 4,659,000.00	\$ 502	\$ 1,440,000.00	\$ 180	\$ 4,624,000.00	\$ 543	\$ 2,445,720.00	\$ 281	\$ -	\$ 0	\$ 229,326,587.00	3,825	\$ 229,326,587.00	
COAHUILA	05	\$ 2,841,077.00	\$ 4,609,428.00	\$ 592	\$ 4,235,006.00	\$ 261	\$ 689,421.00	\$ 87	\$ 1,680,000.00	\$ 21	\$ 4,274,594.00	\$ 476	\$ 1,719,910.00	\$ 207	\$ -	\$ 0	\$ 118,936,844.00	2,481	\$ 118,936,844.00	
COLIMA	06	\$ 9,000,000.00	\$ 5,322,776.00	\$ 1,395	\$ 6,006,650.00	\$ 721	\$ 1,128,600.00	\$ 142	\$ 4,278,822.00	\$ 161	\$ 884,847.00	\$ 104	\$ 795,911.00	\$ 102	\$ 1,062,803.00	\$ 128	\$ 232,680,504.00	3,671	\$ 232,680,504.00	
CHIHUAHUA	07	\$ 7,474,200.00	\$ 9,861,410.00	\$ 1,224	\$ 9,400,000.00	\$ 1,175	\$ 8,364,000.00	\$ 1,038	\$ 4,008,000.00	\$ 901	\$ 4,301,993.00	\$ 440	\$ 1,163,048.00	\$ 146	\$ 10,222,633.00	\$ 1,043	\$ 54,815,564.00	6,727	\$ 54,815,564.00	
CHIHUAHUA	08	\$ 3,468,932.00	\$ 3,013,781.00	\$ 426	\$ 2,692,480.00	\$ 720	\$ 3,870,311.00	\$ 785	\$ 7,808,061.00	\$ 1219	\$ 996,180.00	\$ 130	\$ 312,007.00	\$ 42	\$ -	\$ 0	\$ 336,604,043.00	5,100	\$ 336,604,043.00	
DISTRITO FEDERAL	09	\$ 742,000.00	\$ 886,000.00	\$ 87	\$ -	\$ 0	\$ -	\$ 0	\$ -	\$ 0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 0	\$ 51,438,000.00	189	\$ 51,438,000.00	
DURANGO	10	\$ 16,407,000.00	\$ 10,974,868.00	\$ 1,372	\$ 13,040,000.00	\$ 1,630	\$ 9,885,000.00	\$ 1,136	\$ 4,640,000.00	\$ 980	\$ 13,760,000.00	\$ 1,376	\$ 6,219,000.00	\$ 691	\$ 25,948,551.00	\$ 2,595	\$ 100,077,419.00	12,643	\$ 100,077,419.00	
GUANAJUATO	11	\$ 3,218,202.00	\$ 1,807,792.00	\$ 222	\$ 2,828,766.00	\$ 395	\$ 4,448,000.00	\$ 596	\$ 1,920,000.00	\$ 240	\$ 4,000,000.00	\$ 400	\$ 5,435,005.00	\$ 762	\$ 5,347,021.00	\$ 632	\$ 28,807,789.00	3,671	\$ 28,807,789.00	
GUERRERO	12	\$ 4,286,482.00	\$ 5,112,227.00	\$ 640	\$ 4,929,886.00	\$ 617	\$ 2,999,921.00	\$ 375	\$ -	\$ 0	\$ 3,616,620.00	\$ 491	\$ 5,627,302.00	\$ 929	\$ 7,565,303.00	\$ 838	\$ 94,155,934.00	4,615	\$ 94,155,934.00	
HIDALGO	13	\$ 3,654,801.00	\$ 5,417,884.00	\$ 898	\$ 2,348,881.00	\$ 302	\$ 8,180,000.00	\$ 1,029	\$ 1,040,000.00	\$ 130	\$ 770,190.00	\$ 98	\$ 8,749,331.00	\$ 1,097	\$ 2,626,012.00	\$ 296	\$ 92,826,399.00	4,467	\$ 92,826,399.00	
