

III. Esfuerzos institucionales para la regularización de activos inmobiliarios extralegales en México

Antecedentes

La Constitución de 1917 dispuso el sistema de gobierno de tres niveles: municipal, estatal y federal. Esta distribución de la administración del territorio implicó un proceso constante dirigido al esclarecimiento de las competencias de estos tres niveles de gobierno. Sin embargo, independientemente del papel que corresponda a cada nivel de gobierno, la expansión demográfica —principalmente de la capital y de las principales ciudades— conllevó la necesidad de establecer políticas para el crecimiento de la ciudad y atender el espacio urbano formado inicialmente por clases medias y obreras y actualmente por familias de bajos ingresos.

Las demandas de vivienda y de servicios han sido argumento suficiente para la intervención estatal. Desde 1973 se ha encargado la planeación y el establecimiento de políticas para afrontar el crecimiento urbano y la provisión de servicios a secretarías con diferente denominación: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDEUE) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a la que actualmente compete establecer los planes nacionales en materia de vivienda, desarrollo urbano y entorno ecológico. A nivel de los estados y los municipios se crearon entidades responsables paralelas.

Estos tres niveles de gobiernos han establecido diferentes medidas dirigidas a atender la demanda de vivienda y la ocupación irregular. Entre ellas, podemos señalar:

- El establecimiento de incentivos tributarios para la urbanización.¹
- La construcción de vivienda para familias de bajos recursos.²
- La regulación de la vivienda de tipo progresivo, popular y de interés social.
- La simplificación de trámites y procedimientos vinculados con la construcción.³
- El establecimiento de sanciones administrativas y penales por incumplimiento de las normas urbanísticas.⁴
- La formación de reservas territoriales.⁵
- La regularización de la tenencia de la tierra.

Este último proceso, el de regularización de la tierra, tiene su antecedente en los procesos establecidos a partir de 1940 para la asignación de lotes expropiados en colonias populares a través de las asociaciones pro-mejoramiento de colonias. De acuerdo con este sistema, tanto para la gestión de los servicios urbanos como para el acceso a un lote, los colonos debían pertenecer a la asociación pro-mejoramiento.

El problema de la propiedad era atendido como una cuestión de mejoramiento social a través de la formación de un patrimonio familiar.⁶ Desde entonces y hasta la fecha, los procesos de regularización no sólo han variado en sus objetivos y esquema, sino que además se han llevado adelante mediante diferentes modalidades de intervención de los tres niveles de gobierno.

Dependiendo del origen del suelo se hace la siguiente distinción: tratándose de propiedad ejidal la regularización es de competencia de la Comisión de Regularización de la Tierra (CORETT).⁷

En el caso de predios de propiedad privada la tarea de la regularización ha sido asumida por los gobiernos estatales y en algunos casos por los municipios.

Es importante señalar que el artículo 45 de la actual Ley General de Asentamientos Humanos establece el marco normativo general que rige los procesos de regularización, sujetándolos a las siguientes medidas:

- Deben derivarse de una acción de mejoramiento urbano, conforme con el Plan o Programa de Desarrollo Urbano aplicable.
- Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en el centro de población respectiva. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe de acuerdo con la antigüedad de la posesión.
- Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote o predio cuya

superficie no podrá exceder de la extensión determinada por la legislación, planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

Por estas medidas los procesos de regularización contienen una etapa importante de adecuación del asentamiento a los programas urbanos y de aprobación por la entidad encargada de la planificación urbana.

De otro lado, la misma Ley General de Asentamientos Humanos señala que corresponde a los municipios intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y que corresponde a los estados participar, conforme a la legislación federal y local. Por tanto, otro componente importante de los procesos de regularización es la intervención de estas instancias, trátase de terrenos de origen ejidal o privado.

Programas de regularización de la propiedad extralegal

Programas de regularización de la propiedad extralegal de origen ejidal

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (corett)

En 1974 se crea la corett, que inicialmente era un Comité para la Regularización de la Tenencia de las Tierras Agrarias en el cual participaban los municipios y que fue convertido en una comisión dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, con competencia exclusiva para la regularización de la propiedad de origen ejidal. La corett sustituye a las autoridades competentes en materia de desarrollo urbano, tanto locales como federales, en los procesos de incorporación de la tierra agraria a las áreas urbanas.

Para el cumplimiento de sus objetivos, la corett está sujeta a la aplicación conjunta de la Ley Agraria, de las normas que regulan el ordenamiento territorial y de los planes nacionales y programas de desarrollo urbano.

Esta entidad lleva adelante el procedimiento de regularización mediante la expropiación del ejido (o parte de él) que ha sido urbanizado irregularmente. Realiza estudios socio-económicos del terreno ejidal ocupado, efectúa la expropiación y, finalmente, gestiona la escrituración a favor de los colonos. El procedimiento implica generalmente un doble pago al ejido, dado que en muchos casos la ocupación se produce como consecuencia de un pago previo.

Con el propósito de atender una demanda masiva de regularización, la corett ha ajustado sus procedimientos procurando agilizarlos. En cuanto a las características del procedimiento, corett ha definido un modelo de regularización que se fundamenta en las siguientes orientaciones:⁸

- Una política de concertación con la población, a fin de establecer claramente los lineamientos que se seguirán en el proceso de regularización.
- Simplificación de trámites y procedimientos.
- Desconcentración de funciones, instalando módulos de atención en las colonias.
- Delimitación de zonas y metas específicas de atención, donde el equipo de trabajo se responsabiliza del proceso íntegro como ventanilla única.
- Política de recuperación financiera, que establece costos a valor social para la población que detenta superficies que no superan el tamaño promedio y encarece progresivamente las que se encuentran arriba de éste.

Las investigaciones realizadas indican que estas orientaciones se han aplicado en diverso grado en el D. F. y en las diferentes delegaciones de corett en los estados. Sin embargo, parecen no haber sido suficiente para proporcionar mecanismos ágiles de regularización del suelo ejidal. La reconstrucción actual del procedimiento de regularización indica que una de las etapas más complejas es la propia adquisición del predio por parte de corett y su posterior transferencia. El trámite en promedio no toma menos de un año. Por otro lado, corett no interviene en áreas que no tienen un porcentaje de consolidación preestablecido. Debido a ello, en muchos casos el proceso de regularización tiene una larga etapa de suspenso hasta obtener la consolidación requerida.⁹

El flujograma 8 muestra el procedimiento para regularizar terrenos ejidales ante la corett. En este caso, el interesado debería cumplir 96 pasos administrativos ante 44 instancias diferentes, lo que le tomaría aproximadamente 1 219 días.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y la Titulación de Solares Urbanos (procede)

La eliminación del latifundio privado, las limitaciones en la propiedad privada de la tierra rural y la distribución de dichas tierras a los campesinos, durante la primera mitad de este siglo, generó que la

propiedad rural en México, hasta comienzos de la década de los años 90, fuera mayoritariamente ejidal. Como ya se explicó, los ejidatarios tenían la limitación de sólo tener la posesión de sus parcelas y no podían transferirlas a los particulares.

Es por ello que a partir de 1992 con la modificación del artículo 27 constitucional, aprobada el 6 de enero de ese año, se inicia un proceso de reforma en la legislación agraria mexicana para atender las necesidades de los campesinos que solicitaban tener la seguridad plena en el desarrollo de las acciones relacionadas con la tierra. Así se aprobó constitucionalmente el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros y se les otorgó la facultad de adoptar los acuerdos que más les convenga para el mejor aprovechamiento de sus recursos. Se estableció el fin del reparto agrario porque ya no había más tierras que repartir. Se reconoció constitucionalmente la personalidad jurídica de los ejidos y de las comunidades.

