

LA TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD MEXICANA, PROBLEMÁTICA Y RETOS: EL PAPEL DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT) EN EL DESARROLLO URBANO

Juan Manuel Carreras López

Los asentamientos humanos irregulares son consecuencia del crecimiento poblacional, la marginación y la pobreza; pero la respuesta no ha sido eficaz en el diseño de políticas públicas adecuadas y oportunas para atenuar o corregir las distorsiones generadas. El reto es constituir reservas territoriales para un desarrollo urbano ordenado y para satisfacer el requerimiento de vivienda y, a la par, concluir la regularización.

Introducción

Uno de los grandes retos de México al inicio del nuevo milenio es generar las condiciones institucionales y económicas que permitan revertir el rezago en materia de desarrollo urbano que arrastra el país desde hace algunas décadas. Esto requiere cubrir necesidades sociales en materia de suelo, vivienda, equipamiento y servicios públicos para una población que en su gran mayoría padece penurias económicas.

De esta tarea, uno de los principales retos institucionales que tiene nuestro país es concluir el proceso de regularización de la tenencia de la tierra de aquellos predios que aún no han sido regularizados, y a su vez constituir suficientes reservas territoriales que permitan afrontar con éxito políticas públicas en materia de fomento a la vivienda económica.

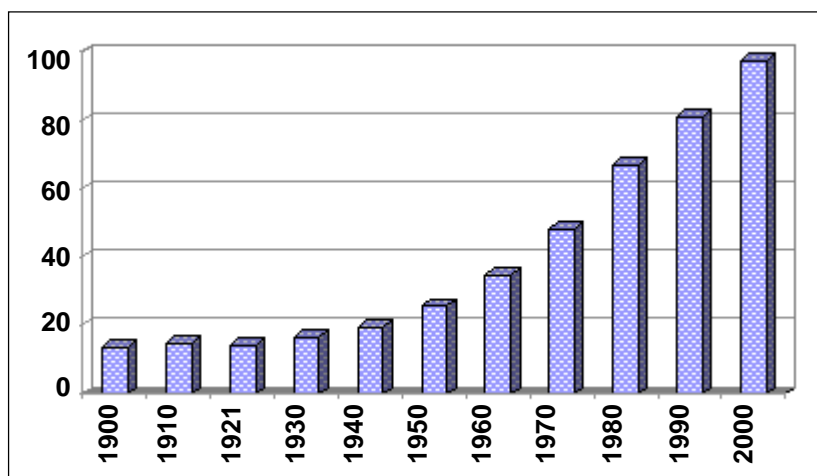
En este contexto, el presente documento tiene el objetivo de mostrar parte del proceso de cambio que experimentó nuestra sociedad en materia de crecimiento urbano durante el siglo pasado y los problemas que se fueron generando con esa transformación, específicamente en el tema de la irregularidad en la tenencia de la tierra y el papel que ha venido desempeñando la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) desde su fundación en la década de los setenta a la fecha.

Del campo a la ciudad, la transformación de México en el siglo xx

Durante el siglo pasado nuestro país, al igual que la mayoría de otras naciones del mundo, experimentó un cambio radical en el tipo y composición de su sociedad. En un lapso

de 100 años la población total de México pasó de poco más de 13 millones de habitantes, a principios de 1900, a más de 97 millones en 2000, y 106.7 millones en 2008,¹ y los residentes de las ciudades transitaron de 1.4 a 72.8 millones, revirtiendo con ello la relación campo-ciudad que se había conservado en el país.

Población total en México 1900-2000
(millones de habitantes)



El ritmo de crecimiento de la población fue radical, en promedio se incrementó 800 mil habitantes por año y entre los años cincuenta y setenta se registraron los mayores porcentajes de natalidad, 3.1 en promedio; en esa época se nos ubicaba en los primeros lugares mundiales de crecimiento poblacional en el mundo, por encima de países de África y América Latina y el Caribe.²

Si bien es cierto que este fenómeno se experimentó con mayor fuerza a partir de la década de los cuarenta, es oportuno referir que el proceso comenzó a gestarse en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX, con la denominada transición demográfica,³ resultado en gran medida de las efectivas políticas de salud pública instrumentadas

¹ Cifras del INEGI, en periódico *El Universal*, 9 de julio de 2008.