JALISCO	14	\$ 17,279,227.00	\$ 26,289,047.00	\$ 2,667	\$ 8,642,186.00	\$ 1,081	\$ 10,016,000.00	\$ 1,222	\$ 4,629,992.00	\$ 986	\$ 1,867,833.00	\$ 333	\$ 1,935,965.00	\$ 252	\$ 2,811,334.00	\$ 333	\$ 73,447,117.00	9,898	\$ 73,447,117.00	
ESTADO DE MEXICO	15	\$ 10,596,218.00	\$ 23,744,164.00	\$ 1,608	\$ 19,648,000.00	\$ 2,456	\$ 23,998,672.00	\$ 3,010	\$ 9,684,241.00	\$ 1214	\$ 29,941,487.00	\$ 2405	\$ 12,944,960.00	\$ 1,530	\$ 2,090,000.00	\$ 205	\$ 126,167,763.00	15,442	\$ 126,167,763.00	
MICHOACAN	16	\$ 18,992,432.00	\$ 13,920,016.00	\$ 1,709	\$ 11,398,465.00	\$ 1,490	\$ 17,281,170.00	\$ 2,181	\$ 6,121,990.00	\$ 789	\$ 11,560,000.00	\$ 1,126	\$ 20,086,146.00	\$ 3,106	\$ 4,491,678.00	\$ 467	\$ 110,970,907.00	13,718	\$ 110,970,907.00	
MORELOS	17	\$ 2,759,428.00	\$ 6,623,036.00	\$ 836	\$ 3,778,893.00	\$ 723	\$ 3,803,000.00	\$ 726	\$ 2,104,000.00	\$ 283	\$ 7,776,683.00	\$ 1,086	\$ 2,586,009.00	\$ 368	\$ 1,233,350.00	\$ 148	\$ 94,664,985.00	4,521	\$ 94,664,985.00	
NAYARIT	18	\$ 4,570,375.00	\$ 10,257,293.00	\$ 1,376	\$ 7,736,000.00	\$ 967	\$ 2,450,451.00	\$ 313	\$ 3,310,227.00	\$ 427	\$ 3,702,099.00	\$ 466	\$ 4,115,079.00	\$ 478	\$ 3,208,647.00	\$ 339	\$ 39,951,107.00	5,168	\$ 39,951,107.00	
QUEBETARO	19	\$ 91,299.00	\$ 40,000.00	\$ 5	\$ 15,964.00	\$ 2	\$ 403,000.00	\$ 31	\$ 426,000.00	\$ 57	\$ 963,873.00	\$ 107	\$ 816,167.00	\$ 105	\$ 500,122.00	\$ 60	\$ 9,234,587.00	468	\$ 9,234,587.00	
QUINTANA ROO	20	\$ 9,373,444.00	\$ 7,284,334.00	\$ 671	\$ 9,794,000.00	\$ 1,213	\$ 1,665,000.00	\$ 31	\$ 720,000.00	\$ 90	\$ 3,790,000.00	\$ 379	\$ 1,359,000.00	\$ 151	\$ 3,530,000.00	\$ 353	\$ 94,936,678.00	4,696	\$ 94,936,678.00	
QUINTANA ROO	21	\$ 3,381,936.00	\$ 6,481,253.00	\$ 598	\$ 3,880,000.00	\$ 485	\$ 2,765,000.00	\$ 346	\$ 426,000.00	\$ 57	\$ 2,808,938.00	\$ 321	\$ 1,971,000.00	\$ 219	\$ 17,160,000.00	\$ 1,716	\$ 93,827,747.00	4,521	\$ 93,827,747.00	
QUINTANA ROO	22	\$ 6,443,442.00	\$ 5,946,565.00	\$ 760	\$ 4,544,000.00	\$ 568	\$ 3,483,000.00	\$ 436	\$ 464,000.00	\$ 58	\$ 140,000.00	\$ 14	\$ 792,000.00	\$ 88	\$ 1,268,977.00	\$ 133	\$ 23,104,886.00	3,010	\$ 23,104,886.00	
QUINTANA ROO	23	\$ 3,612,000.00	\$ 3,112,000.00	\$ 388	\$ 2,672,000.00	\$ 334	\$ 904,000.00	\$ 113	\$ -	\$ 0	\$ 990,000.00	\$ 98	\$ -	\$ 0	\$ -	\$ 0	\$ 11,290,000.00	1,718	\$ 11,290,000.00	