El 26 de febrero de 1992 se promulgó la Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 constitucional y el 6 de enero de 1993 se dictó el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares que sienta las bases del procede.

Producto de esta nueva legislación, se reconocieron tres formas de propiedad rural: la ejidal, la comunal y la pequeña propiedad individual.

Las tierras ejidales se dividieron según su destino: tierras de uso común, tierras parceladas y tierras para el asentamiento humano. Estas últimas conformadas a su vez por el fundo legal, las zonas de urbanización (solares urbanos) y los servicios (parcela escolar, unidad agrícola e industrial de la mujer y unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud). Se estableció que los órganos del núcleo de población ejidal serían la Asamblea General, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

De esta manera, se establece una participación más democrática de los ejidatarios en la organización y administración del ejido. Se sustituye el poder excesivo que tenía el comisario ejidal y las autoridades internas del ejido, puesto que según lo informado, el comisario ejidal, antes de la vigencia de estas normas, podía disponer de las parcelas de los ejidatarios a su antojo e incluso de su libertad y bienes personales. La asamblea del ejido puede otorgar derechos de posesión a personas no ejidatarias y aun solares urbanos a personas no ejidatarias considerándolas en este caso avecindados.

El procede es ejecutado por varias instituciones: la Procuraduría Agraria (pa), el Registro Agrario Nacional (ran) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (inegi).

El procede establece las políticas generales y supervisa a nivel nacional el otorgamiento con rapidez y seguridad de los certificados parcelarios, certificados de derechos comunes y títulos de solares urbanos.

El procede es un programa voluntario, no una imposición gubernamental. En la práctica casi todos los ejidos consultados aceptan ingresar a este programa, motivados en la mayoría de los casos por la posibilidad de obtener luego del procedimiento con procede el dominio pleno de sus parcelas.

El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria encargado de:

- Expedir los derechos agrarios: certificados parcelarios, certificados de derechos comunes, títulos de solares urbanos y certificados de derecho de posesión.
- Expedir los títulos de los ejidatarios que han adoptado el dominio pleno de sus parcelas.
- Registrar los actos jurídicos que constituyan, modifiquen o extingan los derechos sobre predios de propiedad social (ejidos y comunidades) y de los particulares, los terrenos nacionales o los baldíos y las colonias agrícolas y ganaderas.
- Registrar los derechos agrarios, sus modificaciones, y las adjudicaciones permitidas por la ley.
- Registrar a los ejidos y comunidades así como a sus órganos de representación.
- Inscribir a las sociedades mercantiles y civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales y la constitución de socios, asociados o tenedores de acciones.
- Inscribir a las sociedades rurales.
- Administrar el Catastro Rural Nacional.

Finalmente, la Procuraduría Agraria es un órgano descentralizado de la Secretaría de la Reforma Agraria que tiene por funciones principales:

- Defender los derechos de los ejidatarios, sucesores de ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas.
- Asesorar a las personas antes referidas en sus relaciones con terceros relacionados con la aplicación de

las leyes agrarias.

- Promover la conciliación de intereses entre las personas antes referidas.
- Denunciar ante las autoridades competentes la violación de las leyes agrarias y el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o empleados.
- Investigar y denunciar casos de acaparamiento o concentración de tierras.

El procedimiento que se sigue ante procede se sustenta en la participación de las tres entidades arriba mencionadas. Así, la Procuraduría Agraria se encarga de organizar y asesorar a los ejidatarios, trabajando con ellos directamente en el campo y en sus propios locales y tierras, para que puedan informarse correctamente y así adoptar los acuerdos que requiere este procedimiento; asimismo, los asesora en la realización de las asambleas y en el manejo de los libros y confección de las actas. El Registro Agrario Nacional interviene a instancias de la Procuraduría, la cual coordina permanentemente sus acciones con el ran. Finalmente, el inegi interviene para realizar los trabajos técnicos de ubicación geográfica y los planos para fines de la titulación de solares urbanos y certificados de derechos agrarios, así como para servir de base al trabajo de la Oficina de Catastro Rural.

Se trata de un proceso largo, de más de tres años de duración hasta llegar a la adopción del dominio pleno. La demora se produce principalmente porque intervienen varias instituciones y dentro de ellas diversas oficinas. También por lo engorroso del trámite para realizar legalmente las asambleas de ejidatarios, que requieren incluso la intervención de un notario.

El procedimiento es gratuito, no se requiere efectuar ningún pago a las entidades involucradas pero sí al notario, y en el caso de que decidan preparar sus planos con ingenieros o arquitectos contratados por ellos mismos, lo que no es usual, pero sí permitido por la legislación.

Está prevista en la legislación del ran que esta institución expida los títulos de propiedad de solares urbanos (si la asamblea general del ejido acuerda solicitárselos), en los casos de regularización de asentamientos humanos irregulares que se hayan efectuado en coordinación con el municipio, y de acuerdo con lo previsto en la Ley de Asentamientos Humanos. Esto significa que puede prescindirse de la intervención de corett (artículo 89 del Reglamento del ran, aprobado el 4 de abril de 1997).

Se han presentado casos de ejidos que han solicitado ingresar al programa de procede (Procuraduría y ran) para la regularización de los asentamientos humanos irregulares sobre el terreno ejidal, pese a haber iniciado o incluso terminado el proceso de regularización con corett, desconociendo el trámite de expropiación. El motivo principal es el costo del servicio, que con el procede es gratuito y con corett oneroso.

Según nuestros informantes, algunos ejidos han adoptado una salida para evitar la participación de la corett y del municipio. En coordinación con las autoridades ejidales y por acuerdo de asamblea general han considerado irregulares a estos lotes de asentamientos humanos como parte del área del asentamiento humano rural y a sus poseedores como avecindados. De esta forma el ejido podía solicitar al ran la expedición de los títulos de propiedad de estos nuevos solares urbanos.

Programas estatales de regularización de la propiedad extralegal de origen privado

Distrito Federal: La Dirección General de Regularización de la Tierra (dgrt)

La Dirección General de Regularización de la Tierra (dgrt) depende de la Secretaría General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal. Tiene a su cargo la regularización de la propiedad irregular privada o del dominio del gobierno del Distrito Federal. Fue creada en enero de 1983 en sustitución de la dart, dependencia que desempeñaba funciones semejantes.¹⁰ Las atribuciones de la dgrt están definidas en el artículo 16 del Reglamento Interior del D. F., siendo las fundamentales las siguientes:

- Intervenir en los casos de ocupación ilegal de predios destinados o susceptibles de destinarse a la habitación popular o a otros fines de desarrollo urbano.
- Asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas del Distrito Federal para la resolución de problemas relacionados con la tenencia, titulación, construcción, reconstrucción y en general, con la propiedad y posesión de inmuebles.
- Regularizar y rehabilitar las colonias y zonas urbanas, con la colaboración de las delegaciones y sus habitantes.

El proceso de regularización de la tenencia de la tierra de origen privado se inicia con la petición ante el módulo que la dgrt ha establecido en diferentes delegaciones. En esta oportunidad queda bajo

responsabilidad del módulo realizar un diagnóstico previo para sustentar la viabilidad de iniciar los trabajos de diagnóstico, considerando el ámbito social, jurídico y técnico de la demanda de regularización. Pasada esta etapa se inicia el diagnóstico cuyo objetivo es definir las causas y características que constituyen la irregularidad en una zona específica.

Particularmente, la dgrt ha establecido las siguientes fases:

1. Diagnóstico e instrumentación (evaluación del caso y prosecución del mismo ante diferentes instancias).
2. Acreditación (determinación del titular con derecho a la propiedad, sus características).
3. Escrituración (documentación de la transferencia).
4. Cierre del programa o finiquito.

La regularización de la dgrt puede ser de tres tipos generales: la ordinaria, la judicial y la regularización por expropiación.