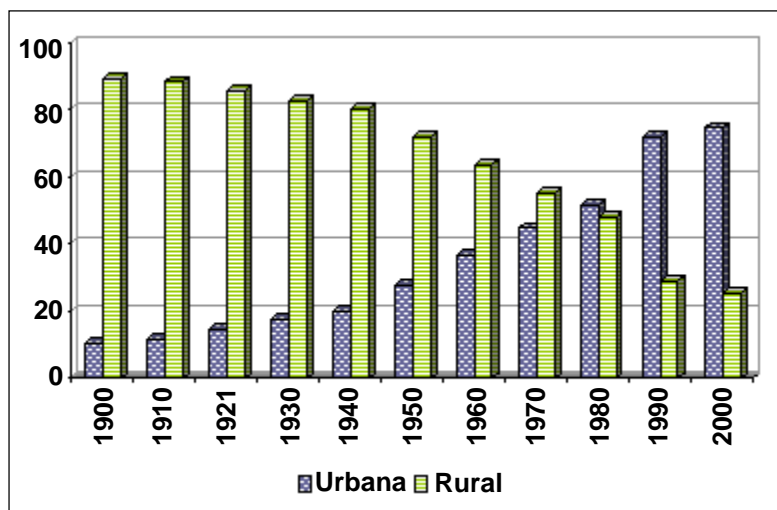
² Naciones Unidas, 2005, URL <http://esa.un.org/unpp>.

³ Se entiende por transición demográfica al proceso mediante el cual las poblaciones pasan de una situación caracterizada por niveles de fecundidad y mortalidad elevados a otra en donde alguno de estos niveles son bajos. Cfr.

en el país durante esos años, que buscaban disminuir los altos índices de mortalidad registrados en el país y que hacían que hasta los años treinta del siglo pasado se tuviera una esperanza de vida de 36.2 años.

Además de revertir las altas tasas de mortalidad, se produjo un ininterrumpido crecimiento del índice de natalidad durante todo el siglo pasado y, junto con altas tasas de migración interna, un crecimiento exponencial de varias ciudades. Este fenómeno generó que la sociedad mexicana transitara del campo a la ciudad, de lo eminentemente rural a lo predominantemente urbano, con una relación campo-ciudad que pasó de 88-12% en 1900, a 25-75% en 2000.⁴

Porcentaje por tipo de población en México
1900-2000



El acelerado crecimiento del espacio urbano fue resultado de las altas tasas de natalidad y la intensa migración, sin embargo, otro factor detonador de esos fenómenos fue también el crecimiento económico que experimentó el país durante las décadas de

Martha Mier y Terán, "Dinámica de la población en México, el gran cambio demográfico", URL <http://www.ejournal.unam.mx/dms/no04/DMS00402>.

⁴ En 2005, se registró una relación campo-ciudad de 20-80%. Cfr. INEGI, *Conteo de Población 2005*.

los cuarenta, cincuenta y sesenta, durante las cuales el Producto Interno Bruto (PIB) del país creció a ritmos de entre 5.0 y 6.5%. El crecimiento de las ciudades fue entonces un proceso del cual se derivaron problemas complejos.

Los permanentes flujos migratorios hacia los centros urbanos durante la segunda mitad del siglo pasado trajeron consigo problemas para los cuales el país no estaba preparado, siendo uno de ellos el de los Asentamientos Humanos Irregulares (AHI), resultado en parte del crecimiento acelerado de la población urbana y de la protección de las tierras de los núcleos agrarios.

El fenómeno del crecimiento de las ciudades en nuestro país transitó por tres etapas. La primera, durante el periodo 1900-1940, en la que se registró un incremento limitado de la población citadina, que pasó de 13.6 a 19.6 millones de personas, es decir, creció 44% en el lapso de 40 años; la segunda, durante los años que van de 1940 a 1980, en la que se registra el más drástico aumento de la población, que pasó de 19.6 a 66.8 millones, es decir, se elevó 241%, y finalmente, la última etapa, que abarca de 1980 a 2008, en la que se registró un decrecimiento en la tasa de natalidad y un aumento de la emigración, y resultado de ello un incremento más moderado, en términos generales, de los habitantes urbanos que pasaron de 66.8 a 106.7 millones, con un incremento de 60%.