SAN JUAN POTOSI	24	\$ 6,207,732.00	\$ 8,120,247.00	\$ 1,043	\$ 8,318,761.00	\$ 1,176	\$ 3,080,000.00	\$ 305	\$ 1,868,350.00	\$ 234	\$ 6,627,012.00	\$ 677	\$ 630,906.00	\$ 75	\$ 3,310,511.00	\$ 337	\$ 38,193,757.00	5,273	\$ 38,193,757.00	
SINALOA	25	\$ 8,812,120.00	\$ 7,295,706.00	\$ 1,091	\$ 5,042,272.00	\$ 696	\$ 2,331,116.00	\$ 200	\$ 4,072,000.00	\$ 508	\$ 6,910,000.00	\$ 691	\$ 7,371,000.00	\$ 819	\$ 14,000,000.00	\$ 1,400	\$ 56,798,214.00	7,229	\$ 56,798,214.00	
SONORA	26	\$ 3,667,078.00	\$ 4,207,419.00	\$ 640	\$ 3,017,939.00	\$ 666	\$ 4,638,198.00	\$ 624	\$ 8,619,037.00	\$ 1,131	\$ 16,793,148.00	\$ 1,769	\$ 5,613,022.00	\$ 746	\$ 5,636,275.00	\$ 657	\$ 54,142,536.00	7,272	\$ 54,142,536.00	
TABASCO	27	\$ 2,406,862.00	\$ 5,121,964.00	\$ 625	\$ 1,192,400.00	\$ 313	\$ 3,193,000.00	\$ 388	\$ 3,988,107.00	\$ 428	\$ 3,778,832.00	\$ 319	\$ 442,890.00	\$ 52	\$ 407,289.00	\$ 50	\$ 19,910,072.00	2,607	\$ 19,910,072.00	
TAMAULIPAS	28	\$ 26,309,021.00	\$ 13,600,000.00	\$ 1,920	\$ 888,000.00	\$ 111	\$ 1,400,000.00	\$ 175	\$ 2,744,000.00	\$ 343	\$ 3,900,029.00	\$ 430	\$ 297,000.00	\$ 33	\$ 472,850.00	\$ 53	\$ 59,611,020.00	8,169	\$ 59,611,020.00	
TAMAULIPAS	29	\$ 1,031,076.00	\$ 1,016,000.00	\$ 127	\$ 918,000.00	\$ 116	\$ 360,000.00	\$ 45	\$ 192,000.00	\$ 24	\$ 1,681,404.00	\$ 171	\$ 3,610,163.00	\$ 453	\$ 0	\$ 0	\$ 9,018,643.00	1,111	\$ 9,018,643.00	
VERACRUZ	30	\$ 25,977,224.00	\$ 20,264,300.00	\$ 2,717	\$ 5,754,584.00	\$ 732	\$ 6,937,279.00	\$ 884	\$ 4,849,400.00	\$ 607	\$ 11,981,383.00	\$ 1,270	\$ 2,724,659.00	\$ 313	\$ 9,319,632.00	\$ 977	\$ 87,958,241.00	11,227	\$ 87,958,241.00	
YUCATAN	31	\$ 3,340,919.00	\$ 704	\$ 4,747,279.00	\$ 594	\$ 3,712,000.00	\$ 464	\$ 2,700,000.00	\$ 392	\$ 664,000.00	\$ 93	\$ 1,429,061.00	\$ 188	\$ 1,603,894.00	\$ 221	\$ 651,026.00	\$ 74	\$ 18,878,989.00	2,792	\$ 18,878,989.00
ZACATECAS	32	\$ 3,410,000.00	\$ 6,265,900.00	\$ 826	\$ 10,270,000.00	\$ 1,384	\$ 19,448,000.00	\$ 1,431	\$ 3,640,000.00	\$ 480	\$ 7,114,961.00	\$ 792	\$ 3,523,321.00	\$ 455	\$ 403,163.00	\$ 49	\$ 54,575,665.00	6,970	\$ 54,575,665.00	
TOTAL		\$ 220,864,541.00	\$ 262,311,419.00	\$ 33,592	\$ 190,033,807.00	\$ 24,016	\$ 165,202,218.00	\$ 21,177	\$ 88,852,483.00	\$ 11,443	\$ 159,866,733.00	\$ 17,043	\$ 117,213,500.00	\$ 14,266	\$ 133,188,694.00	\$ 13,884	\$ 1,337,533,245.00	173,679	\$ 1,337,533,245.00	