La regularización ordinaria se utiliza cuando el titular del predio o su cesión está en disposición de suscribir el convenio de regularización, formalizando la posesión de hecho, derivada de una invasión o de procedimientos irregulares de compra-venta en los que intervino el mismo propietario o un fraccionador. La dgrt actúa en este caso como instancia conciliadora, procurando que las partes se hagan recíprocas concesiones a fin de que se firmen las escrituras. Se trata de un procedimiento que parte del reconocimiento de los derechos del propietario original, aun cuando el mismo haya incurrido en acciones fraudulentas.

Los principales pasos implicados en esta modalidad de regularización son los siguientes:

- Análisis previo de la documentación entregada por el colono, mediante la cual se determinan las características particulares del posesionario y del predio, se comprueban los antecedentes de propiedad y se verifica la identidad de propietario y su titularidad en el registro.
- Firma de un convenio de regularización sancionado por la dgrt, por medio del cual el fraccionador se obliga a firmar las escrituras de transmisión de la propiedad a los colonos, ante el notario que designe la propia Dirección.
- La intervención de la instancia responsable de la regulación del desarrollo urbano, en este caso la Coordinación General de Reordenamiento Urbano y Vivienda del D. F., la cual autoriza los planos de asentamiento.
- Los notarios públicos designados a efecto de que expidan las escrituras correspondientes. Las escrituras se inscriben en el Registro Público de la Propiedad y posteriormente se procede a su entrega por parte de la dgrt.

La regularización por la vía judicial se utiliza cuando se presentan las siguientes circunstancias: i) carencia de antecedentes de registro (de la propiedad) o errores en los mismos; ii) el titular del registro de la propiedad no es la misma persona que el fraccionador y no es posible llegar a un acuerdo con el propietario, y iii) los colonos reivindican los derechos derivados de la posesión ante la instancia judicial competente.

En cuanto a la vía judicial existen tres modalidades básicas, aplicables de acuerdo con los antecedentes de la posesión y la existencia o no de una obligación contractual entre el propietario y el posesionario.

- Prescripción positiva: cuando existe un propietario reconocido en el registro, que no reconoce a los posesionarios, los mismos que pueden demostrar la posesión pacífica de los predios durante el tiempo y en las condiciones que establece la legislación civil.
- Otorgamiento y firma de escrituras: cuando existiendo un propietario reconocido en el registro existe una relación contractual que le obliga a escriturar a favor de los posesionarios.
- Inmatriculación judicial: cuando el predio no posee antecedentes de registro.

A fin de agilizar el procedimiento de inmatriculación judicial, en 1991 se realizaron reformas al artículo 122, fracción III del Código de Procedimientos Civiles (Diario Oficial, 4 de enero de 1991). Con igual propósito, el 13 de mayo de 1992, se inauguraron cinco juzgados civiles de inmatriculación judicial, encargados del reconocimiento de los asuntos sobre la materia planteados por la dgrt, dentro del siguiente marco:

- Los juicios se promueven en forma colectiva;
- Se admiten las solicitudes en el mismo día que éstas se presentan;
- La resolución judicial es de carácter colectivo, pero específica que los promoventes sean convertidos en

propietarios de cada uno de los lotes que en lo individual poseen; y,
-Se inscribe en el Registro Público de la Propiedad como primera escritura de la finca, sin necesidad de protocolizar ante notario público.

A pesar de este acuerdo, la dgrt todavía considera esta vía muy compleja y debido a ello es poco usada como recurso para regularizar asentamientos irregulares, no obstante estar contemplada dentro del Programa de Regularización de la Dirección General.¹¹ Un análisis de un funcionario de la dgrt expresaba que la vía judicial representaba un costo equivalente a dos veces el costo de la vía expropiatoria.¹²

La regularización por la vía de la expropiación es utilizada en la mayor parte de casos cuando existen diferencias técnicas entre el registro de la propiedad y la realidad, pero el titular y el poseedor es el mismo o existe acuerdo. Esta fórmula permite a la dgrt crear transitoriamente un propietario legítimo (el gobierno del Distrito Federal) que jurídicamente pueda transmitir su propiedad. Cuando se procede a la expropiación es necesario que inmediatamente se realice la desincorporación. La expropiación ha sido utilizada como vía alternativa frente a los costos de la vía judicial.

Para llevar adelante la regularización debido a la inevitable complejidad de los procedimientos, la dgrt se ve precisada a convocar una acción coordinada con diferentes instancias del gobierno. En general, en un procedimiento ordinario la dgrt toma acuerdos previos de facilidades administrativas con otras entidades. Por ahora trabaja en la coordinación con las siguientes:

Export Table To Excel

Comisión de Avalúos:

Valorización del suelo

Tesorería del D. F.:

Administra tributación local y otorga clave catastral

SEDUVI:

Autorización en materia de ordenamiento urbano

DGRT:

Módulos de integración documentaria

Colegio de Notario:

Escrituración

Registros Públicos:

Folios reales

Secretaría de Finanzas:

Subsidios Fiscales

Sin embargo, la dgrt durante el proceso recaba opinión o información de otras entidades adicionales que por falta de una adecuada coordinación constituyen, con frecuencia, cuellos de botella. Estas consultas se realizan a fin de sustentar el trabajo y evitar posteriores problemas. Uno de los aspectos más críticos se presenta como consecuencia de la opinión solicitada a la Comisión Nacional de Aguas ñConaguañ, la cual puede demorar hasta ocho meses.

El flujograma 9 muestra el procedimiento que se sigue ante la dgrt para regularizar terrenos privados en el Distrito Federal. El interesado ha de cumplir 189 pasos administrativos ante 39 instancias diferentes lo que le tomaría aproximadamente 869 días de espera.

Estado de México: La Comisión para la Regularización del Suelo en el Estado de México (cresem)

La Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México (cresem) fue creada en 1983 como parte del conjunto de nuevos arreglos institucionales y desarrollos del marco jurídico, impulsados en el Estado de México a partir de 1982 y orientados a la conformación de un sistema de planeación del desarrollo urbano en dicha entidad.¹³

Antecedieron a la cresem el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (auris) en 1969, el Programa de Regeneración Integral de la Zona Oriente (prizo) en 1972, el Fideicomiso Nezahualcóyotl en 1973, el Plan Sagitario, de septiembre de 1977 y la Dirección General de la Tenencia de la Tierra y Reservas Territoriales, en 1981.

Las principales funciones de la cresem son:

-Establecer y aplicar los sistemas para la regularización de la tenencia de la tierra en los ámbitos urbano

y rural, de conformidad con la legislación aplicable.¹⁴

-Celebrar convenios con los fraccionadores propietarios y poseedores de predios, pactando las condiciones para regularizar la tenencia de la tierra.

-Promover y ejecutar programas de organización de la comunidad para canalizar su participación en la regularización y desarrollo de los asentamientos humanos.

-Tomar medidas a fin de evitar la instalación de asentamientos irregulares en el Estado de México.

Son tres los procedimientos básicos que sigue cresem con el objeto de llegar a la regularización: la escrituración directa, la inmatriculación administrativa y la usucapión

Se recurre a la escrituración directa cuando existe acuerdo entre el propietario y los ocupantes o hay un propietario conocido, y la propiedad está inscrita en el Registro Público. La regularización en este caso consiste en la aprobación de la lotificación y la posterior escrituración de lotes con intervención del propietario.

La inmatriculación administrativa procede cuando el área materia de regularización no se encuentra inscrita en los registros públicos. El procedimiento consiste básicamente en la integración de expedientes individuales dirigidos a la publicidad de la posesión para luego obtener una resolución del director general de los registros públicos autorizando la inmatriculación.¹⁵

Finalmente, la usucapión (o prescripción adquisitiva) es la vía judicial mediante la cual se obtiene resolución declarando la propiedad a favor de quien, a título de propietario, mantiene la posesión de manera continua, pública y pacífica por cinco años. Ésta se dejó de aplicar desde hace dos años por los costos que representaba su prosecución.