El problema con los asentamientos urbanos no fue generado sólo por el alto crecimiento de la población, sino también por la falta de respuestas oportunas en términos de política pública para enfrentar ese aumento de habitantes. En gran medida el problema con los AHI se originaba ante la imposibilidad jurídica de que se formalizaran transacciones legales entre los nuevos habitantes de las ciudades y los legítimos propietarios de las tierras ejidales y comunales. Su desincorporación resultaba compleja, toda vez que el Artículo 27 de la Constitución de 1917, fracción IV, estipulaba la propiedad social de las tierras (conduenazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población). Alrededor de 103 millones de hectáreas, es decir, más de la mitad de la superficie total del país fue repartida. Más de tres millones de familias fueron dotadas de tierras que estaban en manos de menos de un millar de la población.⁵

⁵ Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), *Serie Difusión Comunitaria*. Primera edición, enero de 1998.

Las carencias de espacios accesibles para la vivienda popular en las ciudades y la expansión de los procesos de industrialización dispararon la incidencia de la ocupación ilegal y desordenada de áreas ejidales y comunales: un proceso de urbanización a expensas de tierra social, con consecuencias de clientelismo, tráfico inmobiliario y especulación. El saldo fue la proliferación de cinturones habitacionales irregulares, que además conllevaron otra serie de problemas para los gobiernos locales y la sociedad en general.

Así, uno de los temas prioritarios de la agenda pública en México es, sin duda, el combate a la pobreza porque al revertirla se corrigen diversos problemas, como la migración y el crecimiento urbano desordenado. En 2006, de acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),⁶ 42.6% de la población mexicana se encontraba en situación de pobreza patrimonial⁷ (13.8% de la población se encuentra en pobreza alimentaria y 20.7 en pobreza de capacidades), que aunado con la desigualdad del ingreso, se revela un problema mayor: México es uno de los países de América Latina con la mayor desigualdad del ingreso.⁸ En 2006, 10% de la población más rica concentró alrededor de 41.6% del ingreso, mientras que 10% de la más pobre alcanzó apenas 1.6% de éste (Vivir Mejor, 2008).

En términos de desarrollo urbano, la desigualdad se manifiesta entre personas, ciudades, regiones y localidades; trae consigo iniquidad en el acceso a servicios educativos, de salud, oportunidades laborales, agudiza los conflictos políticos y afecta el crecimiento económico creando un círculo de desigualdad. Actualmente, en la zona sur-sureste vive 44.3% de la población en municipios de alta marginación, en comparación con la región noreste donde sólo 2.4% de la población se encuentra en esta condición, y esto se asocia con la polarización de la distribución territorial de la población: alta concentración en ciudades y una dispersión en pequeñas localidades.

La pobreza y la desigualdad del ingreso, así como la falta de generación de empleos e inversión en zonas marginadas han provocado en la población, entre otros, una permanente y creciente migración, tanto externa como interna, con el único propósito de me-

⁶ CONEVAL, 2007.

⁷ Se define como la población que cuenta con ingresos menores para cubrir su patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido y calzado, vivienda y transporte público. De los 42.6% a escala nacional, 3.02% se encuentra en zonas urbanas y 68% en zonas rurales. Cifras de CONEVAL.

⁸ Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo Nacional de Población. "Nivel del ingreso y vulnerabilidad de los hogares", en *La población de México en el nuevo siglo*, CONAPO, julio de 2001.

jorar su calidad de vida. La primera es incentivada por la posición geográfica del país, es decir, un alto porcentaje de los mexicanos que salen del país migran a Estados Unidos de América (EUA) como destino final, el resto opta por una ciudad dentro del país que pueda satisfacer sus necesidades básicas.