NOTA: LAS CIFRAS REPORTADAS DEL EJERCICIO 2015 SON PRELIMINARES DEBIDO A QUE LA INSTANCIA EJECUTORA SE ENCUENTRA EN PROCESO DE CIERRE (AVANCE AL 14-01-16)

Bibliografía

- Agranoff, Robert, 1997. "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en *La nueva administración pública*, Rafael Bañon y Ernesto Carrillo (comps.), Alianza, Madrid.
- Agudelo Castañeda, Jairo Humberto, 2010. Formas de apropiación del espacio urbano. Universidad Nacional de Colombia
- Aguirre Saldivar, Enrique, 1997. *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la gran integración del derecho administrativo federal*. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
- Ai Camp Roderic, 1995. *La política en México, el declive del autoritarismo*. Primera Edición en Español, Siglo XXI editores. México Distrito Federal.
- Anderson, George, 2008. *Una introducción al federalismo*. Primera Edición. Madrid, España. Editorial Marcial Pons.
- Anderson, William, 1960. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis, University of Minnesota Press, cit. pos. Wright, Deil S (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México. Fondo de Cultura Económica.
- Azuela, Antonio, 2010. La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico, en Garza, Gustavo y Schteingart Martha (coordinadores). 2010. *Desarrollo Urbano y Regional*. El Colegio de México, México, D.F.
- Birkhead, Guthrie, 1967. El cambiante sistema intergubernamental, en *La Administración Pública*. Ensayos en honor de Paul H. Appleby, Martin Roscoe C. (comp.), Herrero, México.
- Blanco, Carlos, 1997. La descentralización: un proceso de transformación integral, en *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*. PNUD. New York.

- Carbonell, Miguel, 2003. El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias, en *Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas* de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
- Cervantes Sánchez, Enrique. 1988. El desarrollo de la Ciudad de México. *Revista de coordinación de estudios de posgrado*, Año 4, Número 11, junio de 1988. Ciudad de México.
- Connolly, Priscilla. 1999. ¿Cuál megalópolis?, en Javier Delgado y Blanca Ramírez, (coordinadores) *La nueva formación territorial de la ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). México, D.F. Editorial Plaza y Valdés.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Políticas de Desarrollo, 2013. Ficha de monitoreo del Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar.
- Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, 2007. *Transversalidad y coordinación de las políticas de Estado en el federalismo*. Trabajo presentado en el XX concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, Venezuela.
- Cruz Rodríguez, María Soledad, 2000. Crecimiento Urbano y Poblamiento en la Zona Metropolitana del Valle de México. El perfil del nuevo milenio. *El Cotidiano*, vol. 17. Núm. 103 septiembre octubre 2000, pp. 43-53. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. México, Distrito Federal.
- Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares, 2007. Instituto Mexiquense de la Vivienda Social.
- Eckstein, Salomón, 1966. *El ejido colectivo en México*. Primera Edición, Traducido por Carlos Villegas. México, Distrito Federal. Fondo de Cultura Económica.

Eibenschutz Hartman, Roberto, 2010. La Zona Metropolitana del Valle de México: los retos de la megalópolis. Primera Edición. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México D.F.

Escamilla Herrera, Irma y Santos Cerquera, Clemencia, 2012. *La Zona Metropolitana del Valle de México: transformación urbano-rural en la región centro de México*. Trabajo presentado en el XII Coloquio Internacional de Geocrítica: Las independencias y construcción de estados nacionales: poder, territorialización y socialización, siglos XIX y XX. Universidad Nacional Autónoma de México, D. F.

Escobedo Miramontes, Federico, 1992. El crecimiento urbano de la ciudad de México y su impacto ambiental. En *Revista de Administración Pública*, número 83, julio-diciembre 1992, folio 335967. México, Distrito Federal.

Faya Viesca, Francisco, 1989. Hacia un nuevo federalismo y una moderna descentralización en México. Relaciones Intergubernamentales federación-estados. *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*.

Flores Lúa, Graciela, Paré, Luisa, Sarmiento Silva, Sergio, 1988. *Las voces del campo. Movimiento campesino y política agraria, 1976-1984*. Primera Edición. México, Distrito Federal. Siglo XXI Editores.

Fraga, Gabino, 2000. Derecho Administrativo. Primera Edición. México D. F. Editorial Porrúa.