Existen además otros mecanismos establecidos por cresem para el cumplimiento de sus fines,¹⁶ que han perdido vigencia en mayor o menor grado debido a su costo o a las dificultades para plantear la regularización:

-Inmatriculación judicial: vía judicial a fin de obtener la escrituración.

-Procedimiento administrativo de ejecución fiscal: mediante este proceso la autoridad obtenía la adjudicación del inmueble por medio del cobro de deudas fiscales que el propietario se niega a pagar.

Los derechos de fraccionamiento son el crédito principal por el que se sigue este procedimiento.

-Intervención pública administrativa: consiste en sustituir al fraccionador en sus obligaciones. En este caso, la intervención comprende también la de los activos. La regularización se lleva adelante por tanto con el erario del fraccionador. El interventor no tiene facultad para escriturar, salvo que el propietario se niegue a hacerlo.

No obstante ser la cresem parte del gobierno del Estado de México los mayores problemas para su acción regularizadora se presentan durante la interacción con dependencias del mismo estado, especialmente cuando se trata de solicitar la conformidad urbanística de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Cabe destacar que, a fin de prevenir la irregularidad, la cresem ha asumido un papel fiscalizador creando los Comités Municipales de Prevención y Control del Crecimiento Urbano. Estos comités han participado en recorridos operativos de clausura de obras, desestancamiento y denuncias en contra de fraccionadores ilegales.¹⁷

El flujograma 10 muestra el procedimiento que se sigue ante la cresem para regularizar terrenos privados. El interesado debería cumplir 140 pasos administrativos ante 26 instancias diferentes, lo que le tomaría 1 364 días aproximadamente.

Estado de Puebla: La Comisión Interinstitucional para la Regularización de los Asentamientos Humanos y la Constitución de Reservas Territoriales

La Comisión Interinstitucional para la Regularización de los Asentamientos Humanos y la Constitución de Reservas Territoriales (en adelante la Comisión) fue creada en 1993 dentro del marco del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 del Estado de Puebla. Esta Comisión se crea como organismo de coordinación de las dependencias del gobierno estatal, federal y de los municipios, teniendo en consideración los siguientes objetivos:

-Atacar frontalmente los rezagos y carencias de los grupos sociales con mayor grado de marginación.

-Atender las demandas de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra urbana, a través del reordenamiento de los asentamientos humanos irregulares, a fin de que cada familia poblana cuente con su título de propiedad y con las condiciones físicas adecuadas en la urbanización y equipamiento social.

-Efectuar el reordenamiento urbano y la regularización de los asentamientos humanos dentro del contexto de una administración participativa que convoque el concurso ciudadano de los grupos que han accedido extralegalmente a la tierra como único camino para establecer su morada. Conjuntamente con los gobiernos estatal, municipal y federal, en la esfera de sus respectivas competencias, organizar los esfuerzos para la consecución de los servicios básicos, bajo programas de optimización de los recursos económicos y el aporte de mano de obra.

-Hacer de la gestión pública un medio eficaz para procurar nuevas opciones financieras, administrativas y de asociación y participación ciudadana para la generación de disponibilidades de suelo urbano como ingrediente indispensable de los programas de vivienda, erradicando los fenómenos de ocupación irregular de la tierra.

Para llevar adelante los objetivos de la Comisión, en abril de 1996 se aprueba el Programa Estatal para la Incorporación de los Asentamientos Humanos Irregulares de Desarrollo Urbano. Este programa se sujetará a las siguientes bases generales de operación:

-Serán objeto de incorporación al desarrollo urbano, los lotes de terreno poseídos en forma pacífica, continua, pública y de buena fe.

-Los colonos o poseionarios deberán participar directamente o a través de sus representantes, elaborando el censo del total del asentamiento para su reconocimiento.

-No procederá trámite alguno cuando los terrenos que se pretendan incorporar al desarrollo urbano sean presumiblemente producto de actos delictivos.

-La incorporación obedecerá al programa específico de reordenamiento urbano aprobado por la Comisión.

-Los asentamientos en trámite de incorporación deberán contar con: plano de traza urbana que contenga manzanas, lotificación, alineamiento y nomenclatura; padrón o censo de colonos o poseionarios y, las áreas para la infraestructura, el equipamiento urbano y los servicios públicos.

-La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dictaminará la procedencia técnica de las solicitudes de incorporación, a fin de que se emita el decreto gubernativo de incorporación por el ejecutivo estatal.

-Los decretos gubernativos de incorporación al desarrollo urbano serán publicados en el periódico oficial e inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

-Se emitirán certificaciones individualizadas a cada colono que se denominarán "Certificados de Derechos Urbanos".

-El "Certificado de Derechos Urbanos", no será constitutivo de derechos de posesión o de propiedad; será intransferible y tendrá por objeto que el beneficiario cuente con el uso del suelo, y se integre a los programas de mejoramiento urbano y de regularización de la tenencia de la tierra.

-En los casos que presenten controversia posterior con terceros que aduzcan un mejor derecho, serán canalizados a la Comisión Interinstitucional para la Regularización de los Asentamientos Humanos y la Constitución de Reservas Territoriales, que buscará la solución por la vía de la concertación y, en caso de no existir avenimiento de las partes, se sujetará a la resolución que sobre el particular dicte la autoridad competente.

-Concluidos los trámites de incorporación de desarrollo urbano, los organismos regularizadores o legalizadores de la tenencia de la tierra podrán otorgar las escrituras de propiedad de los lotes del asentamiento, respetando el reordenamiento urbano contemplado en los decretos.

-Los notarios públicos y los registradores públicos de la propiedad deberán verificar que los lotes y áreas que se titulen se apeguen a los decretos gubernativos, en las características físicas, usos y destinos aprobados.

-El gobierno estatal y el notariado poblano mantendrán la vigencia de los convenios celebrados entre ambos, para apoyar con protocolos especiales y tarifas preferenciales la titulación de lotes y viviendas.

-La Comisión proveerá las medidas necesarias para la ejecución de los programas específicos, sin menoscabo de las facultades que corresponden a cada dependencia en el marco de sus atribuciones legales.

En el estado de Puebla, la regularización de la ocupación irregular de áreas de propiedad privada y del Estado ha quedado a cargo de la Dirección de Tenencia de la Tierra, como brazo de la Comisión.

Tratándose de asentamientos irregulares ubicados en áreas de naturaleza ejidal, el procedimiento queda en suspenso, con el certificado de derechos urbanos, hasta la llegada de corett al área.

Cabe señalar que el estimado de irregularidad para 1996 ascendía a 2 728 has que pretendían ser atendidas a través de la aprobación del programa. Por otro lado, un componente importante de la Comisión es el Instituto de Catastro de Puebla, mismo que ha tomado a su cargo el saneamiento físico y la elaboración técnica de soporte de la regularización.

Estado de Jalisco: Comisiones Municipales de Regularización

Las Comisiones Municipales de Regularización fueron creadas en virtud de la Ley 16669 del Estado de Jalisco, en septiembre de 1997, para la regularización de fraccionamientos o asentamientos humanos irregulares en predio de propiedad privada en el estado de Jalisco. Esa ley se encuentra dentro del marco de la Ley de Desarrollo Urbano y tiene por propósito principal establecer los criterios y lineamientos a seguir a efecto de garantizar la integración de las áreas de propiedad privada objeto de regularización a los sistemas de infraestructura. Las comisiones están formadas por:

- El regidor titular de la Comisión de Planeación Socioeconómica y Urbana;
- La persona que el ayuntamiento designe, competente en materia de urbanización y edificación, quien la presidirá;
- El procurador de Desarrollo Urbano; y
- El presidente del Consejo de Colaboración Municipal.

Las comisiones llevan a cabo el proceso de regularización con intervención de la Procuraduría de Desarrollo Urbano, quien tiene a su cargo dictaminar sobre la procedencia de la acción regularizadora.

Para llevar adelante el proceso de regularización, las Comisiones Municipales deben:

- Identificar y delimitar el área propuesta como objeto de regularización;
- Realizar los estudios que fundamenten la factibilidad económica y social de la incorporación urbana de los predios donde se haya realizado una urbanización irregular (condiciones de seguridad por su ubicación, conformación del suelo, protección del equilibrio ecológico, preservación patrimonial y prestación y administración de los servicios públicos);
- Individualizar e identificar los predios objeto de regularización y a los respectivos titulares o posesionarios solicitantes de la regularización; y
- Elaborar el Plan Parcial de Urbanización, conforme a las disposiciones del artículo 389 de la Ley de Desarrollo Urbano, a fin que se identifiquen, precisen y autoricen las acciones correspondientes, bajo la modalidad de acción urbanística por objetivo social.

La elaboración del Plan Parcial¹⁸ comprende su formulación y la posterior promoción, en consulta pública y aprobación por el cabildo a fin de programar y realizar las obras de infraestructura. Las comisiones celebran convenios de acción urbanística con el propietario de la urbanización o los titulares de los predios y con los beneficiarios. Cuando ello no es factible, a solicitud de las comisiones, el ayuntamiento solicita al gobernador del estado la expropiación.

Los convenios tienen por finalidad, además, declarar formalmente la regularización del área por parte del ayuntamiento. La regularización física se sigue según lo establecido por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco para acciones urbanísticas por objetivo social.

Estado de Nuevo León: Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey (fomerrey)

El Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey (fomerrey) se creó en 1973 a iniciativa del Gobierno de Nuevo León para atender los problemas de la falta de vivienda. Este fideicomiso se orientó a regular la asignación de lotes en fraccionamientos de urbanización progresiva dirigidos a personas de bajos recursos. En la actualidad, fomerrey lleva adelante programas de regularización y escrituración del suelo de propiedad privada ocupado irregularmente, además de los nuevos programas en materia de vivienda y de adquisición de reservas territoriales.

Para llevar adelante la regularización, fomerrey canaliza las mismas a través de la Dirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Programas y fondos habitacionales

Ante el déficit en materia de vivienda, México ha participado activamente en los procesos de generación de ésta, asumiendo un papel protagónico (en especial en el campo de la vivienda para trabajadores). Esta participación se ha orientado básicamente a construir nuevas viviendas, a mejorar las ya construidas pero con materiales no duraderos, a impedir el crecimiento del déficit en materia de viviendas populares (antes bien, a lograr que éste disminuya), así como a regularizar la tenencia de la tierra, dotándola de servicios urbanos básicos.

Durante décadas los fuertes reclamos del pueblo mexicano en relación con el déficit de vivienda han sido una de las principales constantes de su historia. El pueblo mexicano vio mayores posibilidades de logros en el campo de sus reivindicaciones sociales con el triunfo de la Revolución en 1910, el resultado de los acontecimientos en la ciudad de Querétaro a fines de 1916 y comienzos de 1917, y con la nueva Constitución que reformó a la de 1857.¹⁹

Antes del nuevo ordenamiento constitucional, también se habían venido efectuando planteamientos y expidiendo diversos dispositivos en relación con el problema de la falta de viviendas populares de uso urbano en México, estableciéndose mecanismos en la búsqueda de soluciones.

La respuesta oficial a dicha problemática se ha dado tanto a nivel del Estado federal, de las diversas entidades y de los municipios. Y ha consistido fundamentalmente en la creación de organismos nacionales y de diversos instrumentos para el fomento de la vivienda popular urbana, como el Programa Nacional de Vivienda para cada periodo anual, y la participación de la banca comercial y de desarrollo, así como de otros organismos.

Durante el periodo 1995-98 y dentro del Programa Crediticio Anual, las referidas entidades otorgaron un total de 1 853 620 créditos, de los cuales 44% tuvo como destino final facilitar la adquisición de viviendas, y 56% fue destinado al mejoramiento de éstas, adicionalmente a otro tipo de créditos. El 40% de los créditos fue otorgado por organismos nacionales de vivienda, como infonavit, fovi, fovissste y fonhapo; 2% por la banca comercial; y 58% correspondió a otros organismos.

En la actualidad, la política oficial nacional de vivienda impulsa a que participen en el mercado de vivienda el sector privado y los propios interesados en la obtención de ésta.

Programas con fondos federales

Fideicomisos del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (fovi) y del Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (foga)

Entre los años 1962 y 1963 se implementó en México el Programa Financiero de Vivienda (pfv) con el propósito de utilizar los recursos provenientes de la Alianza para el progreso. Ello permitió contar con nuevas fuentes de financiamiento para estimular la industria de la construcción y atender las demandas sociales en materia de vivienda, las cuales se encontraban en intenso proceso de crecimiento.

Dicho Programa tuvo como objetivo inicial canalizar créditos provenientes tanto del Banco Interamericano de Desarrollo como de la banca privada, para financiar habitaciones destinadas a pobladores con ingresos de dos a cuatro veces el salario mínimo. Al mismo tiempo que se desarrollaba el Programa Financiero de Vivienda (pfv), el gobierno federal creó y puso en práctica diversos mecanismos de estímulo fiscal para incentivar a los inversionistas privados para invertir en la construcción de viviendas económicas de tipo popular.

Dentro de este contexto, se tuvo que modificar la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares para hacer posible que las entidades crediticias pudieran destinar 30% de sus recursos a operaciones de crédito para la adquisición de viviendas de interés social de los sectores populares. Tal modificación también buscaba que el valor de los créditos pudiera incrementarse hasta un monto equivalente a 80% del valor de los inmuebles.

En su condición de organismo rector de la actividad financiera nacional, le correspondió al Banco de México la tarea de hacer posible las medidas descritas. Así, en abril de 1963 fueron creados dos fideicomisos en el Banco de México con el propósito de ofrecer las condiciones crediticias suficientes para el desarrollo y la ejecución de programas de construcción de vivienda accesibles a los trabajadores:

- El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (fovi); y
- El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (foga), para prestar apoyo y respaldo adecuados al fovi.

Ambos fideicomisos permitirían un mejor manejo de los mayores recursos que se generarían con las medidas de estímulo a los inversionistas, con el fomento al ahorro y al crédito hipotecario, y con el incremento de recursos financieros destinados a operaciones de vivienda de interés social.

El fovi, creado como fideicomiso para canalizar recursos a través de la banca comercial para financiar viviendas de interés social, desarrolló un papel importante en la generación de oferta habitacional. Atendiendo con regularidad a un sector de la población cuyos ingresos oscilaban entre dos y doce veces el salario mínimo mensual, ha venido otorgando financiamiento a través de créditos individuales para la construcción de vivienda terminada para venta y para renta.

Durante sus primeros treinta años de operación financió, conjuntamente con la banca comercial, la adquisición de más de un millón de viviendas de interés social. Luego del Programa Nacional de Vivienda para 1990-94, este Fondo empezó a operar con un esquema de financiamiento más moderno, sin dejar de otorgar créditos para vivienda en arrendamiento con opción de compra, o para la construcción de vivienda para renta destinada a familias de menores ingresos.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)

En 1972 se creó el Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el cual fue estructuralmente reformado en febrero de 1992. Sus antecedentes pueden encontrarse en los programas de vivienda del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1943.

La creación del Infonavit respondió a las demandas de los trabajadores de que se diera cumplimiento a la obligación constitucional a cargo de los patronos, de dotar a sus trabajadores de habitaciones cómodas e higiénicas. No obstante haber sido reconocido por el artículo 123 de la Constitución este derecho de los trabajadores, no se llevó a la práctica en México hasta la época en que nació el Infonavit.

En sus inicios, este fondo promovía y financiaba directamente la construcción de conjuntos habitacionales, otorgando al trabajador la vivienda y no el crédito para su adquisición.²⁰ En esta primera etapa, financió el desarrollo de grandes obras inmobiliarias en la ciudad de México y su área conurbada, y en Guadalajara, Monterrey, Tijuana, Puebla, Mérida y Acapulco, entre otros casos.

Sin embargo, mediante una ley de 1992 se procedió a reformar estructuralmente al Infonavit, el cual se transformó orgánica y funcionalmente. Así, dejó de financiar la construcción de viviendas, estableciendo un sistema destinado en última instancia a la adquisición por los trabajadores de viviendas nuevas, terminadas, o cuya construcción esté por iniciarse o se encuentre en proceso, con el objetivo de incrementar la disponibilidad habitacional.

Este organismo vincula a los demandantes de viviendas sociales con los ofertantes de las mismas (constructores, promotores e instituciones bancarias). El Infonavit proporciona información a los trabajadores sobre las viviendas disponibles en el mercado, promueve la relación de los trabajadores acreditados (derechohabientes) con los promotores y constructores, y éstos efectúan las acciones de comercialización de las viviendas con los trabajadores. De este modo, los promotores o constructores suscriben un contrato de promesa de venta con Infonavit, en virtud del cual se obligan a vender las viviendas a los trabajadores acreditados. A su vez, el Infonavit proporciona información a los trabajadores acreditados sobre las viviendas disponibles, para que éstos hagan uso de sus créditos libremente.

En lo que respecta a las relaciones crediticias requeridas para estos efectos, en primer lugar debe tenerse presente que el Infonavit no otorga créditos a los promotores o constructores; éstos obtienen créditos-puente de las entidades bancarias para la construcción de las viviendas. A su vez, los bancos pueden efectuar operaciones de redescuento ante Infonavit, reponiendo su liquidez antes de ser cubiertos los créditos otorgados a los promotores o constructores. Ello permite a los bancos recuperar sus fondos anticipadamente si recurren al Infonavit y éste descuenta los créditos-puente. De este modo se estimula a la banca a colocar sus fondos para construcción de viviendas de interés social, permitiéndose que el Infonavit obtenga una mayor rentabilidad financiera en virtud de las operaciones de descuento.

En segundo lugar, los trabajadores acreditados reciben créditos individuales para la compra de sus viviendas de parte del Infonavit, a través de contratos de mutuo con interés y con garantía hipotecaria. Cuando se designa al trabajador acreditado por Infonavit, el promotor o constructor celebra con éste un contrato de compraventa (o un contrato de promesa de compraventa, cuando la construcción de la vivienda se encuentra en proceso). Al sistema descrito se le denomina "Paquete de Vivienda en Línea II".

Adicionalmente a dicho sistema para la generación de ofertas de vivienda, el Infonavit recurre al mecanismo de "Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales". En estos casos, sí otorga créditos-puente a los constructores de viviendas que cumplan con los requisitos establecidos en la ley.

Como consecuencia de las reformas al Sistema de Pensiones en 1992, el Infonavit ya no recibe fondeo directo de los patronos, los derechohabientes o el gobierno. Su patrimonio ahora se forma con 5% del salario base de cada trabajador, complementado con aportaciones del gobierno, administrado originalmente por una Administradora de Fondos para el Retiro (Afore).

El financiamiento por parte del infonavit ha sido de importancia considerable. En el periodo 1995-98, el infonavit estableció un nuevo programa de cobranza, para reducir la cartera vencida, la cual en el mes de diciembre de 1998 mostró una reducción de 28.5 por ciento.

Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (fovissste)

En el año 1972, al igual que infonavit, se constituyó el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (fovissste), con una triple finalidad: i) otorgar créditos hipotecarios; ii) financiar unidades habitacionales que se adjudicarían a los trabajadores mediante préstamos hipotecarios; y, iii) devolver depósitos constituidos a favor de servidores públicos. Al igual que infonavit, fovissste tuvo originalmente un carácter financiero para la atención de un sector específico de la población. Así, en el periodo 1983-88 realizó 15 mil acciones anuales, beneficiando a 90 mil trabajadores con créditos hipotecarios o con el financiamiento de viviendas. En esa etapa alcanzó una cobertura de 15% del total de su demanda real estimada.

Sin embargo, para que fovissste pudiera ampliar su cobertura, sin que se descapitalizara el Fondo, este organismo tuvo que modificar su esquema tradicional, realizando una serie de cambios y de ajustes. Fue así que en 1992, fovissste fue también materia de reforma, modificándose sus políticas principalmente en los siguientes aspectos:

- Se empezó a otorgar créditos cuyo monto real y saldos insolutos fueran expresados en términos de salario mínimo, hecho que coadyuvaría a evitar la descapitalización y el otorgamiento de subsidios no justificados.
- Se promovieron nuevos esquemas de cofinanciamiento y de coinversión para utilizar el ahorro y la inversión en corresponsabilidad entre el beneficiario del crédito, las instituciones bancarias y el Fondo. Ello permitiría la ampliación de la cobertura de los créditos hipotecarios.
- En el otorgamiento de los créditos se dio preferencia a los trabajadores con un ingreso inferior a tres salarios mínimos y a los que tuvieran más de diez años de servicios.
- Se hicieron más accesibles los créditos, con plazos de amortización adecuados a las necesidades de cada trabajador, ampliándose la cobertura de atención.
- Se estableció la política de otorgar mayor número de créditos (tanto para la adquisición de viviendas a terceros, como para las actividades de construcción, ampliación y remodelación).
- Se apoyó al "Programa Casa Propia", a través de la celebración de convenios de coordinación institucional (otorgamiento de vivienda en renta).

Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (fonhapo)

El Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (fonhapo), creado en 1981 con el patrimonio del Fondo de Habitaciones Populares que manejaba el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (banobras), es un organismo del gobierno federal destinado a financiar viviendas para los pobladores de menores recursos. Fue objeto de reforma en los años 1985 y 1987.

El único fideicomitente es el gobierno federal (actualmente, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto), y el fiduciario único es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Los fondos de fonhapo constituyen el patrimonio fideicometido.

El Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares realiza, entre otras, las siguientes operaciones:

- Otorga créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas populares.
- Otorga financiamiento a programas de paquetes de materiales que se integren como apoyo a la vivienda popular.
- Fomenta, apoya y desarrolla mecanismos que permitan el abaratamiento de insumos para la vivienda.
- Fomenta actividades científicas, técnicas o de cualquier otro orden siempre y cuando se relacionen con el servicio de habitaciones populares.
- Apoya otras medidas de fomento, sostenimiento, consulta, estudio y propaganda del servicio de habitaciones populares.
- Desarrolla, a través de la constitución de fideicomisos en que se afecten recursos de su patrimonio, programas específicos de vivienda popular que, con carácter temporal, le sean encomendados por las autoridades correspondientes y que por su naturaleza requieran de un manejo independiente, tanto administrativo como financiero.²¹

Una de las características de fonhapo es que otorga créditos colectivos, no individuales. Ello lo diferencia de los demás organismos que otorgan financiamiento para vivienda en México. Tales créditos colectivos son otorgados a organismos de la administración pública o paraestatal, a organismos estatales municipales, a instituciones bancarias, a organizaciones sociales legalmente constituidas, a sociedades mercantiles que realizan programas de vivienda, y a las cooperativas. Dichos receptores de créditos otorgan financiamiento a las personas de menores ingresos que reúnan los requisitos establecidos (entre ellos, población no asalariada cuyos ingresos no sean superiores a 2.5 veces el salario mínimo regional diario y que no posean propiedad inmobiliaria en la misma localidad). Durante el periodo 1995-98 el fonhapo adecuó su estructura operativa dando mayor importancia a sus funciones financiera y de fomento. La parte más importante de su presupuesto han sido sus propios recursos, producto de la recuperación de la cartera crediticia del Fideicomiso, que en 1998 significó 43% del financiamiento otorgado.

Fondo Nacional para la Vivienda Rural (fonavir)

En 1987 se separa del fonhapo el área operativa encargada de la vivienda rural y se establece el fonavir, con el objeto de atender adecuadamente las necesidades de vivienda en el campo, bajo las mismas reglas de operación del fonhapo.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), institución en que se transformó en 1982 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (sahop), dotándosele de las facultades de regular, formular y conducir la Política Nacional de Vivienda, se convirtió a su vez en 1992, en Sedesol. Tiene las responsabilidades normativas de coordinación institucional, y promocionales en materia de vivienda.

La Sedesol coordina a las dependencias y entidades públicas dedicadas a realizar acciones de construcción, mejoramiento, financiamiento y asignación de vivienda en el ámbito nacional; impulsa la desconcentración de entidades financieras de vivienda, promoviendo y apoyando a los institutos estatales de vivienda; y ejerce una coordinación interinstitucional entre las autoridades y organismos que actúan en el ámbito federal, estatal y municipal.

Programas con fondos de nivel estatal

Institutos estatales de vivienda

La disolución y extinción en 1982 del Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (Indeco), organismo de cobertura nacional, creado en 1970, para cuantificar y satisfacer las necesidades de vivienda en los estados, dio lugar a la formación descentralizada de los institutos estatales de vivienda.

El Indeco había tenido un esquema operativo en el cual la intervención del gobierno era preponderante: la responsabilidad del impulso de la actividad habitacional caía casi exclusivamente en el ámbito de su competencia. En este contexto, el propio desarrollo de las entidades federativas generó un desfase entre la intervención federal y las necesidades locales, llegándose a la situación de que los esfuerzos gubernamentales no resultaban oportunos.

Es por ello que han sido creados los institutos estatales de vivienda, que en materia del tratamiento del déficit de viviendas populares, califican las necesidades, establecen metas de producción, promueven programas de fomento, crean modalidades nuevas de atención de la demanda habitacional, desarrollan nuevas alternativas de financiamiento y organizan la demanda de vivienda.

Fideicomiso para la Vivienda y Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Fividesu)

Durante la década de los años ochenta fue creado el Fividesu como un fideicomiso específico para la atención de la demanda habitacional urbana en el Distrito Federal.

En otros estados donde las condiciones de la demanda y del desarrollo habitacional también requiriesen contar con este tipo de instrumento de financiamiento, pero aplicable en forma específica a cada uno de ellos, se crearon fideicomisos de desarrollo urbano y vivienda en las respectivas metrópolis y centros de población estratégicos.

Programas con fondos de nivel federal y estatal

Créditos a la Palabra

Dentro de los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se encuentran las acciones de apoyo a la autoconstrucción de vivienda mínima o mejoramiento de ésta, otorgándose

paquetes de materiales a sectores de la población de menores ingresos en el medio rural y a sectores urbanos marginados, que no tienen acceso a programas tradicionales de intermediarios financieros y promotores de vivienda, de manera que se cuente con la participación de la comunidad, la capacidad de los interesados en la construcción y la concertación con el sector privado. Estos créditos son denominados "Créditos a la Palabra".

En apoyo a la autoconstrucción se ha diseñado una red de tiendas de materiales para vivienda, integrada por empresas y distribuidores de materiales de construcción que ofrecen condiciones preferenciales de comercialización para la edificación o mejoramiento de vivienda por autoconstrucción.²²

El objetivo del "Crédito a la Palabra" es coadyuvar al abatimiento del rezago habitacional a partir de la gestión organizada de la población de menores ingresos que no tiene acceso a programas tradicionales de intermediarios financieros y promotores de vivienda, aprovechando la participación de la comunidad, su capacidad en la construcción y la concertación con el sector privado.

En cuanto a los mecanismos de operación, las acciones se realizan en coordinación con las delegaciones estatales de Sedesol y los gobiernos de los estados y municipios. La adquisición de los materiales de construcción se apoya en la red de tiendas de fabricantes y distribuidores en cada localidad, mediante acuerdos de concertación con las Cámaras Nacionales de Comercio y de Transformación para obtener precios preferenciales.

En lo relativo al esquema de financiamiento, los créditos se otorgan a familias con ingresos de hasta 2.5 veces el salario mínimo mensual, en terrenos regularizados con los servicios básicos. Son créditos individuales y recuperables al 100%, sin intereses, con plazo máximo de amortización de 36 meses para mejoramiento y de 90 meses para construcción de vivienda mínima. Los recursos recuperados son reinvertidos para atender nuevas solicitudes dentro de la comunidad.

La estructura financiera adoptada es en promedio de 75% a cargo del gobierno federal y 25% de los gobiernos estatales. Este esquema varía en cada estado de acuerdo con su capacidad financiera. La participación de la comunidad es fundamental desde la planeación, integración de beneficios, ejecución de las obras y recuperación de los créditos, existiendo participación social y privada.

Programas con fondos de nivel federal, estatal o municipal

Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (vivah)

El Programa vivah, puesto en marcha por la Sedesol, se encuentra dirigido a las familias urbanas en condiciones de pobreza extrema, ofreciéndoles una vivienda progresiva con servicios básicos, de características específicas.

Este programa no incluye el otorgamiento de un crédito financiero. El esquema de financiamiento es el siguiente:

- El Federación participa otorgando recursos bajo la modalidad de un subsidio federal (de 18 mil dólares), el cual es destinado al beneficio de las familias más necesitadas;
- Los gobiernos estatales o municipales aportan lotes con servicios;
- Los beneficiarios del programa deben efectuar un aporte, para lo cual tienen que haber efectuado un ahorro previo (6 mil dólares), alentándose la corresponsabilidad.

Cuando se encuentran los lotes urbanizados, las empresas constructoras privadas edifican las viviendas, conforme a los prototipos de vivienda diseñados por las empresas o por los institutos estatales de vivienda, quienes a su vez supervisan el avance de las obras.

Finalmente, los contratos son asignados a los interesados mediante licitación pública de la respectiva obra, seleccionándose a los beneficiarios sobre la base de los criterios de apertura (se convoca a toda la población), transparencia (en la asignación de subsidios sobre la base de una evaluación socioeconómica), veracidad (de la información proporcionada, la que es constatada mediante visitas domiciliarias) e imparcialidad (mediante la realización de un sorteo público en el cual se elige, entre los solicitantes calificados por sus condiciones de pobreza, a los ganadores del subsidio, en presencia de un notario público).

Los resultados obtenidos pueden ser observados en la tabla que se muestra a continuación:

Programa de Incorporación de Suelo Social (piso)

El piso es un programa de promoción destinado a fomentar previsoramente la incorporación ágil y concertada de suelo apto de origen ejidal y comunal para ser puesto en oferta legal a disposición de:

- Las instituciones públicas, privadas y sociales de vivienda y desarrollo inmobiliario.

-Las organizaciones sociales y personas físicas o jurídicas (morales), en general, que deseen acceder a la tierra para la construcción, la promoción, la venta y la utilización en vivienda, el equipamiento urbano y el desarrollo regional.

Dicha promoción se da entre el gobierno federal y la sociedad, mediante la participación de dos órganos federales: la Secretaría de Reforma Agraria y la Secretaría de Desarrollo Social para los aspectos normativos, y por conducto de la corett, para la coordinación nacional.

Participan también los gobiernos estatales de las entidades federativas, como coordinadores del programa en su estado, con el apoyo de las representaciones federales involucradas directamente, así como de las entidades estatales y municipales relacionadas con la vivienda, el suelo, el medio ambiente y el desarrollo urbano.

El piso no es un programa de compra y venta de suelo, aunque la corett o cualquier otra institución pueda, con recursos propios o fiscales y para fines propios o estratégicos, adquirir suelo, desarrollarlo y comercializarlo. El programa se ha diseñado para cumplir metas mínimas (100 mil hectáreas en cinco años). Sin embargo, la voluntad de las partes concurrentes (federación, estados, municipios y núcleos agrarios), jugaría un papel importante en su ampliación.

Otras fuentes de financiamiento

Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)

Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) son personas morales que tienen por objeto captar recursos mediante la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores y otorgar créditos para desarrollar determinada actividad o sector.²³

Las Sofoles, en materia de vivienda,²⁴ surgen de la necesidad de cubrir la creciente demanda. Se trata de fomentar la autogestión de la población en acciones de construcción y mejoramiento, a través de organismos independientes de financiamiento, que reciben fondos del Estado, a través del fovi, y de la colocación de sus bonos. Así, las Sofoles están autorizadas para emitir y colocar valores, recibir préstamos de bancos de desarrollo y fondos de fomento, otorgar créditos a determinada actividad o sector, recibir préstamos de bancos múltiples e invertir en valores de fácil realización entre otros.

En materia de vivienda, fomentan la libre competencia en el mercado de la construcción. Generalmente operan detectando oportunidades adecuadas de inversión, negociando las características del proyecto o proyectos con los constructores y con algunos posibles propietarios, y concursando por el financiamiento a través de subastas de fovi, que oferta el capital al mejor postor de una oferta técnica.

Las ventajas que presentan las Sofoles son las siguientes:

-Atienden segmentos de mercado que no son sujetos de crédito de otros intermediarios (usuarios de ingreso medio y bajo).

-Operan de manera especializada, por tipo de crédito y de acuerdo con el sector que atienden.

-Conocen mejor las necesidades de los clientes, por el trato directo que mantienen con ellos.

-Son eficientes en la recuperación de crédito.

El crecimiento de las Sofoles se debe al aprovechamiento de un mercado no atendido por otros intermediarios y por las facilidades de fondeo por parte del fovi para créditos a la vivienda.

1 Desde 1922 se han emitido disposiciones legales en materia de exención tributaria que se pensaban eran soluciones para el problema de la vivienda de la clase media y obrera. En 1922 se emiten disposiciones que exentaban de todo tipo de contribución (predial, salubridad, agua, pavimentos, licencia de construcción) a las construcciones habitacionales para las clases media y baja. José Luis Soberanes, "La reforma urbana: una visión de la modernización de México", 1993

2 Estos programas se inician a partir de 1920 en respuesta a los reclamos obreros por acceso a la vivienda y aun cuando el proceso de crecimiento de la ciudad no se producía aceleradamente. Obregón, desde el comienzo de su gestión, "elaboró un proyecto de construcción de casas para trabajadores (...) planteó la instrumentación de un proyecto de construcción de habitaciones módicas para los trabajadores y empleados públicos, apoyando la formación de colonias por la vía organizativa de las cooperativas, que estaban ya consideradas en el artículo 123 constitucional". El proyecto establece que serán consideradas de utilidad social las cooperativas que se establezcan para construir casas baratas higiénicas o destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores. La primera cooperativa de vivienda se certificó en febrero de 1923. José Luis Soberanes, op. cit. p. 40

3 La simplificación está contenida en la Ley General de Asentamientos Humanos (Art. 51), junto con la

modernización del catastro y del registro como una medida de fomento del desarrollo urbano.

4 Vigentes hasta hoy tanto en los diferentes códigos penales de los estados como en las propias leyes de desarrollo urbano. Estas uniformemente prohíben la legalización notarial de transferencias derivadas de fraccionamientos o subdivisiones que no se adecuen a las leyes urbanas.

5 Establecida en el capítulo VI de la actual Ley General de Asentamientos Humanos. De acuerdo con el artículo 40 la Federación, las entidades federativas y los municipios, deben llevar a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de: (...) reducir y abatir el proceso de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente las necesidades de los grupos de bajos ingresos.

6 Duhau, La política de urbanización popular, p. 196

7 Que debe seguir un proceso en coordinación con el sector agrario

8 Emilio Duhau, Hábitat popular y política urbana, 1988, p. 280

9 Frente a ello en el estado de Puebla la Dirección de Tenencia de la Tierra ha optado por adelantarse a la llegada incierta de corett, regularizando física y urbanísticamente estas áreas y dejando pendiente la regularización legal sobre la cual no tiene competencia.

10 Los organismos por orden cronológico que antecedieron a la dgrt son los siguientes:

- Inicio en 1941 con Lázaro Cárdenas: Oficina de Cooperación
- 1970. Dirección General de Promoción de la Habitación Popular
- 1972. Procuraduría de Colonias
- 1978. Dirección de Área de Recursos Territoriales, dart
- 1983. Dirección General de Regularización Territorial

11 dgrt. Programa Único de Regularización Territorial 1999

12 Licenciado Enrique Parra Correa para Conferencia en Honduras, 1997.

13 Duhau, op. cit.

14 Estas funciones se ejercen tratándose de terreno ejidal por delegación del gobierno federal.

15 Este mecanismo fue dejado de lado en el D.F. pues suponía con frecuencia el Registro de Derechos Posesorios que luego de cinco años podían constituirse en derechos de propiedad. Este tiempo de espera no era entendido por los poseesionarios, quienes para este efecto habían pagado y reclamaban derechos plenos de propiedad.

16 Desarrollado por Elías Huamán, Políticas de regularización y acceso popular al suelo urbano, El Colegio Mexiquense, 1998, p. 67.

17 Vida urbana, marzo, 1999 núm. 5.

18 El plan parcial es el instrumento base para realizar las acciones de urbanización y tiene por objeto: a) determinar la zonificación específica, precisando los usos, destinos y reservas, y b) regular y controlar la urbanización, la edificación y el aprovechamiento de predios.

19 En el capítulo I del Título Primero denominado "De las garantías individuales", la nueva Constitución mexicana reconoce la siguiente garantía: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo" (artículo 4, penúltimo párrafo). De otro lado, el derecho de los trabajadores a la vivienda fue consignado constitucionalmente dentro del artículo 123 según el cual: "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones" (numeral XII del Título Sexto del artículo 123).

20 El fondo que infonavit administraba debía ser constituido con aportes de los empleadores, de los trabajadores derechohabientes y del propio Estado. Con dichos aportes se financiaría la adquisición de viviendas requeridas por los trabajadores.

21 fonhapo, Gestión Financiera en Apoyo a la Vivienda Popular. Memoria de Actividades, septiembre de 1987.

22 Entre otros objetivos, se pretende con este sistema orientar al público consumidor sobre los lugares donde puede adquirir materiales al mejor precio. Asimismo se promueven acciones de asesoría y

capacitación para el autoconstructor.

23 Las Sofoles se crean en 1993 con el Tratado de Libre Comercio. Su marco legal está en el artículo 103 fracción IV de la Ley Bancaria. Su operación es autorizada por el Banco de México y están supervisadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

24 Actualmente existen veintinueve Sofoles. Diecinueve de las Sofoles existentes apoyan al sector hipotecario, dos al sector automotriz y las ocho restantes a las actividades de uso de maquinaria, servicios y pequeña y mediana empresas.