La migración interna cambió de un flujo migratorio rural-urbano, en el que los principales destinos fueron las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, a un flujo urbano-urbano, reorientado hacia las ciudades medias y pequeñas; los principales puntos de atracción son los centros turísticos, zonas con intensa actividad maquiladora, puntos fronterizos y municipios conurbados al Distrito Federal. En el periodo 2000-2005 las diez entidades con mayor migración neta⁹ que concentraron cerca de 25% de la migración fueron: México, Baja California, Quintana Roo, Tamaulipas, Nuevo León, Querétaro, Baja California Sur, Hidalgo, Morelos y Chihuahua.

Actualmente, la población urbana continúa creciendo pero se distribuye en más ciudades, principalmente en las que tienen población entre 50 mil y 99 mil 999 habitantes. En el futuro se considera que las localidades de más de 2 mil 500 y 99 mil 999 jugarán un papel importante en la distribución de la población.¹⁰ En 2008, 86.4% de la población se ubicó en los sectores secundario y terciario, y sólo 13.1% en el primario,¹¹ es decir, la expansión económica y la urbanización en proceso conjunto.

La irregularidad de la tierra en las áreas urbanas de México

Derivado del proceso de urbanización que tuvo como consecuencia un precarismo urbano en terrenos ejidales y comunales en los setenta, se generó una presión creciente para los diferentes órdenes de gobierno. En materia urbana, los AHU fueron producto de la oferta insuficiente de suelo barato para los grupos más pobres, que como consecuencia trajo una tendencia a las invasiones y venta ilegal de lotes de núcleos agrarios.¹²

La informalidad puede ser definida como aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos en los hogares, pero sin constituirse como em-

⁹ Por migración neta se entiende la emigración recibida menos la inmigración expulsada.

¹⁰ Aguado Herrera, Emma E., "Tierra social y desarrollo urbano: experiencia y posibilidades", en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 8, julio-septiembre de 1997.

¹¹ Fuente INEGI, al primer trimestre de 2008, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, Trimestral.

¹² Aguado Herrera, Emma E., *op.cit.*

presas con un estatus identificable e independiente de éstos (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo [ENOE], 2005). En el caso de la tenencia de la tierra, la irregularidad se considera como aquella en la que el propietario no ha llevado a cabo proceso alguno para legalizar su posesión y, por tanto, para ser sujeto de pago de impuestos estatales y municipales. En términos de impuesto predial, México recauda aproximadamente 0.21% del PIB, en promedio diez veces menos que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).¹³ La ENOE, para el primer trimestre de 2008, refiere que de 45.1 millones de personas consideradas como Población Económicamente Activa (PEA), 26.4% se encuentra dentro del sector informal.

Si se asocia el tema de la irregularidad con la tenencia de la tierra, alrededor de un tercio de las viviendas se encuentran en condiciones de irregularidad. En un trabajo conjunto de SEDESOL y CORETT (2007), a partir de datos obtenidos en nueve de 18 municipios de Querétaro, se estimó que un promedio de 24.8% de las viviendas –cifra que coincide con el porcentaje de la población en condiciones de pobreza patrimonial urbana– se encuentra en condición de irregularidad; ponderando esta cifra por el tamaño de población, la irregularidad asciende a 32.7%. Con esa estimación, la proyección a escala nacional indicaría que cerca de 34% de las viviendas en el país estarían catalogadas como irregulares.¹⁴

Una de las alternativas para solucionar el problema de los AHU es atender el rezago de suelo. La extensión territorial del país es de 195.6 millones de hectáreas, de las cuales, 51% es propiedad social, 38% propiedad privada y 11% son bienes nacionales, zonas federales, cuerpos de agua, etcétera. Del total, sólo alrededor de 1% está integrado al Sistema Urbano Nacional.¹⁵ Esto ha generado dos modelos de procedimientos de incorporación de suelo al desarrollo urbano: el primero, tierras regularizadas, con propiedad privada, federal, estatal y municipal, y el segundo, tierras irregulares, sin transmisión legal de la propiedad, con tierra ejidal o comunal y también propiedad federal.