Garza, Gustavo, 2010. La transformación urbana de México, 1970-2020, en Garza, Gustavo y Schteingart Martha (coordinadores). *Desarrollo Urbano y Regional*. El Colegio de México, México, D.F.

Gobierno del Estado de México, Consejo Estatal de Población, 2009. Conformación de las Zonas Metropolitanas: panorama demográfico. Impreso y hecho en México. Autorización del Consejo Editorial de la Administración pública Estatal: CE: 202/3/02/09

Gómez Mena, Carolina, 2006. En 2006 concluye el Procede; 10 millones de hectáreas quedarán sin regularizar. *La Jornada*. Obtenida el 25 de noviembre de 2015 de: <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/05/index.php?section=politica&article=029n1pol>

Gracia Magaña, Olimpia Cristina. 2008. La adopción del dominio pleno como nueva figura jurídica de la tenencia de la tierra de origen social en el estado de Veracruz: 1992-2006. Instituto Politécnico Nacional (IPN). México, Distrito Federal.

Hershberger Reyes, Gilberto José. 2006. *Retos y perspectivas de la reforma agraria*. Texto de ponencia presentada en el Seminario Internacional de Desarrollo Rural y el Sector Agroalimentario: estrategias de futuro, organizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Food Agriculture Organization (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y el INCA Rural, 24 de marzo de 2006, en San Juan del Río Querétaro, México.

Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014–2015, del Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo. México, D.F.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 1998. *El federalismo mexicano, elementos para su estudio y análisis*. Tercera edición, México, D.F.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2006. Núcleos Agrarios, Tabulados Básicos por Municipios. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, abril del 1992 hasta el 31 de diciembre de 2006.

Iracheta Cenecorta, Alfonso, 2002. Coordinación Metropolitana en México: la urgencia de una decisión, en Moreno Pérez, Salvador y Meixueiro Nájera,

- Gustavo. *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*. Comisión del Desarrollo Metropolitano, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP. México, Distrito Ferales. MC Editores.
- Iracheta Cenercorta, Alfonso, 2002. *Metropolización y política urbana en la ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Jordana, Jacint, 2001. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D.C. estados Unidos de América.
- Ledezma, Arandía y Iván Carlos, 2002. Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Revista de Reflexión política*, volumen 4, número 8, diciembre, 2002. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.
- López Pérez, Sócrates, 2008. Diagnostico sociodemográfico de la megalópolis del centro del país. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades. México
- Manzanilla Schaffer, Víctor, 2004. *El drama de la tierra en México: del siglo XVI al siglo XXI*. Primera Edición. Universidad Autónoma de México, Distrito Federal. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Méndez, José Luis, 1997. Estudio introductorio, en *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Deil S. Wright, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, México. Fondo de Cultura Económica.
- Monett, Jesús Carlos, 2003. *Reforma Agraria: del latifundio al neoliberalismo*. Universidad Autónoma de Chapingo, Texcoco, Estado de México.

- Morales Gómez, Mario, 2009. Turismo y tenencia de la tierra en la costa de Oaxaca: Los casos de Mazunte y San Egustinillo. Antropología Cultural. Departamento de Antropología, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas, Puebla.
- Orban, Edmón, 1990. El proceso de descentralización en el Estado federal Industrial: Perspectiva teórica y metodológica. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, volumen 57, número 2, junio 1990 pp. 61-73.
- Ponce de León Armenta, Luis, 1988. La evolución histórica del artículo 27 constitucional: sus reformas. Texto de Reforma Social. En *Biblioteca Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México*, Distrito Federal.
- Pradilla Cobos, Emilio, 2005. Zona Metropolitana del Valle de México: megaciudad sin proyecto. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México D.F.
- Procuraduría Agraria, 2007. Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar. Estudios Agrarios, estadísticas. México, D.F.
- Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 2011. Versión preliminar. Fondo Metropolitano del Valle de México, Coordinación de Humanidades. Programa universitario de estudios sobre la ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Recondo, David, 2007. La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca. Centro de Investigación y Estudios Superiores de Antropología Social y Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, Distrito Federal.
- Registro Agrario Nacional, 2015. Panorama Agrario de México. Núcleos Agrarios en el país. Obtenido en: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/informacion-estadistica/nucleos-agrarios>
- Reyes Osorio, Sergio, 1974. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México: estudio sobre las relaciones entre la tenencia y el uso de la tierra y el*

desarrollo agrícola en México. Primera edición. México, Distrito Federal. Fondo de Cultura Económica.