¹³ Según la OCDE, el país que más recauda es Reino Unido con 3.4% de su PIB. En promedio, los países miembros recaudan entre 0.5 y 1.0% del PIB, URL http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/dinero/economia/mexico_ultimo_pais_en_recaudacion_del_predial_ocde/271122, periódico *Excélsior*, 1 de julio de 2008.

¹⁴ Bajo el supuesto que los municipios con el mismo grado de marginación cuentan con condiciones muy similares a través del territorio nacional.

¹⁵ Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2000. El Sistema Urbano Nacional está integrado por 364 localidades: 42 zonas metropolitanas, dos ciudades con más de un millón de habitantes, 36 ciudades con habitantes entre 100 mil y 1 millón y 284 con habitantes entre 15 y 100 mil.

Las principales razones de la irregularidad son, entre otras: un régimen jurídico agrario concebido como límite a la propiedad privada para impedir la transmisión legal de la propiedad social; cultura de la informalidad en el sector (80% de los tratos agrarios son a la palabra); dificultades administrativas y normativas para la desincorporación de la propiedad federal; dificultades administrativas y normativas de los gobiernos locales para la incorporación del suelo al desarrollo urbano; acelerada ocupación del suelo rural para fines urbanos y pobreza.

Aunado a lo anterior, las limitaciones para la incorporación del suelo al desarrollo urbano ocasionan una inadecuada oferta de vivienda, sobre todo de la población en condiciones de pobreza; promocionan la irregularidad ante la imposibilidad de contener la demanda vía oferta de suelo; ocasionan un submercado ejidal, sin formalidad ni seguridad jurídica en su transmisión, sin licencias de construcción, sin pagos de urbanización, plusvalías, impuestos, derechos ni honorarios, pero al alcance de las posibilidades económicas de un importante segmento de la población. Ante este panorama, de 300 mil nuevos hogares en situación de pobreza que se integran anualmente a zonas urbanas, aproximadamente 41.7% (125 mil) se ven obligados a ocupar el suelo de manera irregular.¹⁶

Para corregir este problema, habrá que contar con un promedio anual de incorporación de entre 15 y 25 mil hectáreas de terreno urbano, y para 2030 se deberá satisfacer una demanda de 17 a 20 millones de viviendas,¹⁷ aproximadamente, es decir, agregar al desarrollo urbano entre 420 y 770 mil hectáreas, lo que representa aproximadamente 30–50% del Suelo Urbano Nacional (SUN) actual. Del suelo que se incorpore, 60% deberá ser para uso habitacional y 40% para servicios, comercio y equipamientos, y aproximadamente 2 de cada 3 ha incorporadas al desarrollo urbano serán de origen ejidal o comunal.¹⁸

En la década de los ochenta, el país inició una serie de importantes cambios económicos y políticos: desincorporación de empresas propiedad del Estado, reducción del

¹⁶ Datos SEDESOL. Según la ONU en 2001, estimó que México tiene aproximadamente entre 20 y 23% de la población urbana en irregularidad.

¹⁷ Elena Zuñiga, secretaria general del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en la presentación del libro *Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2005*, indicó que en las próximas décadas el proceso de urbanización se profundizará, ubicándose 90% del crecimiento demográfico en las zonas metropolitanas (56 en el país), y los requerimientos de vivienda aumentarán entre 15 y 22 millones de viviendas en los siguientes 22 años. Sociedad y justicia, en el periódico *La Jornada*, 15 de mayo de 2008.

¹⁸ Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

aparato de gobierno, control de la inflación inercial y tipo de cambio, renegociación de la deuda externa y apertura comercial, entre otros. Adicionalmente a los cambios económicos que se gestaron en el país, se promovieron una serie de reformas tendentes a liberalizar la vida política, como la democratización del sistema electoral y la apertura del sistema de partidos, lo que ocasionó un incremento cada vez mayor de la presencia de distintos partidos en los diferentes niveles de gobierno –federal y locales–.

En ese contexto de transformaciones económicas y políticas, al inicio de la década de los noventa, por iniciativa presidencial, se presentó y aprobó en el Congreso de la Unión la reforma constitucional que modificó el Artículo 27. Esta reforma permitió nuevas posibilidades para promover la incorporación legal del suelo ejidal al desarrollo urbano.

Asimismo, esta reforma constitucional fortaleció y facilitó el papel que venía desempeñando la CORETT en la sociedad mexicana. Esta etapa implicó cambios importantes, como la conclusión del reparto agrario, el reconocimiento de su autonomía para decidir el destino de su patrimonio y sus derechos; la liberación de restricciones para el funcionamiento del mercado de tierras y la formalización de su propiedad.¹⁹

Las estrategias de incorporación del suelo al desarrollo urbano constituyen solamente un primer paso para el combate a la pobreza y el ordenamiento del territorio. El siguiente paso es establecer programas de vivienda social y opciones productivas, así como proyectos de infraestructura urbana. En este sentido, la CORETT cuenta con la responsabilidad, entre otras, de constituir reservas territoriales para fomentar el desarrollo urbano ordenado y la provisión de vivienda económica para la población con menos recursos.

CORETT, antecedentes y desarrollo (1974–2008), en busca de la regularización

Con los cambios demográficos y migratorios desde los cuarenta, en el país se generó una serie de modificaciones normativas y reformas institucionales. Se requirió la definición de un marco jurídico que generara certeza a los poseedores de terrenos y que les permitiera el acceso a créditos y mejoramiento de servicios básicos. El primer esfuerzo del

¹⁹ González Patiño, Rocendo, “La nueva Procuraduría Agraria: segunda etapa”, en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 36, septiembre-diciembre, 2007.

Ejecutivo Federal para llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra fue el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales (PRONARZUE) al inicio de la década de los sesenta. Los resultados fueron limitados debido a que sólo se siguieron procedimientos conforme a las normas establecidas en el Reglamento de Zonas Urbanas Ejidales que proveía, a partir de 1954, la regularización para los hijos de ejidatarios y avocindados ejidales.

Por ello, en agosto de 1973 se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con el fin de realizar un programa nacional para prever la disponibilidad de espacios para el crecimiento urbano de las poblaciones e impedir AHI en terrenos sujetos a regímenes ejidal y comunal. Se dotó a este Comité de funciones para determinar regularizaciones, solicitar la expropiación de terrenos por regularizar, cubrir indemnizaciones a ejidatarios o comuneros, incorporar terrenos expropiados al fondo legal de las ciudades y poner a disposición de la Federación los terrenos en los que se encontraran AHI.

El funcionamiento del Comité permitió dimensionar la magnitud de la problemática, por ello, un año después se creó lo que hoy conocemos como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), constituida como un organismo descentralizado, de carácter técnico y social, en el que se fortaleció la estructura del organismo, se ampliaron sus atribuciones, se redefinieron objetivos y se le otorgó personalidad jurídica y patrimonios propios.

Cinco años después, con las reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos y a la Ley General de la Administración Pública Federal, mediante la cual se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), se modificó el decreto de creación con la redefinición de objetivos de la Comisión y se reestructuró la composición de su Consejo de Administración, máximo órgano de gobierno. Se incluyó a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) como presidente del Consejo –ya que ésta era responsable de la tenencia de la tierra–, y como integrantes a la SAHOP y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), como algunos de sus miembros.²⁰

²⁰ Hasta octubre de 1995 se publica el Reglamento Interior de la Comisión, en el cual se estableció a la Comisión como parte de la Administración Pública Paraestatal, coordinada al sector de la SRA y vinculada con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en relación con las delimitaciones de superficies sujetas a regularización de terrenos competencia de la Comisión. Asimismo, se incorporaron como participantes a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), al Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), a la Procuraduría General de la República (PGR) y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Finalmente, con el propósito de consolidar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, sustentado principalmente en la promoción de la política de suelo urbano y reservas territoriales, en febrero de 1999 nuevamente se reformó el decreto de creación de la Comisión. Se le adicionaron facultades para promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales; promover y coordinar programas, acciones e inversiones con dependencias y entidades paraestatales federales a efecto de satisfacer los requerimientos de suelo y reservas territoriales, promover la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo; atender las necesidades de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda; promover ante las instituciones respectivas el otorgamiento de créditos preferenciales para construir y remodelar viviendas de interés social y popular a favor de los beneficiarios de la regularización de la tenencia de la tierra, entre otros.

Asimismo, se reestructuró el Consejo de Administración:²¹ SEDESOL como presidente y SEMARNAT, SRA, INFONAVIT, FONHAPO, FOVISSSTE, FIFONAFE y la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales²² como integrantes. En este sentido, la Comisión se incorpora al sector coordinado por la SEDESOL, 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. Con estas modificaciones y reformas normativas, la Comisión se integró al sector social del Gobierno Federal, con lo cual fue necesaria una redefinición del enfoque a fin de realizar esfuerzos para atender a la población mexicana más vulnerable en AHI en zonas urbanas.

A partir de 2006, el reto de la CORETT consiste en reposicionarse en el marco de la política social federal y, también, replantear procedimientos y políticas operacionales y normativas con el fin de lograr su saneamiento financiero así como su modernización operativa. El propósito final es reubicar las acciones y lenguaje de la CORETT en un contexto de desarrollo social, contribuir al combate a la pobreza patrimonial particularmente en zonas urbanas, disminuir los costos y tiempos de regularización, promover la transparencia y el combate a la corrupción, y propiciar la coordinación de los tres órdenes de gobierno para lograr su misión social.

²¹ Estatuto orgánico vigente.

²² Actualmente Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN).

En este marco, en enero de 2008 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) las Reglas CORETT 01/07 para la regularización de la tenencia de la tierra,²³ 02/07 para la enajenación de superficies desocupadas, y 03/07 para la enajenación de superficies ocupadas.²⁴ Adicionalmente, en mayo de 2008 se publicó la Regla CORETT 04/08 en materia de adquisición y constitución de reservas territoriales para el ordenamiento urbano. Esta regla tiene por objeto contribuir a frenar el crecimiento de AHI y ocupacionales ilegales, así como fortalecer la política de ordenamiento del territorio y la política social para generar más espacios de vivienda ordenada para la población que está en condiciones de pobreza.

Asimismo, el 30 de diciembre de 2007 se publicaron en el DOF las Reglas de Operación para el Programa de Apoyo a los AVECINDADOS en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), el cual consiste en otorgar apoyos a la población en condiciones de pobreza y marginación. Este se encuentra en operación a partir de febrero de 2008 mediante trabajos conjuntos de SEDESOL y la CORETT. Al cierre de junio de 2008 se logró beneficiar a 26,632 familias por un monto de 133.92 millones de pesos, con el fin de lograr una meta anual de 49,000 familias beneficiadas de todas las entidades federativas, por un monto equivalente a 279 millones de pesos.

En su 35 aniversario, la CORETT ha beneficiado a 2.16 millones de familias en toda la República, otorgándoles certeza jurídica en la propiedad de su tierra, lo que ha representado esfuerzos en beneficio de 8.64 millones de personas, equivalente a 11.5% de la población urbana del país. A lo largo de su historia, la Comisión ha incluido al desarrollo urbano cerca de 150 mil hectáreas, es decir, aproximadamente 10% del suelo incorporado al SUN. De ahí la importancia de los esfuerzos que se siguen haciendo para que la CORETT continúe como una institución, por una parte, de claro objetivo social, enfocada a beneficiar a familias en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en el marco de la política social de la presente administración, y por la otra, contribuir a la consecución de un mejor desarrollo urbano y ordenación del territorio.

²³ Aplicable para la población en situación de vulnerabilidad. Es la regularización de la CORETT como política social.

²⁴ Estas últimas dos reglas aplican cuando las superficies de los avecindados no cumplieron con los requisitos para ser beneficiarios del procedimiento de regularización social o superficies que no contaban con avecindados ni reclamantes en el momento de la realización del censo de verificación de uso, posesión y destino de lotes a que se refiere la Regla 01/07. Es aplicable a la población que no se encuentra ni en pobreza patrimonial ni en vulnerabilidad, pero que con las acciones de regularización se contribuye al desarrollo urbano ordenado.

Comentarios finales

Si bien el problema de los AHI ha sido consecuencia del crecimiento poblacional, la marginación y la pobreza, el tema principal fue la respuesta de las autoridades gubernamentales en el diseño e instrumentación de políticas públicas adecuadas y oportunas para atenuar o corregir los dilemas que se generaban.

En 35 años que han pasado desde la creación de la CORETT, se obtuvieron resultados favorables para la regularización de la tenencia de la tierra en beneficio de 11.5% de la población nacional; sin embargo, aún quedan temas pendientes en la agenda relacionados con la prevención de los AHI. El siguiente reto de la institución es constituir reservas territoriales que fomenten un desarrollo urbano ordenado así como proveer de éstas para satisfacer el requerimiento de vivienda, y en mayor medida, vivienda económica orientada a la población con menos recursos.

De esta manera, la institución se encuentra modernizando sus sistemas informáticos, normatividad y procedimientos, y buscando la coordinación con autoridades en todos los órdenes de gobierno y privados. Se busca trabajar con base en una política social integral, la cual, por un lado, cumpla con la meta social de otorgar certeza jurídica a las personas respecto a la propiedad de su tierra, y por otro, promover y proveer reservas territoriales para la generación de viviendas económicas. Todo ello con el propósito de contribuir a los esfuerzos de superación de la pobreza patrimonial y de la consolidación de un mejor desarrollo urbano y ordenación del territorio.

Bibliografía

- Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, *Boletín informativo*: "La tenencia de la tierra en México", año II, núm. 24, marzo-abril de 2003.
- Anzaldo Gómez, Carlos y Ahidé Rivera Vázquez, 2006, "Evolución demográfica y potencial de desarrollo de las ciudades de México" en *La situación demográfica en México 2006*, México, CONAPO, 207-231 pp.
- CORETT, Serie Difusión Comunitaria, primera edición, enero de 1998.
- , Serie Difusión Comunitaria, segunda edición, julio de 2000.
- Aguado Herrera, Emma E., "Tierra social y desarrollo urbano: experiencia y posibilidades", en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 37, julio-septiembre, 1997.

- INEGI, 2005, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005: una nueva encuesta para México*, en línea: <http://www.inegi.gob.mx>.
- Jeffrey S. Passel, 2006, "The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S.: Estimates based on the March 2005 Current Population Survey", *Pew Hispanic Center*, en línea: <http://pewhispanic.org/files/reports/61.pdf>.
- Hernández Esquivel, Juan Carlos, 2003, "La distribución territorial de la población rural", CONAPO.
- Garza, Gustavo, 2002, "Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo xx, en datos, hechos, lugares", en *Revista de información y análisis*, núm. 19.
- Mier y Terán, Martha, "Dinámica de la población en México, el gran cambio demográfico" en línea: <http://www.ejournal.unam.mx/dms/no04/DMS00402>.
- González Patiño, Rocendo, "La nueva Procuraduría Agraria: segunda etapa", en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, número 36, septiembre–diciembre, 2007.
- Creel Miranda, Santiago, 2001, "Nivel de ingreso y vulnerabilidad de los hogares", en *La población de México en el nuevo siglo*, México, CONAPO.
- Partida Bush, Virgilio y Miguel Ángel Martínez Herrera, 2006, "Migración Interna" en *La situación demográfica en México 2006*, México, CONAPO, 167-190 pp.
- Acuerdo de creación del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 1973.
- Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares, para el ejercicio fiscal 2008, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2007.
- Decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de noviembre de 1974.
- Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 2000.
- Reforma al Decreto de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de abril de 1979.

Reforma al Decreto de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1999.

Reforma al Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de febrero de 2002.

Regla 01/07 para la Regularización de la tenencia de la tierra, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de enero de 2008.

Regla 02/07 para la Enajenación de superficies desocupadas, *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 2008.

Regla 03/07 para la Enajenación de superficies ocupadas, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de enero de 2008.

Regla 04/07 para la Adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales prioritarias para el desarrollo urbano y la vivienda, *Diario Oficial de la Federación*, 09 de mayo de 2008.

Reglamento Interior de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de octubre de 1995.

Sitios web

www.inegi.gob.mx

www.sedesol.gob.mx

www.coneval.gob.mx

www.esa.un.org/unpp