Rojas Rabiela, Teresa, y Olmedo, Regina, 1999. Guía de reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales. En la *guía de restitución y dotación de tierras y reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales del Archivo General Agrario*, editado por Zazil Sandoval, Rene Esparza, Teresa Rojas y Regina Olmedo, pp. 89-127. Registro Agrario Nacional y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, Distrito Federal.

Ruiz Massieu, José Francisco, Melgar Adalid, Maior, Soberanes Fernández, José Luís, 1994. La rebelión en Chiapas y el derecho. Primera Edición. Coordinación de Humanidades Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal.

Sánchez Almanza, Adolfo, 2012. La evolución de la Ciudad de México, factores para el desarrollo social. Informe del estado de desarrollo social en el Distrito Federal. México, D.F.

Sánchez Corral, Javier, 2012. La vivienda social en México. Pasado, presente, futuro. Sistema Nacional de Creadores de Arte Emisión 2008. Agosto 2009-Julio 2012. México, Distrito Federal.

Sánchez Salazar, María Teresa, Casado Izquierdo, José María y Bocco Verdinelli, Gerardo, 2008. La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro. Departamento de Geografía Económica, Instituto de Geografía. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, D.F. Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México, Morelia, Michoacán, México.

Sandoval, Zazil y Esparza, Rene, 1999. Guía de Restricción y Dotación de Tierras. En la *guía de restitución y dotación de tierras y reconocimiento, confirmación y*

titulación de bienes comunales del Archivo General Agrario, editado por Zazil Sandoval, Rene Esparza, Teresa Rojas y Regina Olmedo, pp. 15-54. Registro Agrario Nacional y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, Distrito Federal.

Schteingart, Martha, 2010. División social del espacio y segregación en la ciudad de México. Continuidad y cambios en las últimas décadas, en Garza, Gustavo y Schteingart, Martha (coordinadores). *Desarrollo Urbano y Regional*. El Colegio de México, D.F.

Serna de la Garza, José María, 2008. El Sistema Federal Mexicano. Un análisis jurídico. Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

Serrano Moreno, Jorge R., 2002. De megalópolis a metápolis, de metápolis a metarregión, ¿futuro de la región centro?, en Javier Delgadillo y Alfonso Iracheta Cenecorta (coordinadores.), *Actualidad de la investigación regional en el México Central*, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/El Colegio Mexiquense/El Colegio de Tlaxcala/Plaza y Valdés, México.

Subsecretaría de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ecología, Gobierno del Estado de Hidalgo. 2005. Propuesta para la incorporación del Gobierno del Estado de Hidalgo a los Órganos de Coordinación Metropolitana actual Gobierno del Distrito Federal y Estado de México. Documento electrónico obtenido en: http://ciudadanosenred.com.mx/html/areas/6/economia_11.pdf

Téllez Kuenzler, Luis, 1993. *La nueva legislación agraria, tierras, bosques y aguas*. México, Distrito Federal. Fondo de Cultura Económica.

Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Garza Gustavo, 1978. *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, D.F.

Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. Secretaria de Desarrollo Social, SEDESOL, Dirección de Política Territorial.

Uvalle Berrones, Ricardo, 2000. Descentralización Política y Federalismo consideraciones sobre el caso de México. *Revista Gestión y Estrategia*, número 7, enero-junio 1995. Universidad Autónoma Metropolitana. México D.F.

Villar Calvo, Alberto J, 1998. *La Impotencia Municipal en el Ordenamiento Urbano, Herencia del centralismo y la subordinación*. México, D.F. Editorial Plaza y Valdés.

Warman, Arturo. 2004. *El campo mexicano en el siglo XX*. México, Distrito Federal. Fondo de Cultura Económica.

Zapata Cortes, Olga Lucia, 2013. El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Antioquia Medellín, Colombia.

Documentos oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). 2014. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma DOF 10-02-2014.

Decreto que crea el organismo público descentralizado del gobierno del Estado, denominado Instituto de la Vivienda del Estado de Querétaro, fecha de publicación 30/08/2013 tomo CXLVI No. 43

Decreto que crea la Comisión Interinstitucional para la Regularización de los Asentamientos Humanos y la Constitución de Reservas Territoriales Publicación 29/jun/1993 Orden Jurídico Poblano

Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2003. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Órgano del Gobierno del D.F. Programa de Desarrollo Urbano, Decima tercer época. Número 103-BIS 31 de diciembre de 2003

Ley de Vivienda del Estado de Campeche, 2010. Poder Legislativo del Estado, Oficialía Mayor, Dirección de Estudios Legislativos. Compendio Jurídico del Estado.

Ley del Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad del Estado de Quintana Roo, 2010.

Ley del Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán, 2008. H. Congreso del Estado, Oficialía Mayor. Unidad de Servicios Técnico-legislativos.

Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. Última reforma DOF 24-01-2014. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur, 2015. Decreto 2293, Honorable Congreso Del Estado De Baja California Sur

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, 2013. Última Reforma 2011.02.12/No.13. Artículo 31. Consultado en: <http://vive.chihuahua.gob.mx/secretaria/secretaria-de-desarrollo-urbano-y-ecologia>

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, 2012. Capítulo único, disposiciones generales.

Ley que crea el Instituto de Desarrollo Urbano del Estado de Durango. Capítulo I Disposiciones Generales. H. Congreso del Estado de Durango.

Ley que crea el Instituto de Desarrollo Urbano del Estado de Durango, 2010. Capítulo I. H. Congreso del Estado de Durango.

Ley que crea el Instituto Promotor De Vivienda, Desarrollo Urbano y Ecología de Nayarit Capítulo I, Disposiciones Generales.

Ley que crea el Instituto Promotor de Vivienda, Desarrollo Urbano y Ecología del Estado de Nayarit, Capítulo I.

Manual de organización del Organismo Regulador de la Tenencia de la Tierra en Zacatecas, 2014. Publicado en el periódico oficial, Tomo CXXIV, Núm. 19, Zacatecas, miércoles 5 de marzo del 2014

Manual de Organización del Organismo Regulador de la Tenencia de la Tierra en Zacatecas. Periódico Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, Tomo CXXIV, número 19. Miércoles 5 de marzo de 2014.

Periódico Oficial del Estado de Baja California, 2008. Tomo CXV, número 6. Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Baja California.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 29 de Abril de 2009. Acuerdo por el que se crea la Coordinación Estatal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Villahermosa, Tabasco. Suplemento 6954. 6ª Época

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 2012. Decreto Gubernativo número 7, mediante el cual se crea el Instituto de Seguridad en la Tenencia de la Tierra del Estado de Guanajuato

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, 2010. Reglamento Interno de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana del Estado de Oaxaca.

Periódico oficial del Órgano de Difusión Oficial del Estado libre y Soberano de Chiapas, 2009. Secretaría General de Gobierno. Decreto de creación número 318, publicado en el numero 204

Periódico Oficial, Villahermosa Tabasco, 2009. Órgano de Difusión oficial del gobierno Constitucional del Estado libre y Soberano de Tabasco. Época 6ª, numero 24896.

Reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2000. Publicado en la Gaceta Oficial del D.F.

Reglamento Interior de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Publicas, 2013. Estado de Sinaloa.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gestión Urbana, Agua y Ordenamiento Territorial del Estado de Coahuila de Zaragoza, 2013. Primera Sección del Periódico Oficial del Estado de Coahuila

Reglamento Interior de la Secretaria de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, 2010. Aguascalientes, México.

Reglamento interior del Organismo Público Descentralizado Instituto Veracruzano De Desarrollo Urbano Regional y Vivienda, Publicado en la Gaceta Oficial núm. ext. 301 de fecha 5 de octubre de 2007

Reglas de Operación Programa para la Regularización de la Propiedad, 2014. Instituto de Vivienda Social y Ordenamiento de la Propiedad. Gobierno del Estado de Aguascalientes

Secretaria de Desarrollo Social, 2010. Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos humanos irregulares. México, Distrito Federal, septiembre 2010.

Secretaria de la Reforma Agraria, (s/a). *Programas sustantivos*. Delegación estatal de la CORETT en Campeche. Obtenido el 12 de noviembre de 2015 de Procuraduría Agraria: www.pa.gob.mx/estados/cam/programas/programas.doc

Secretaría de la Reforma Agraria, 2007. Programa Sectorial Agrario 2007-2012. Documento electrónico, obtenido el 14 de octubre de 2008 en:

