# 2015





[PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN
DE DERECHOS DE PROPIEDAD
PARA GENERAR VALOR
ECONÓMICO]







El presente documento fue elaborado como parte del Programa de Política Económica de México (PROPEM) el cual es financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés), y su objetivo es asesorar a instituciones públicas de México en el diseño e implementación de políticas públicas enfocadas a temas económicos con el fin de incrementar la competitividad del país a nivel internacional.

En específico el presente reporte corresponde al proyecto "Regularización de derechos de propiedad para generar valor económico en el estado de Morelos", el cual busca establecer un sistema que otorgue derechos de propiedad en beneficio de los grupos marginados que actualmente carecen de documentación legal fomentando con ello el acceso al crédito por parte de estos grupos, promoviendo la formalidad e incrementando la recaudación de ingresos públicos.







## Índice

Introducción	5
Capítulo 1. Resumen de la literatura académica	5
¿Qué son los derechos de propiedad?	5
Historia de los derechos de propiedad y su situación en México y Morelos	6
Derechos de propiedad y sus implicaciones	9
Legales	9
Económicas	10
Sociales	12
Fiscales	12
Urbano-ambientales	
Políticas	14
Equidad de género	14
Factores que afectan la prevalencia de los derechos de propiedad	
Orígenes de la informalidad en la tenencia de la tierra	16
Experiencia internacional	
Experiencia empírica para lidiar con el problema	18
Origen y fundamento de los programas de regularización	
Ejemplos de programas de regularización	
La experiencia de Perú	
El caso de México	
Camboya	21
La experiencia de Brasil	
Consecuencias no deseadas de los programas de regularización	23
Capítulo 2. Revisión del Marco Jurídico	24
Marco Jurídico aplicable a la tenencia de la tierra en el Estado de Morelos	24
Facultades, procedimientos y Ordenamientos en materia de Expropiaciones	25
Plan Estatal de Desarrollo de Morelos	27
Programas Sectoriales de Morelos	
Esfuerzos locales para otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra	30
Autoridades competentes en la materia	31
Autoridades Federales	31
Autoridades Estatales	33
Autoridades Municipales	36
Propiedades que son aptas para regularización	36
Capítulo 3. Recomendaciones de Políticas Públicas	38
Implementar una estrategia de regularización de la tenencia de la tierra para generar va	alor
económico en el Estado de Morelos	38





I. Comercializar los terrenos propiedad de la CERT	39
II. Crear un programa de regularización de la propiedad	39
III. Promover la oferta de suelo servido y vivienda social	42
Reorganizar y fortalecer el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, así como elabo	rar y
publicar el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial	44
Modificar la membresía del CEOT	45
Aumentar la frecuencia mínima obligatoria de reuniones del CEOT y sus Subcomités	45
Elaborar un Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda	46
Revisar y agilizar los trámites y procesos necesarios para la regularización de la tierra	47
Promover la transparencia en las actividades y resoluciones del CEOT	47
Delinear criterios para proponer zonas prioritarias de atención	47
Proponer zonas aptas para ser regularizadas o reajustadas	48
Capítulo 4. Medición de Impacto	49
¿Cómo cuantificar el impacto de la estrategia?	49
Capítulo 5. Estrategia de Comunicación	51
Comercialización de terrenos de la CERT	51
Piloto	51
Programa Completo	51
Referencias	53







## Introducción

Uno de los aspectos fundamentales para el funcionamiento de los mercados es la existencia de un sistema que asigne, registre y proteja los derechos de propiedad sobre los bienes, así como la existencia de un Estado de Derecho fuerte capaz de hacer valer los derechos que tales títulos otorgan a su propietario, especialmente en la tenencia de la tierra.

Sin embargo, a pesar de que la relevancia de los derechos de propiedad se da en un entorno legal, en ocasiones éstos llegan a surgir por fuera de las instituciones mediante acuerdos o transacciones informales o ilegales, imponiendo costos a sus propietarios y en general a la economía.

Así, en el primer capítulo de este documento se analizan las distintas definiciones de derechos de propiedad existentes en la literatura para posteriormente hacer un recuento de su surgimiento y situación histórica y actual en México y en especial en Estado de Morelos.

El segundo hace una revisión de la literatura para tratar de establecer las implicaciones y los costos que enfrenta la sociedad cuando los derechos de propiedad no están bien definidos y por lo tanto no están respaldados por las autoridades.

En la tercera sección se analizan las causas que de acuerdo con la literatura propician o dan origen a la informalidad o irregularidad en la tenencia de la tierra. Después, la cuarta sección revisa el origen y los fundamentos para el diseño y aplicación de programas para regularizar la tenencia de la tierra para posteriormente, dentro de la quinta sección, hacer una revisión de los ejemplos de programas de regularización implementados en Perú, México, El Salvador, Camboya y Brasil.

Finalmente, la última sección aborda recomendaciones recopiladas durante la revisión de la literatura consultada para mejorar el diseño, la implementación y el alcance de futuras intervenciones que busquen regularizar los derechos de propiedad.

## Capítulo 1. Resumen de la literatura académica

#### ¿Qué son los derechos de propiedad?

La propiedad es un tema que ha estado presente en las sociedades humanas de la antigüedad, pero fueron los teólogos escolásticos los primeros en elaborar por completo una teoría de la propiedad y sus aportaciones en la materia sirvieron de base a filósofos y tratadistas políticos de los siglos XVII y XVIII, de acuerdo con Nieves (2002).

En este sentido, para Santo Tomás de Aquino la propiedad es una institución que está determinada por los legisladores y puede cambiar según las condiciones históricas de cada época, lugar y cultura. Posteriormente, pensadores como Thomas Hobbes y David Hume desarrollaron conceptos de propiedad que, en su mayoría, se han mantenido vigentes hasta ahora. Tales ideas, especialmente las de David Hume, fueron retomadas

6





por Adam Smith quien estableció la propiedad privada y su garantía por el Estado como uno de los supuestos implícitos sobre los cuales se construyó la ciencia económica (Nieves 2002).

Debido a que el concepto de derechos de propiedad es utilizado en varios campos del conocimiento, existen distintas definiciones que pretenden explicar su significado y alcances. Este documento utiliza la siguiente definición ya que es una que se enfoca en el potencial comercial de un bien:

"El derecho de propiedad sobre un activo consiste en el derecho a usarlo, a cambiar su forma o su sustancia, y a transferir todos los derechos del activo a través, por ejemplo, de la venta, o algunos derechos a través, por ejemplo, del arrendamiento" (Furubotn E.G., y Pejovich, S., 1972: p.1139. Citado por Nieves 2002).

Para fines de este trabajo, por derechos de propiedad completos se entiende a los derechos de propiedad bien definidos y adecuadamente protegidos y respaldados por las autoridades y el estado de derecho.

## Historia de los derechos de propiedad y su situación en México y Morelos

Independientemente de las definiciones y trabajo académico, en la práctica los derechos de propiedad han surgido de distintas maneras alrededor del mundo. En este sentido, en el México prehispánico, especialmente en la sociedad azteca, la estructura de la organización social estaba claramente estratificada, situación que se reflejaba en el modo en el que se distribuía la tierra. De este modo, de acuerdo con Delgado (1993) la tierra se dividía entre propiedad comunitaria, propiedad de los nobles y propiedad pública.

Posteriormente, durante la Colonia y hasta los años previos al inicio de la Revolución, en México se dio un proceso de concentración de la tierra en manos de muy pocos propietarios. Esta situación originó un descontento cada vez mayor entre la población, especialmente entre los campesinos que habían sido despojados de sus tierras, al grado que la redistribución de la tierra fue una de las principales causas impulsadas durante la Revolución Mexicana que inició en 1910.

En este sentido, el caso de Morelos era similar al del resto del país en cuanto a la concentración de la propiedad. De acuerdo con Ávila (2002), la publicación en 1909 de la Ley de Revalúo General de la Propiedad Raíz en el estado de Morelos, fortaleció la presión de los hacendados hacia las tierras comunales y las pequeñas propiedades de los pueblos. En consecuencia, hacia finales de 1909, según información del Registro Público de la Propiedad de Cuernavaca:

"... 28 hacendados eran dueños de 77% de la totalidad de la tierra de Morelos, 3% de la tierra de menor calidad estaba en manos de 28 rancheros y más de 100 pueblos vivían de 20% de la superficie, una parte destinada a sus casas, iglesias, escuelas y huertos, más una o dos hectáreas de sembradura; el resto era tierra





cerril o boscosa de difícil acceso" (Hernández Ch., 1993:110. Citado por Ávila, 2002).

El cambio sociopolítico impulsado por el movimiento revolucionario, es decir, la expulsión de los hacendados y su consecuente pérdida de poder político, provocó importantes transformaciones en relación a la tenencia de la tierra. Hacia finales de 1917, los carrancistas implementaron una reforma agraria que en un principio entregaba las haciendas en arrendamiento a los generales para beneficio personal. Después, el gobierno elaboró un nuevo registro de escrituras para regularizar las transacciones o herencias llevadas a cabo durante la revolución, favoreciendo el resurgimiento de los viejos hacendados y despojando nuevamente a los pueblos. Por último, los generales, que habían administrado las haciendas, iniciaron en 1919 su devolución parcial hacia los hacendados a través de un proceso plagado de corruptelas (Warman, 1976 y Womack, 1969. Citados por Ávila, 2002).

Posteriormente, en 1920 comenzó en el país el reparto agrario institucionalizado. Se estableció la Comisión Agraria Nacional y se promulgaron las leyes de tierras baldías y la ley de los ejidos. A partir de estos hechos, cualquier grupo de agricultores que pudiera considerarse como pueblo, ranchería, congregación o comunidad, podría solicitar la recuperación de sus tierras u obtener nuevos lotes en torno a su poblado (Womack, 1969. Citado por Ávila, 2002).

Específicamente en Morelos, el trabajo de la entonces Comisión Local Agraria consistió principalmente en el fraccionamiento y la repartición de las haciendas. De acuerdo con Ávila (2002), ya en 1927, el territorio de Morelos había experimentado cambios más drásticos que cualquier otro estado del país, de modo que en ese año solo cuatro o cinco haciendas funcionaban, con más de 120 pueblos a su alrededor convertidos en ejidos.

A mediados de 1930, 48% de la superficie del Morelos había sido afectada por las leyes agrarias (Alanís, 1930:11. Citado por Ávila, 2002) y más del 80% de las tierras de labor las poseían ejidatarios de 179 pueblos. En consecuencia, en Morelos durante ese mismo año, de las 496,400 hectáreas que correspondían a la superficie estatal, 372,456 se hallaban bajo el uso directo de los pueblos, de las cuales 54.4% fueron dotadas a los ejidos y 45.6% permanecieron bajo el régimen comunal.

Por su parte, con la intención de reconstruir y repoblar las ciudades morelenses, además de importantes inversiones en servicios públicos, el gobierno ofrecía estímulos fiscales para quienes se animaran a reconstruir sus fincas, ofreciéndoles una reducción de 50% en impuestos durante cinco años a partir de la fecha en que terminaran las obras de reconstrucción (Ávila, 2002). Como consecuencia, debido a su importancia como capital política y económica del estado; por ser vía de paso hacia Acapulco; por su potencial turístico y; por su clima y atractivos históricos, Cuernavaca experimentó un acelerado proceso de reconstrucción y urbanización (Ávila, 2002).

En este sentido, durante la Colonia la región morelense había sido una importante fuente productora de granos, frutos y legumbres requeridos tanto en los mercados locales como



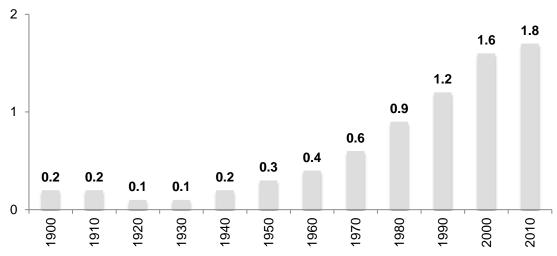


en la Ciudad de México (Martin, 1984. Citado por Ávila, 2001). Durante el porfiriato, el cultivo de caña de azúcar y en general la industria azucarera tuvieron un auge importante en Morelos (Hernández, 1993. Citado por Ávila, 2002). Posteriormente, de acuerdo con Ávila (2001), en el periodo posrevolucionario, en Cuernavaca y en Cuautla se establecieron iniciativas para el desarrollo de las actividades industriales. Sin embargo, debido a su buen clima y a su cercanía con la Ciudad de México, no es de sorprender que el sector que más se haya desarrollado en Morelos sea el terciario, mismo que incluye actividades llevadas a cabo por comercios, restaurantes y hoteles; transportes e información en medios masivos; servicios financieros e inmobiliarios; servicios educativos y médicos; actividades de gobierno y otros servicios.

Así, de acuerdo con información de las cuentas nacionales publicadas por INEGI, en el periodo 2003-2013, las actividades primarias (agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza) representaron, en promedio, 3.3% del Producto Interno Bruto (PIB) del estado, seguidas por las actividades secundarias (minería, construcción y electricidad, agua y gas e industrias manufactureras) con 30.3% y por las actividades terciarias con 66.3%.

En cuanto al crecimiento poblacional en Morelos, tal y como se muestra en la siguiente gráfica, después de haberse reducido durante el periodo revolucionario, comenzó a crecer aceleradamente entre 1930 y 2000, periodo en el cual la población total pasó de alrededor de cien mil habitantes a un millón seiscientos mil habitantes. Posteriormente, entre 2000 y 2010 el crecimiento poblacional continuó pero a un ritmo considerablemente menor.

## Evolución de la población total del estado de Morelos (millones de habitantes)



Fuente: INEGI.

De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2010 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 84% de la población de Morelos vive en zonas urbanas y el 16% restante vive en zonas rurales. Según datos de la misma fuente.







a nivel nacional, 77% de la población vive en zonas urbanas y 23% en zonas rurales, de modo que podemos afirmar que Morelos es un estado predominantemente urbano.

En cuanto al número de viviendas, el INEGI reporta que en 2010 en Morelos había 460,370 viviendas de las cuales 87.2% (401,604) disponían de agua entubada dentro o fuera de la vivienda, pero en el mismo terreno; 95.0% (437,684) tenían drenaje y; 98.8% (454,976) contaban con el servicio de energía eléctrica.

Asimismo, de acuerdo con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) para 2010 publicada en el Plan Estatal de Desarrollo de Morelos, en el estado el 15.8% de la población, equivalente a 282.2 mil personas se encontraban en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda mientras que 21.3%, equivalente a 262.8 mil personas padecían carencia por acceso a servicios básicos de vivienda. En total, durante 2010, 776.2 mil morelenses se encontraban en situación de pobreza (extrema o moderada), cifra que representa el 43.6% del total de la población del estado.

Así, no sería arriesgado suponer que como consecuencia del acelerado crecimiento poblacional y de la permanencia de una amplia proporción de la población viviendo en condiciones de pobreza, una parte importante del crecimiento urbano en Morelos no fue el resultado de un proceso ordenado y respetuoso de las leyes y procedimientos establecidos para el desarrollo de asentamientos urbanos sino que más bien fue el resultado de decisiones impulsadas por la necesidad de quienes no contaban con terrenos para construir sus viviendas y comercios.

Siendo así, es importante señalar que si bien quienes construyeron sus viviendas en terrenos que no les pertenecían pueden sentirse seguros de tener un hogar, comúnmente no cuentan con la documentación necesaria que les brinde certeza jurídica sobre su patrimonio, situación que impone costos a los "propietarios", las autoridades y en general a la sociedad como se explica en la siguiente sección.

## Derechos de propiedad y sus implicaciones

Contar con derechos de propiedad completos y bien definidos es importante debido a que implican costos y consecuencias que pueden ser: legales; urbano-ambientales; sociales; políticos; económicos; fiscales; de desarrollo económico y; de equidad de género. La relación entre los derechos de propiedad y los costos para cada uno de estos aspectos se describe a continuación.

#### Legales

Contar con derechos de propiedad completos es importante desde el punto de vista legal debido a que estos brindan certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra y por lo tanto garantizan a las familias el control y la protección de su patrimonio, eliminando la posibilidad de un eventual despojo o desalojo.







La falta de certidumbre jurídica dificulta el cumplimiento de contratos, y los procesos complejos y costosos inhiben el adecuado registro de las propiedades y promueven la informalidad.

En este sentido, de acuerdo con Stiglitz (2000) "para que funcionen los mercados, tiene que haber un Estado que defina los derechos de propiedad y vele por el cumplimiento de los contratos". Así, la falta de un buen sistema legal permite que los actores en una sociedad creen sus propios grupos de defensa de los derechos de propiedad para así facilitar los intercambios a través de acciones coercitivas similares a las utilizadas por la mafia (Serra, 2003).

Por su parte, de acuerdo con Feder y Feeny (1991), cuando los países crecen y por lo tanto la movilidad de los individuos y los empresarios aumenta, las transacciones ente individuos que no son miembros de la misma comunidad se vuelven más frecuentes y por lo tanto, la probabilidad de sacar provecho de la asimetría de la información aumenta y consigo también aumentan las disputas sobre la tierra. En ese sentido, contar con derechos de propiedad completos reduce las probabilidades de utilizar información asimétrica para cometer abusos.

#### Económicas

El establecimiento de asentamientos irregulares alejados de los centros urbanos propicia la existencia de ciudades ineficientes y poco competitivas. Asimismo, la existencia de estos asentamientos promueve la implementación de costosos programas de regularización (Fernandes, 2011).

La incertidumbre generada a partir de la falta de derechos de propiedad desincentiva las inversiones en mejoras para el hogar, lo cual mantiene bajos los precios de las viviendas y dificulta la existencia de un mercado de rentas, afectando la movilidad social por el temor a abandonar el hogar y no poderlo recuperar.

Adicionalmente, de acuerdo con de Soto, la falta de derechos de propiedad sobre una buena parte de los activos existentes en los países, especialmente en los países en desarrollo, genera una importante pérdida de valor con relación a esos activos. Siendo así, de Soto calculó el valor de los activos sin título en control de los pobres del mundo en 9.3 billones de dólares de "capital muerto" (de Soto, 2000). La ausencia de derechos de propiedad en los países en desarrollo provoca que los activos de una parte importante de la población permanezcan fuera del mercado.

En este sentido, de acuerdo con de Soto, legalizar la existencia de esos activos a través del otorgamiento de títulos de propiedad tendría como consecuencia una importante creación de valor que facilitaría el funcionamiento de los mercados y que permitiría a los beneficiarios incrementar considerablemente su patrimonio y así, eventualmente, se encontrarían en mejores condiciones para poder superar las condiciones de pobreza en las que se encuentran actualmente.







De acuerdo con de Soto (1993), en los países en desarrollo no existen suficientes propiedades para hacer que los mercados funcionen. Para que una propiedad pueda ser intercambiada en los mercados, sus derechos de propiedad deben de estar "formalizados", es decir, deben estar representados en instrumentos estandarizados de intercambio que a su vez estén registrados en un sistema central gobernado por reglas legales. Así, de Soto afirma que no puede existir una economía de mercado moderna sin derechos de propiedad formales.

Además, otra ventaja de contar con derechos de propiedad según de Soto es que éstos permiten el acceso al crédito, señalando que en EEUU más del 70% de los créditos que reciben nuevos negocios utilizan títulos de propiedad como colateral.

Asimismo, como consecuencia de la exclusión social y de la lejanía con respecto a las fuentes de empleo y de la incapacidad para tener acceso al crédito con tazas y plazos manejables, una parte importante de los habitantes de asentamientos irregulares también se dedican a actividades económicas en el sector informal. Comúnmente se asume que como las empresas que operan en la economía informal no pagan impuestos están exentas de costos, sin embargo, de acuerdo con de Soto:

"Los negocios que están fuera de la ley son gravados por la ausencia de buenas leyes de propiedad y por tener que ocultar continuamente sus operaciones de la vista de las autoridades. Por no estar debidamente constituidos en sociedad, estos empresarios no pueden atraer inversionistas vendiendo acciones; no pueden acceder a créditos formales de bajo interés porque ni siquiera tienen domicilio legal. No pueden reducir riesgos declarando tener responsabilidad limitada o adquiriendo una cobertura de seguros. El único "seguro" al que pueden acceder es aguel que les proporcionan sus vecinos y la protección que las mafias o los matones locales están dispuestos a venderles. Además, como los empresarios que se hallan fuera de la ley viven en constante miedo a la detección del gobierno y la extorsión de funcionarios corruptos, se ven forzados a dividir y compartimentar sus instalaciones de producción entre varios lugares distintos, de suerte que rara vez alcanzan economías de escala. En Perú, el 15% del ingreso bruto de la fabricación en el sector fuera de la ley se gasta en sobornos, incluyendo desde "muestras gratis" y "donaciones" especiales de mercadería hasta dinero contante y sonante. Con un ojo siempre a la expectativa de la policía, los empresarios informales no pueden hacer anuncios abiertamente para incrementar su clientela o bajar los costos mediante entregas en grandes cantidades a los clientes" (de Soto, 2000. Citado por O'Driscoll y Hoskins, 2006)

En este mismo sentido y de acuerdo con lo establecido por Santiago Levy en su libro "Buenas Intenciones, malos resultados: Política social, informalidad y crecimiento económico en México", son muchos los factores que afectan la productividad, entre ellos la informalidad, ya que distorsiona las decisiones de las empresas (actuar de forma legal o ilegal; cómo y cuántos trabajadores contratar, capacitar, rotar; cuánto invertir en innovación y adopción de tecnología y; qué tamaño alcanzar para obtener economías de







escala) y las decisiones de los trabajadores (qué ocupaciones buscar; cuánto invertir en educación; migrar o no migrar).

Así, debido a que la informalidad repercute negativamente en la productividad y al hecho de que la productividad es uno de los determinantes del crecimiento económico, se puede concluir que a mayor informalidad menor productividad y por lo tanto menor capacidad para alcanzar niveles de crecimiento económico que permitan mejorar la calidad de vida de la población y reducir la desigualdad.

#### Sociales

La falta de derechos de propiedad completos se reflejan en la exclusión de los habitantes de estos asentamientos de los beneficios asociados al desarrollo urbano como la infraestructura, los servicios públicos, los espacios públicos y los establecimientos colectivos (Fernandes, 2011).

Asimismo, una constante en los asentamientos irregulares es que están alejados de centros educativos, de salud y fuentes de empleo, situación por la que tienden a perpetuar la desigualdad y la falta de oportunidades para sus habitantes en comparación con la población que habita en zonas urbanas equipadas con servicios públicos. Además, el hecho de que los asentamientos irregulares surjan fuera de los planes de desarrollo urbano encarece la provisión ex-post de infraestructura y servicios públicos.

Asimismo, la existencia de viviendas precarias tiene consecuencias negativas sobre aspectos importantes como la salud y la educación. Por ejemplo, tener piso de cemento en lugar de piso de tierra es una gran diferencia ya que mejora el aspecto de la casa, facilita su limpieza, evita enfermedades, aleja animales nocivos y genera un entorno positivo para que los niños crezcan sanos y por lo tanto estén en mejores condiciones para aprender (Félix, 2011).

En este sentido, contar con pisos de tierra fomenta los problemas de diarrea, desnutrición, anemia, parásitos, enfermedades en la piel y enfermedades respiratorias. Según un estudio realizado por el Banco Mundial, en los hogares mexicanos donde el programa Piso Firme cambió pisos de tierra por pisos de cemento, se redujeron los parásitos en 78%, la diarrea en 49% y la anemia en 81% (Banco Mundial, 2007. Citado por Félix, 2011).

#### Fiscales

La falta de derechos de propiedad también ocasiona costos monetarios debido a la pérdida de ingresos tributarios para las administraciones locales por el inexistente cobro de impuestos a la propiedad a quienes viven en asentamientos irregulares, lo cual hace más difícil la obtención de recursos para regularizarlos y dotarlos de servicios públicos (Fernandes, 2011).

De acuerdo con información de las estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2015, publicadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en México los impuestos a la propiedad representaron en 2012 únicamente el







1.5% de la recaudación total. Esta cifra es considerablemente inferior al promedio reportado para el mismo años para los países de América Latina y el Caribe (3.5%) y para el conjunto de países miembros de la OCDE (5.5%).

Además de los recursos que las autoridades dejan de recibir por concepto de impuestos a la propiedad, la implementación de programas para regularizar los asentamientos irregulares demandan una gran cantidad de recursos económicos. Según Augustinos (citado por Durand-Lasserve et al, 2007), es 10 veces más caro actualizar y titular un asentamiento irregular de lo que es titular un predio vacante.

Adicionalmente, de acuerdo con Fernandes (2011), "la provisión de servicios en barrios ya establecidos es de dos a tres veces más alto que la instalación de servicios públicos en el momento de la construcción original".

#### Urbano-ambientales

La existencia de desarrollos urbanos informales, caracterizados por la falta de derechos de propiedad legales; por la carencia de servicios públicos y por la precariedad de las viviendas, favorece la dispersión urbana, la contaminación y el manejo ineficiente de los recursos naturales (Fernandes, 2011).

En este mismo sentido y de acuerdo con Hernando de Soto (1993), la incertidumbre provocada por la falta de derechos de propiedad acorta el horizonte temporal de planeación de los individuos y por lo tanto reduce los incentivos para proteger la tierra, el agua, los bosques y demás recursos naturales favoreciendo su sobreexplotación.

De acuerdo con el reporte "Mejor crecimiento, mejor clima" (2014), la rápida urbanización y el crecimiento poblacional están impulsando la tala de tierras forestales para obtener madera y carbón vegetal y posteriormente utilizar esa tierra para cultivos, pastura o para incrementar la escala de la producción agrícola. Así, el mal manejo del suelo y del agua se potencia con la pérdida de cobertura forestal lo que contribuye a la contaminación del agua y del aire, la erosión del suelo y los deslaves ( Mejor crecimiento, mejor clima, 2014).

Adicionalmente, es común que ante la incapacidad para adquirir un predio a través del mercado formal, las personas recurran a la invasión de terrenos en zonas de alto riesgo, quedando más expuestas a las consecuencias negativas del cambio climático como las inundaciones o los deslaves provocados por la tala inmoderada.

En este sentido, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) confirma que los embates del cambio climático afectarán más a los pobres del mundo, quienes ya son víctimas de estos impactos (Mejor crecimiento, mejor clima, 2014).

La falta de derechos de propiedad provoca que se presente una situación como la descrita por Garrett Hardin en *The Tragedy of Commons* en la cual, individuos actuando de manera independiente y racional de acuerdo con sus propios intereses se comportan







de una manera contraria a los mejores intereses de la sociedad al agotar los recursos comunes a través de su sobreexplotación.

#### **Políticas**

La falta de derechos de propiedad también favorece la búsqueda de rentas, es decir, cuando un individuo invierte en algo que no va a mejorar la productividad o que podría disminuirla, pero que le representa un ingreso porque le da una ventaja especial o un poder monopólico (Tullock, 1980. Citado por Dietz, 1987).

Adicionalmente, Tullock y Krueger han elaborado diversas publicaciones abordando los conflictos entre diversos agentes económicos que insertos en la política pública, buscan obtener las mayores rentas personales (Casares, 2002). Por su parte, de acuerdo con Tollison y Congleton, la búsqueda de rentas personales de diversos tomadores de decisiones de política económica o directivos de empresas públicas provocan conflictos que suponen pérdidas para la sociedad (Tollison y Congleton, 1995. Citados por Casares, 2002).

Así, un individuo o un grupo de individuos puede dedicarse a invadir predios con la intención de que posteriormente, a través de un pago o soborno, le sean otorgados los derechos sobre los terrenos invadidos para posteriormente venderlos en el mercado legal a un precio mayor y así obtener una ganancia al mismo tiempo que invade nuevos predios con la intención de que en un futuro también sean regularizados.

Similarmente, un funcionario público puede utilizar sus atribuciones y facultades en beneficio propio al favorecer la regularización de predios a cambio de una compensación monetaria para su beneficio personal.

Asimismo, la inexistencia de derechos de propiedad favorece la manipulación de los habitantes de asentamientos irregulares por parte de políticos, surgidos de partidos de todo el espectro político, con fines de clientelismo que tienden a perpetuar la informalidad (Fernandes, 2011).

La existencia de asentamientos irregulares favorece la creación de redes de clientelismo político en las cuales los políticos ofrecen su ayuda o protección a los habitantes de estos asentamientos para no ser desalojados a cambio de votos.

Sin embargo, el hecho de otorgarles protección ante un desalojo pero no derechos de propiedad completos los mantiene en una situación de vulnerabilidad que tiende a perpetuar el clientelismo político entre los habitantes de estos asentamientos.

#### Equidad de género

El rezago en materia de igualdad de género también se ha visto reflejado en un una falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres en relación a la tenencia de la tierra. Una manera eficiente de contribuir a lograr la igualdad entre hombres y mujeres es fortalecer el derecho de las mujeres al suelo, mismo que se ha visto tradicionalmente







afectado ante la creencia de que el hombre es el jefe de familia y por lo tanto quien debe poseer los derechos de propiedad.

De acuerdo con Fernandes (2011), esta situación de desigualdad hacia la mujer la pone en una situación vulnerable ya que ante un divorcio o un abandono por parte de su pareja no tienen derecho legal sobre el suelo o, en algunos casos, a pesar de poseer un terreno legalmente, las costumbres les impiden disponer sobre el mismo. Asimismo, señala que en México se han identificado casos en los que mujeres han solicitado que se quite su nombre de los títulos de propiedad por temor a represalias por pare de su marido o ante la posibilidad de padecer algún tipo de discriminación cultural.

Por su parte, en el Perfil para México realizado por USAID se menciona que si bien las mujeres gozan de grandes derechos legales a la propiedad, en la práctica, tienen un acceso muy desigual a la propiedad de la tierra, señalando que los "usos y costumbres" a menudo discriminan a las mujeres. Así, los usos y costumbres favorecen a los hombres con respecto a la herencia de la tierra, situación por la que generalmente únicamente los hijos varones heredan.

Otra razón por la cual resulta importante fortalecer los derechos de propiedad de las mujeres tiene que ver con la pérdida de valor que se produce al no incluirlas en los títulos de propiedad. Dicha pérdida de valor se presenta cuando ante la muerte del jefe de familia, los familiares, especialmente la viuda, terminaban perdiendo los derechos legales sobre su hogar a pesar de mantenerse en posesión del mismo. Tal situación conlleva a la pérdida de valor de la propiedad en cuestión y a la incapacidad de vender, rentar o utilizar esa propiedad para otros fines más productivos.

#### Factores que afectan la prevalencia de los derechos de propiedad

En una sociedad en la que prevalece el Estado de Derecho, cada operación de compraventa, donación o transferencia de un inmueble o terreno es debidamente registrado ante la autoridad correspondiente, misma que se encarga de emitir un título de propiedad, actualizar los registros correspondientes y de garantizar la protección de los derechos que ese título otorga a su propietario

Sin embargo, en un entorno donde las instituciones no son lo suficientemente fuertes para hacer cumplir la ley y donde los procedimientos son muy complicados y/o costosos, es posible que las transacciones en lugar de realizarse por la vía legal, se lleven a cabo de manera ilegal, informal, irregular o clandestina. Así, al realizarse transacciones comerciales o donaciones por afuera de las vías institucionales, se crea un sistema de derechos de propiedad paralelo al sistema legal sustentado a partir de acuerdos entre personas e inclusive por documentación no oficial.

Tal sistema de derechos de propiedad paralelo o *de facto*, si bien puede hacer que los dueños se sientan seguros con respecto a su patrimonio, carece de todos los beneficios que ofrece el contar con derechos de propiedad completos o *de jure*.





En este sentido, el tener control sobre una propiedad pero no contar con la documentación legal que permita a sus propietarios acreditar su propiedad ante las autoridades, genera pérdida de valor, dificulta el funcionamiento de los mercados y elimina las posibilidades de usar el patrimonio como colateral para obtener en crédito a través de la banca comercial.

#### Orígenes de la informalidad en la tenencia de la tierra

Existen varios razonamientos tratando de explicar por qué surgen asentamientos urbanos a través de medios extralegales. De acuerdo con Iracheta y Smolka (2004), las explicaciones de este fenómeno podrían encontrarse no solo en el razonamiento económico sino en el entorno político y cultural existente en la mayoría de los países de América Latina.

En este sentido, la incapacidad de las autoridades para hacer valer el Estado de Derecho crea incentivos para no respetarlo y, por lo tanto, fomenta la informalidad y la ilegalidad. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el concepto de Estado de Derecho<sup>1</sup>:

"Se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal".

Así, según Duhau (1995), cuando las normas jurídicas dejan de ser aplicadas es porque o han dejado de corresponder a las prácticas vigentes, es decir han caído en desuso, o porque los órganos encargados de aplicarlas han perdido su capacidad de garantizar el orden público.

De este modo, la falta de capacidad de las autoridades para garantizar la aplicación de las leyes vigentes así como la existencia de programas de regularización que tienden a formalizar lo informal a pesar de haber sido obtenido de manera ilegal, han generado incentivos para el surgimiento de asentamientos irregulares.

Por su parte, para Fernandes (2011), la informalidad se puede atribuir a causas como bajos niveles de ingresos; un planteamiento urbano poco realista; carencia de suelos con servicios públicos y/o viviendas de interés social y; un sistema legal disfuncional.

Desde una perspectiva económica, la población perteneciente a los estratos más bajos es empujada hacia la ilegalidad debido a sus bajos ingresos (Iracheta y Smolka, 2004). Así,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616







amplios sectores de la población urbana enfrentan dificultades para adquirir tierra o inmuebles a través de los mercados formales o de programas públicos y por lo tanto optan por habitar predios irregulares.

En México y en general en América Latina, un importante sector de la población vive en condiciones de pobreza o se gana la vida en la economía informal y por lo tanto se encuentra prácticamente imposibilitado para obtener un crédito por parte de la banca comercial y así poder participar en los mercados formales de tierra y de vivienda por lo que recurren a la protección de agrupaciones o líderes para poder ocupar y construir sus viviendas en predios desocupados sin autorización de sus propietarios. Los mismos autores argumentan que es muy fácil obtener un lote a través del mercado ilegal al grado que es considerada la manera "normal" para los pobres de conseguir terrenos en suelo urbano (Iracheta y Smolka, 2004).

Asimismo, otra explicación semejante tiene que ver con la falta, dentro de los mercados formales, de oferta de tierras orientada a la población de menores ingresos. Según lracheta y Smolka (2004), los desarrolladores no tienen interés ni incentivos para desarrollar ese sector del mercado, en parte, debido a la existencia de un mercado ilegal altamente organizado y capaz de ofrecer tierras de acuerdo con los ingresos de las personas de escasos recursos.

Tal insuficiencia crónica de tierra con servicios para la población de menores ingresos es normalmente atribuida a la falta de producción de la misma por parte del gobierno ya se directa o indirectamente a través de incentivos para el sector privado (Iracheta y Smolka, 2004).

En este sentido, la escases de servicios públicos crea un sobreprecio en la tierra que sí cuenta con los mismos. Además, las regulaciones y normas urbanas usualmente implementadas en las ciudades latinoamericanas reservan las áreas con buena provisión de servicios para que sean aprovechadas en función de su mayor valor y su mejor uso, lo cual en la práctica se convierte en una especie de protección para la población de mayores ingresos contra la ocupación indeseable de por parte de la población de menores ingresos (Iracheta y Smolka, 2004).

Así, la provisión selectiva de servicios públicos y la elaboración de planes de desarrollo urbano que no considere a la población de menores ingresos, encarece los precios de los predios y termina poniéndola fuera del alcance de la población de menores ingresos, orillándolos a la búsqueda de alternativas en el mercado informal o ilegal.

Además de las causas analizadas, la informalidad en la tenencia de la tierra también puede surgir a partir de la subdivisión sin autorización de predios privados, comunales y públicos para vender lotes individuales con fines de autoconstrucción. Asimismo, la combinación de criterios técnicos no realistas; obligaciones financieras; exigencia de garantías inflexibles; prolongados procedimientos para obtener licencias y; prácticas de registro obsoletas; han generado un entorno prohibitivo que favorece el desarrollo







inmobiliario informal y la falta de interés para registrar los títulos y las transacciones comerciales (Fernandes, 2011)

#### Experiencia internacional

El surgimiento y la proliferación de asentamientos irregulares es una constante en la mayoría de los países donde un extenso sector de la población vive en condiciones de pobreza, donde existe una importante economía informal y donde las instituciones enfrentan dificultades para hacer valer el Estado de Derecho.

De acuerdo con un estudio elaborado por ONU-HÁBITAT en 2003, en el mundo más de mil millones de personas vivían en barrios marginales o asentamientos informales, y sugiere que este número llegaría a mil cuatrocientos millones en 2020 (ONU-HÁBITAT, 2003. Citado por Fernandes 2011). Después de realizar una evaluación de la situación de 15 países latinoamericanos, MacDonald (2004) estimó que por lo menos el 15% de la población urbana vivía en asentamientos informales. Asimismo, el Banco Mundial reportó en 2007 que la tenencia informal es común y representa alrededor de un tercio de las propiedades residenciales (MacDonald, 2004 y Banco Mundial, 2007. Citados por Fernandes, 2011).

## Experiencia empírica para lidiar con el problema

#### Origen y fundamento de los programas de regularización

Los programas de titulación han existido y evolucionado durante muchos años. En un inicio estaban enfocados a la titulación de tierras en áreas rurales, sin embargo, a partir de principios de la década de los 90's se han enfocado cada vez más a las áreas urbanas y sus alrededores (Durand-Lasserve et al, 2007).

Una de las instituciones que más ha apoyado este tipo de programas es el Banco Mundial. De acuerdo con Quan, en la década de los 70's el Banco Mundial promovía la titulación como una precondición para el crecimiento de la agricultura; para asegurar el acceso al crédito; para el abandono de los sistemas de propiedad comunal y; para promover los mercados de tierras que facilitaran su transferencia. Posteriormente, durante los 80's y 90's, la era de los ajustes estructurales, fue un ferviente promotor de los derechos de propiedad individuales y de los mercados de tierras (Quan, 2003. Citado por Durand-Lasserve et al, 2007).

Así, la participación del Banco Mundial impulsando este tipo de programas se sustentaba en modelos teóricos similares al desarrollado por Feder y Feeny (1991), el cual analiza los efectos de los derechos de propiedad en los precios de la tierra, la intensidad de los cultivos y el uso del crédito.

Posteriormente, a partir de los primeros años del Siglo XXI el Banco Mundial se enfoca más en la tierra y en los derechos de propiedad desde un punto de vista económico, enfatizando la importancia de la seguridad en la tenencia de la tierra para el crecimiento económico. Además, reconoce los valores sociales de los derechos de la tierra, su





complejidad y el hecho de que las intervenciones mal diseñadas han anulado derechos legítimos (Quan, 2003. Citado por Durand-Lasserve et al, 2007).

## Ejemplos de programas de regularización

Debido al interés generado a partir de las ideas de Hernando de Soto, en distintos países se han implementado programas para la regularización y el otorgamiento de derechos de propiedad. En esta sección se hace una revisión de las experiencias de programas de regularización implementados en países con condiciones similares a las de México.

Entre los distintos tipos de programas es posible identificar y definir dos tipos de programas de acuerdo con su alcance y los objetivos. El primer tipo de programa consiste en legalizar la propiedad a través del otorgamiento de títulos de propiedad individuales para promover la inversión en la vivienda, facilitar el acceso al crédito, facilitar el funcionamiento de los mercados y combatir la pobreza. El principal ejemplo de un programa de este tipo es el realizado en Perú seguido por el de México y se tiene registro de programas similares en Camboya.

Por su parte, el segundo tipo de programa contempla el derecho a una vivienda digna, es decir, además de la seguridad en la tenencia de la tierra ofrece un conjunto de medidas complementarias que tienen la finalidad de mejorar los servicios públicos, la planeación urbana y las actividades económicas dentro de los polígonos a intervenir. El principal exponente de este tipo de intervenciones es Brasil.

#### La experiencia de Perú

La experiencia de Perú, país líder en los programas de titulación, estuvo apoyada por el Banco Mundial. El Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal estuvo financiado a través de una mezcla de fondos nacionales e internacionales e implicó la creación de un aparato institucional y de la inversión en sistemas de datos, mapas y catastros. Así, en 1996, Perú creó la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), que era una institución respaldada por el Registro Predial Urbano y otros instrumentos legales (Fernandes, 2011).

De acuerdo con Durand-Lasserve et al (2007), el proceso de formalización comprendió tres etapas:

- La generación de información sobre el suelo y los obstáculos existentes para la formalización;
- ii. La identificación, demarcación y registro de lotes y edificios; y
- iii. La identificación de los ocupantes con derechos.

Como resultado, entre 1996 y 2006 en Perú se entregaron 1,596,800 títulos de dominio pleno de los cuales alrededor de 41% del total se entregaron en Lima (Calderón 2007a, citado por Durand-Lasserve et al, 2007).

Las evaluaciones realizadas a este programa se han enfocado en torno a las ideas propuestas por de Soto y algunos resultado son:







- Acceso al crédito: A pesar de que el valor de las propiedades aumentó aproximadamente un 25% después del otorgamiento de títulos, la mayoría de los bancos aún enfrenta dificultades para otorgar préstamos a los pobres. Entre los factores que inhiben el otorgamiento de crédito se encuentra la situación laboral, la capacidad para comprobar ingresos y la desconfianza en el sistema de ejecuciones hipotecarias (Calderón, 2006 y Deininger y Feder, 2009. Citados por Fernandes, 2011).
- Inversión en vivienda: Si bien la titulación fomenta la inversión, en la mayoría de las ciudades de América Latina se ha visto que no es necesario poseer un título para que la gente invierta sistemáticamente en sus casas y negocios informales (Payne y Fernandes, 2001. Citado por Fernandes, 2011). Asimismo, las investigaciones sugieren que los habitantes de asentamientos informales no desean créditos de los bancos comerciales, sino que prefieren acudir a fuentes informales y más flexibles, además de que temen a dar como garantía su única propiedad (Field y Torero, 2006. Citados por Fernandes, 2011).
- Alivio de la pobreza: Distintas investigaciones muestran que existe una relación entre las políticas de formalización y los aumentos en las tasas de nutrición infantil; mejor grado de educación y menor absentismo escolar; aumento de participación en la fuerza laboral y; menores tasas de embarazo en adolescentes. Sin embargo, los vínculos causales son poco claros y por lo tanto resulta difícil atribuir dichos cambios a los programas de titulación (Galiani y Schargrodsky, 2004; Field, 2007; Field, 2006. Citados por Fernandes, 2011).

### El caso de México

Un programa similar al implementado en Perú pero menos conocido a pesar de ser más antiguo es el que se implementó en México. Según Clichevsky (2003), en 1971 el gobierno federal creó el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales (PRONARZUE), con la intención de regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos a nivel nacional, el cual durante 1973 se transformó en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

De acuerdo con Clichevsky (2003), hasta 2001 se habían regularizado más de 2.5 millones de lotes y entre 1974 y 2001 se habían expropiado más de 140,000 hectáreas. Entre los efectos adversos, el autor señala que la CORETT tasa la tierra muy bajo precio y por lo tanto el dinero que paga a los campesinos por sus tierras no les alcanza más que para emigrar.

Por su parte, es importante destacar que el contar con derechos de propiedad es una condición necesaria mas no suficiente para poder incrementar la recaudación por concepto de impuestos a la propiedad. En este sentido, Gonzalez-Navarro y Quintana-Domeque (2015), encontraron evidencia en un municipio de Veracruz de que ante la provisión de bienes públicos, como pavimentación de calles, aumenta la recaudación de impuestos a la propiedad al modificarse la percepción de la gente sobre el uso que se le da a los recursos y por lo tanto se vuelven más propensos a cumplir con sus obligaciones fiscales. Sin embargo, el incremento en la recaudación suele ser considerablemente inferior al costo de las obras de infraestructura realizadas.





Adicionalmente, se tiene registro de programas implementador por autoridades locales, como es el caso de Chihuahua, donde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a través del Departamento de Regularización del Suelo Urbano opera programas de regularización.<sup>2</sup> En cuanto a los resultados obtenidos, de acuerdo con el Cuarto Informe de Gobierno publicado en octubre de 2014<sup>3</sup>, durante los primeros cuatro años del gobierno, se titularon "un total de 1 mil 772 lotes en las colonias administradas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, [...] brindando con ello certeza jurídica a 7 mil 974 personas".

Por su parte, en Tabasco existe una Coordinación Estatal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CERTT), la cual es un organismo desconcentrado de la administración pública estatal, creado en enero de 2003 y que tiene por objetivo "incrementar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos irregulares en el territorio del Estado de Tabasco"<sup>4</sup>. De acuerdo con el Informe Anual 2014 elaborado por la CERTT, durante ese año<sup>5</sup>:

- Entregaron 273 títulos y documentos privados de propiedad en beneficio de aproximadamente 1,092 tabasqueños.
- Atendieron y asesoraron un total de 2,308 personas en diversos asuntos relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra según el régimen jurídico del predio que tienen en posesión.
- Realizaron 2,205 levantamientos topográficos en diversas comunidades para integrar expedientes técnicos y jurídicos para llevar a cabo acciones de regularización.
- Elaboraron 906 planos individuales para la regularización de predios a favor de sus legítimos posesionarios.

#### Cambova

En Camboya, gracias al apoyo de Canadá, entre 2005 y 2013 se implementó el Programa de Administración, Gestión y Distribución de la Tierra (LAMDP, por sus siglas en inglés), el cual proveía derechos de propiedad a los camboyanos a través de un régimen moderno y transparente de administración de la tierra. De acuerdo con información de la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de Canadá, entre los resultados obtenidos al final del proyecto destacan<sup>6</sup>:

• Se proporcionó capacitación y asistencia técnica al ministerio de Ordenamiento Territorial, Planeación Urbana y Construcción en materia de política de valuación;

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>http://www.chihuahua.gob.mx/Principal/Contenido/plantilla5.asp?cve\_canal=1343 0&Portal=Principal

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> http://vive.chihuahua.gob.mx/Institucional/Informes-de-gobierno

<sup>4</sup> http://certt.sotop.tabasco.gob.mx/

http://certt.sotop.tabasco.gob.mx/sites/all/files/vol/dgtic.tabasco.gob.mx/fi/14.-INFORME%20ANUAL%202014.pdf

<sup>6</sup> http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/projen/A032150001#h2results







registro sistemático y esporádico de tierras; incorporación de la perspectiva de género y de las cuestiones ambientales; gestión basada en resultados y; calidad.

- Fueron apoyados equipos de ocho provincias lo que les permitió distribuir 236,000 títulos.
- El programa apoyó el 9.4% de los títulos registrados bajo un registro sistemático de la tierra.
- Aproximadamente 62% de las parcelas se registraron conjuntamente por el esposo y la esposa.

En cuanto a las evaluaciones realizadas, de acuerdo con Deutsch (2006:ii), la emisión de títulos a través del Programa de Administración, Gestión y Distribución de la Tierra es probable que tenga efectos positivos sobre las mujeres y el bienestar de su familia; la productividad agrícola; la reducción de la pobreza y; el empoderamiento de las mujeres (Deutsch, 2006:ii. Citado por Durand-Lasserve et al, 2007).

Asimismo, como resultado de la evaluación de un programa impulsado por el Banco Mundial en 2002 y que tenía la finalidad de distribuir más de un millón de títulos en toda Camboya, se encontró que en algunos casos, debido a los desplazamientos impulsados por el mercado, los títulos de propiedad reducen la seguridad de la tenencia en lugar de aumentarla (Durand-Lasserve et al, 2007).

En este sentido, Gravois (2005), encontró que en Camboya, en los lugares en los que el mercado inmobiliario es muy activo, los títulos tienden a convertirse en una mercancía muy demandada, ya que una propiedad con título puede valer 10 veces más, de tal modo que para un pobre ocupando un asentamiento ilegal en el medio de la ciudad, la promesa de un título puede terminar provocando su desplazamiento como consecuencia de un proceso de gentrificación (Gravois, 2005. Citado por Durand-Lasserve et al, 2007).

#### La experiencia de Brasil

El enfoque de Brasil se basa en una estrategia de integración socioespacial y de regularización de la tenencia individual manteniendo a las comunidades en su lugar de origen para así asegurar que los principales beneficiarios sean los pobres urbanos. Así, las políticas brasileñas han combinado la titulación de la tierra con la dotación de infraestructura básica, sistemas de saneamiento, recolección de basura e iluminación pública. También contemplan equipamiento en materia de educación, deporte, recreación y salud así como la creación de espacios públicos. Adicionalmente, contempla la reubicación de familias que viven en zonas de riesgo.

En cuanto a los resultados de la experiencia brasileña, Fernandes (2011) señala que ha habido un mayor éxito en mejorar los asentamientos urbanos informales que en legalizarlos. Por ejemplo, el programa *Favela-Bairro* de Rio de Janeiro, "tuvo como resultado solo 2,333 títulos en un universo de más de 50,000 familias, pero solo 145 completaron el proceso de registro" (Larangeira, 2002. Citado por Fernandes, 2011).







De acuerdo con Fernandes (2011), una explicación para la baja tasa de titulación es el hecho de que los ocupantes debían realizar trámites burocráticos complejos sin ayuda. Además, Fernandes (2011) señala que el alcance de la iniciativa brasileña ha sido limitado en escala, debido en parte a que el costo por hogar fue de 3,500 a 5,000 dólares, 50 u 80 veces más que el gasto por familia ejercido en Perú (64 dólares).

En cuanto a los resultados de las evaluaciones realizadas a estos programas, el éxito de la experiencia brasileña consiste más en la mejora de las condiciones de vida de la población a través de la provisión de servicios públicos que de la legalización de los asentamientos.

#### Consecuencias no deseadas de los programas de regularización

Adicionalmente, si bien se puede afirmar que ambos programas han aumentado la certidumbre en la tenencia de la tierra; han aumentado el valor de las propiedades y han ayudado a mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria; también han provocado efectos imprevistos que en algunos casos son adversos.

Así, la titulación o formalización de asentamientos sin una adecuada planeación ha creado problemas urbanos; medioambientales y financieros. Por ejemplo, la legalización de algunos asentamientos sin consideraciones adicionales que los supuestos beneficios de la formalización ha llevado a la formalización de asentamientos que no son sustentables ni urbana ni ambientalmente o a la legalización de lotes que posteriormente complican la ampliación de calles y otras obras de infraestructura, lo que termina aumentando el costo de las obras y expropiaciones (Fernandes, 2011).

Otra consecuencia no deseada de los programas de titulación, especialmente los que son a gran escala, es que han creado la expectativa de que todos los asentamiento informales serán legalizados, lo cual, a su vez ha fomentado la aparición de nuevos asentamientos irregulares. Al respecto, en Perú se tiene registro de "lotes turistas", en los cuales gente que no vive en determinado barrio demarca lotes con la expectativa de posteriormente recibir los títulos (Riofrio, 2008. Citado por Fernandes, 2011). Asimismo, de acurdo con Fernandes (2011) si bien en Lima se distribuyeron casi medio millón de títulos de propiedad entre 1996 y 2000, las invasiones sables que multiplicaron a tasas sin precedentes durante el mismo periodo.

Adicionalmente, entre las consecuencias no deseadas de los programas de titulación se encuentra la formalización de asentamientos no sustentables que permanecen sin servicios; la gentrificación o encarecimiento de las zonas regularizadas lo que presiona a los habitantes de zonas regularizadas a vender sus propiedades a desarrolladores de vivienda o familias de mayores ingresos; la manipulación política de los programas de regularización y los problemas con el registro de nuevos títulos de suelo debido a la falta de inversión en los sistemas de registro (Fernandes, 2011).

Estas consecuencias no deseadas deben tomarse en cuenta en el diseño de cualquier programa nuevo de regularización de derechos de propiedad.







## Capítulo 2. Revisión del Marco Jurídico

## Marco Jurídico aplicable a la tenencia de la tierra en el Estado de Morelos

En materia de tenencia de la tierra dentro del territorio nacional las principales disposiciones al respecto se encuentran contenidas en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que señala que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

De acuerdo con el mismo Artículo, corresponde a la Nación el derecho de disponer de las tierras y aguas nacionales y se reserva el derecho de realizar expropiaciones por causa de utilidad pública y mediante el pago de su correspondiente indemnización. Adicionalmente, en otro de sus párrafos se señala que corresponde a la Federación la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales; el ordenamiento de los asentamientos humanos y de los centros de población y; la organización de los ejidos y comunidades, todo esto con la intención de fomentar las actividades económicas y evitar la destrucción del capital natural del país.

En este sentido, a nivel Federal las disposiciones para proteger al medio ambiente según lo establecido en la Constitución se encuentran contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). En adición a la LGEEPA, en el caso de Morelos existe una Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el Estado de Morelos (LEEPAMOR), misma que dedica la Sección 1 de su tercer capítulo, titulado "regulación de obras y actividades", a la reglamentación ambiental de los asentamientos humanos.

Por su parte, en materia de asentamientos humanos y centros de población, a nivel Federal la legislación correspondiente se encuentra en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). En este mismo sentido pero a nivel estatal, existe una Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos (LOTDUS) publicada en 2009, misma que tiene como antecedente la ahora abrogada Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos (LOTAH) del año 2000. En materia de asentamientos irregulares, el Artículo 8vo de la LOTDUS señala que corresponde a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, entre otras, las atribuciones para:

- Formular, revisar, aprobar, administrar y ejecutar los programas municipales de desarrollo urbano sustentable;
- Participar en la formulación del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, así como en los programas de ordenamiento de las zonas metropolitanas y conurbadas.
- Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los programas de desarrollo urbano sustentable;





 Implementar en coordinación con las autoridades estatales competentes, acciones que eviten el establecimiento de asentamientos humanos irregulares.

En el mismo sentido, el Artículo 91 establece que correspondía al ahora extinto Instituto de Vivienda del Estado de Morelos y a las autoridades municipales, en la esfera de sus competencias, normar y coordinar las acciones que en materia de vivienda realicen las instituciones públicas y privadas y el sector social, con el objeto de:

 Participar en el ámbito de su competencia, en los programas de regularización de la tenencia de la tierra y la reubicación de asentamientos humanos irregulares, en coordinación con las autoridades correspondientes, en el marco de lo dispuesto en los programas de desarrollo urbano sustentable aplicables.

Adicionalmente, el Artículo 99 señala que la Comisión Estatal de Reservas Territoriales (CERT), por si o conjuntamente con las autoridades municipales, con apego al Programa Estatal de Reservas Territoriales y en congruencia con los programas de desarrollo urbano sustentables, podrán llevar a cabo acciones materia de reservas territoriales con objeto de:

- Ofertar reserva territorial que atienda preferentemente las necesidades de los grupos sociales de bajo ingreso, para reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios; y
- Abatir el deterioro de las áreas naturales y sus elementos, propiciado por la ocupación irregular de los asentamientos humanos.

# Facultades, procedimientos y Ordenamientos en materia de Expropiaciones

Es muy relevante estudiar el marco jurídico en torno a las expropiaciones de tierra ya que una solución de política pública en materia de derechos de propiedad a menudo tiene que implementarse a través de expropiaciones. A continuación se incluye una descripción del marco jurídico sobre este tema en el ámbito federal y en el caso específico del estado de Morelos.

El Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo segundo, señala que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Asimismo, el segundo párrafo de su fracción VI establece que "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

Adicionalmente, la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**, concede al Gobernador, a través de la fracción XXVIII del Artículo 70, la autoridad de "Ejercer todos los derechos y facultades concurrentes que el artículo 27 de la Constitución Federal no reserve a la Nación o a los Municipios".

26





Por su parte, la fracción VI del artículo 40 de la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**, establece como facultades del Congreso "Legislar sobre todo aquello que la Constitución General de la República no encomiende expresamente al Congreso de la Unión".

En este sentido a nivel Federal existe una **Ley de Expropiación**, publicada en noviembre de 1936 y reformada en 2012, mientras que a nivel estatal está la **Ley de Expropiación por Causas de Utilidad Pública**, publicada en 1994 en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

A nivel Federal, la **Ley de Expropiación** señala que es de interés público y que tiene por objeto establecer la causas de utilidad pública y regula los procedimientos, tiempos, modalidades y la ejecución de las expropiaciones. Así, entre las causas de utilidad pública destacan "la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida."

Por su parte, la Ley de Expropiación por Causas de utilidad Pública del Estado de Morelos establece en su artículo 1° que "Todos los bienes que se encuentren dentro del territorio del Estado de Morelos, y los derechos constituidos sobre los mismos podrán ser objeto de expropiación, [...], por causa de utilidad pública; excepto aquellos que por disposición legal no sean susceptibles de la afectación que autoriza esta ley".

Asimismo, además de establecer las causas de utilidad pública, los procedimientos, recursos para la resolución de conflictos y procedimientos para definir los montos de las indemnizaciones, señala en su artículo 4° que "El Ejecutivo del Estado por conducto del Secretario General de Gobierno integrará el expediente de la expropiación [...], previamente a la expedición del decreto respectivo".

Una vez elaborado el decreto, se publicará en el Periódico Oficial y se notificará a los afectados. De no interponerse recursos de inconformidad o éste se haya resuelto a favor de la autoridad, el Ejecutivo podrá proceder a le ejecución del decreto.

Con respecto al precio que se fijará como indemnización de lo expropiado, se usará como base el valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. La autoridad expropiante fijará la forma y plazos para cubrir la indemnización, el cual no podrá ser mayor a tres años.

Por su parte, retomando los asentamientos urbanos, la **Ley General de Asentamiento Humanos**, en su artículo 5 establece que "se considera de utilidad pública "la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población".

El artículo 8 de la misma Ley señala que corresponde a las entidades federativas, en su jurisdicción, participar conforme a la legislación federal y local en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Asimismo, el artículo 9 menciona que corresponde a los municipios, dentro de sus jurisdicciones, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.







En este mismo orden de ideas y de acuerdo con la misma fuente, en sus artículos 32 y 33 establece que la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para:

- La regularización de la tenencia de la tierra urbana (Art. 32, frac. VI).
- La acción integrada del sector público que articule la regularización de la tenencia de la tierra urbana con la dotación de servicios y satisfactores básicos que tiendan integrar a la comunidad (Art. 33, frac. VII).

Para el caso de Morelos, dicha legislación es la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, misma que fue aprobada, publicada y entró en vigor en agosto de 2009.

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley General de Asentamientos Humanos, la Federación, a través de la SEDATU, suscribirá acuerdos de coordinación con otras autoridades federales así como con estados y municipios e inclusive con los sectores social y privado, en los que se especificarán los mecanismos para articular la regularización de la tenencias de la tierra urbana y la dotación la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

En este mismo sentido, el artículo 45 de la citada ley especifica que la regularización de la tenencia de la tierra para incorporarla al desarrollo urbano se deberá sujetar a las siguientes disposiciones:

- I. Deberá derivarse como una acción de mejoramiento urbano, conforme al plan o programa de desarrollo urbano aplicable;
- II. Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en el centro de población respectivo. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe de acuerdo a la antigüedad de la posesión, y
- III. 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.

#### Plan Estatal de Desarrollo de Morelos

El artículo 25 de Ley Estatal de Planeación del Estado de Morelos establece que el Plan Estatal de Desarrollo "precisará los objetivos generales, estrategia y prioridades del Desarrollo Integral del Estado, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y municipal, sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y se regirá el contenido de los programas que generen en el Sistema Estatal de Planeación Democrática".

En este sentido, debido a que la falta de derechos de propiedad completos así como la existencia de asentamientos irregulares imponen costos tanto a sus habitantes como al





resto de la sociedad y a las autoridades, el Plan Estatal de Desarrollo 2013 – 2018 (PED 2013 – 2018) incluye los siguientes objetivos estratégicos y las estrategias a partir de las cuales se puede justificar y alinear la implementación de un programa para la regularización de derechos de propiedad para generar valor económico en Morelos.

**Objetivo Estratégico 2.2.** Empoderar a las personas vulnerables en todos los ámbitos de la vida familiar, social y comunitaria.

Estrategia 2.2.1. Establecer políticas públicas de equidad de género.

**Objetivo Estratégico 2.14.** Promover el bienestar de las familias socialmente vulnerables para mejorar su calidad de vida.

**Objetivo Estratégico 4.2.** Ordenar y eficientar el crecimiento urbano y la inversión productiva.

**Objetivo Estratégico 4.3.** Reducir y revertir el impacto ambiental de las actividades humanas.

Estrategia 4.3.1. Garantizar la adecuada operación de las Áreas Naturales.

Línea de acción 4.3.1.2. Coordinar las acciones para la reubicación de asentamientos irregulares.

Objetivo Estratégico 4.4. Planificar la gestión sustentable de los ecosistemas.

Estrategia 4.4.2. Actualizar los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial del Estado.

Línea de acción 4.4.2.4. Ordenar y regular las zonas conurbadas intermunicipales e interestatales.

Línea de acción 4.4.2.6. Regular el desarrollo urbano y las acciones de vivienda bajo parámetros de sustentabilidad.

Línea de acción 4.4.2.7. Evitar nuevos desarrollos inmobiliarios que pongan en peligro el entorno ambiental y la seguridad alimentaria.

**Objetivo Estratégico 5.4.** Fortalecer la administración Tributaria de la Hacienda Pública Estatal.

Estrategia 5.4.1. Implementar un sistema recaudatorio y de fiscalización eficiente diseñado a partir del comportamiento y actitud de cumplimiento de los sujetos obligados.

**Objetivo Estratégico 5.18.** Garantizar la protección de los derechos de propiedad de la ciudadanía.





Estrategia 5.18.1. Implementar en el Instituto de Servicios Registrales y Catastrales del Estado de Morelos el Modelo de Modernización Nacional de los Registros Públicos y el Modelo Óptimo de Catastros.

Línea de acción 5.18.1.1. Actualizar el Marco Jurídico Registral y Catastral.

Línea de acción 5.18.1.8. Vincular la información registral y catastral que abone a la certeza jurídica inmobiliaria y a mantener y actualizar la cartografía del Estado de Morelos.

Estrategia 5.18.2. Promover reforma Constitucional para garantizar el acceso a la inscripción de propiedades privadas.

Línea de acción 5.18.2.1. Promover reformas a leyes y reglamentos para que la regularización de las propiedades sea más rápido, más fácil y más económico.

Línea de acción 5.18.2.2. Definir un programa interinstitucional de regularización de la propiedad en el que se establezcan los diversos procesos a seguir en cada instancia para la regularización de propiedades.

## **Programas Sectoriales de Morelos**

Con respecto al segundo punto de la fracción XVIII del artículo 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, relacionado con los programas sectoriales, se encontró que dentro de los programas elaborados por la presente administración estatal se encuentra el Programa Sectorial de Desarrollo Sustentable.

En este programa se señala que entre las principales problemáticas de la Áreas Naturales Protegidas Estatales se encuentra: la venta y lotificación de terrenos forestales; **los asentamientos humanos irregulares**; el cambio en el uso de suelo de forestal a agrícola; la pérdida de biodiversidad; la introducción de especies exóticas; la ganadería intensiva; la contaminación por residuos sólidos; la falta de instrumentos de planeación y; en general, el manejo inadecuado de sus recursos.

En consecuencia, como parte de las medidas de ordenamiento urbano propuestas dentro del mismo plan, se proponen, entre otas acciones, controlar los asentamientos humanos irregulares e ilegales en zonas ambientalmente estratégicas y en Áreas Naturales Protegidas.

Por su parte, de acuerdo con información publicada en el portal de Internet de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, señala que "como instrumento de planeación, el ordenamiento territorial se concreta en planes o programas, que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable, así como las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo. El plan o programa de ordenamiento territorial es el instrumento básico donde se desarrolla el modelo territorial deseable; en él se expresan







los objetivos, políticas, estrategias, metas, lineamientos, programas, acciones y normas que guiarán el uso y la ocupación, presente y futura, del territorio".

Según lo estipulado en el Artículo 7mo de la LOTDUS, es facultad de la Secretaría de Desarrollo Sustentable "formular, ejecutar y evaluar, en coordinación con los municipios, el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, los programas regionales y demás de competencia estatal, así como vigilar su cumplimiento".

En este sentido, de acuerdo con información del Segundo Informe de Gobierno de Morelos y de entrevistas con diversos funcionarios estatales, en el 2016 se contratará a un consultor para elaborar y publicar el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial. Es importante señalar que debido a que la LOTDUS entró en vigencia a partir del 27 de octubre de 2009 en sustitución de la antigua LOTHA, el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable será el primero de su tipo.

## Esfuerzos locales para otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra

De acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno, con la finalidad de otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra, el gobierno estatal a través de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales (CERT), y como resultado del proceso de regularización de locales y espacios comerciales, entregó el 26 de junio de 2014, en el municipio de Cuautla, 57 escrituras a igual número de beneficiados con el propósito de ofrecer a dichas familias seguridad y certeza jurídica sobre su patrimonio.

Asimismo, según la misma fuente, la CERT cuenta con las facultades para que a través de su director general suscriba todos los actos, operaciones y contratos necesarios para la escrituración en trámite y pendientes de realizar a cargo de los extintos Instituto de Vivienda del Estado de Morelos y Casa Propia para los Morelenses, así como de aquellos bienes que conformen su patrimonio inmobiliario y que haya sido adquirido por cualquier título, naturaleza u operación.

Adicionalmente, de acuerdo con la misma fuente, en julio de 2014 se publicó un decreto que modifica el artículo 132 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, según el cual "se establece como un derecho humano el acceso al Registro Público de la Propiedad para inscribir las propiedades, por lo que la primera inscripción de la propiedad será gratuita y el registro de los actos traslativos subsecuentes será obligatorio; por eso, en Morelos se garantizará el acceso a la inscripción a propiedades privadas en el Instituto de Servicios Registrales y Catastrales, otorgando los medios legales para que los ciudadanos registren su propiedad inmobiliaria".





## Autoridades competentes en la materia

#### Autoridades Federales

## Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

A nivel federal, la institución responsable del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano es la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la cual, según información publicada en su portal de Internet, tiene el propósito de<sup>7</sup>:

"planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, asegurar una vivienda digna, un desarrollo urbano y rural así como otorgar certeza jurídica a los núcleos agrarios; buscando mejorar la calidad de la vida de los Mexicanos, prevenir los asentamientos en zonas de riesgo y coadyuvar en caso de fenómenos naturales para la atención inmediata".

En materia de asentamientos humano irregulares, SEDATU opera el Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Irregulares (PASPRAH).

Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Irregulares

EL PASPRAH, de acuerdo con sus Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes, tiene como objetivo general "contribuir a la promoción, el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante la regulación de hogares en asentamientos irregulares".

Con respecto a la población objetivo del PASPRAH, según las Reglas de operación 2015, la misma está integrada por "aquellos hogares que tienen posesión, pero no certeza jurídica respecto de su lote, que se ubican en localidades de más de 15,000 habitantes y que se encuentran en condición de rezago económico".

De acuerdo con las Reglas de Operación 2015 del PASPRAH, los requisitos para ser beneficiario son:

- Que el solicitante sea mayor de edad, independientemente del sexo;
- Presentar solicitud requisitando el Cuestionario Único de Información Socioeconómica y cumplir con las disposiciones para llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra;
- Tener posesión de un lote irregular;
- No haber recibido previamente recursos del PASPRAH.

El PASPRAH apoya con hasta 10 mil pesos a los hogares en situación de pobreza que habitan en asentamientos irregulares para que cuenten con certeza jurídica respecto a su patrimonio mediante la obtención de un título de propiedad. Cuando el costo total de la regularización sea menor o igual a 10 mil pesos, el recurso del programa será de 100%,

http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/conoce-la-secretaria/mis-vis-obj/





cuando el costo de la regularización sea mayor a 10 mil pesos el excedente deberá ser cubierto por la instancia ejecutora (instancia del orden federal, estatal o municipal), por lo que bajo ninguna circunstancia existe aportación del beneficiario.

## Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo Federal, de carácter técnico y social. Desde 2013 CORETT está integrada al Sector Agrario del Gobierno Federal coordinado por la SEDATU, en el marco de la planeación nacional de las políticas de combate a la pobreza y de la ordenación de los asentamientos humanos en los centros de población.

Según la misma fuente sus objetivos estratégicos son8:

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

En marzo de 2014, el Presidente de la República instruyó al Titular de la SEDATU a convertir a la CORETT en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS)<sup>9</sup>. Según palabras del Presidente de la República, con el INSUS se impulsará la creación de reservas territoriales; la oferta de suelo, a través de proyectos de lotes para vivienda para grupos sociales de bajos ingresos y; acciones para la regularización de la tenencia de la tierra de las viviendas.

Sin embargo, a pesar de los anuncios realizados, aún no existe claridad con respecto a la fecha de inicio de operaciones del INSUS. En este sentido, de acuerdo con una nota publicada en El Economista en mayo de 2014, el entonces Titular de SEDATU comentó que aún estaban trabajando en el decreto de creación del INSUS, es decir, aún estaban definiendo sus facultades para evitar conflictos con otras dependencias. Además, el funcionario comentó que también se estaba trabajando en la construcción de su capital inicial<sup>10</sup>.

http://www.corett.gob.mx/ebd/1/12/Objetivos Estrat%C3%A9gicos/

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>http://www.corett.gob.mx/ebd/2/19/2513/Se anuncia la transformaci%C3%B3n de la CORETT a\_INSUS/

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/05/26/se-retrasa-operacion-instituto-suelo





## Registro Agrario Nacional

Otro órgano desconcentrado de SEDATU, el Registro Agrario Nacional (RAN) se encarga del control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, y de brindar la seguridad jurídica documental, derivada de la aplicación de la Ley Agraria<sup>11</sup>.

Para brindar seguridad jurídica y encargarse del control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, el RAN cuenta con el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) y con el Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional, los cuales se describen a continuación.

## Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar

El RAN y la Procuraduría Agraria (PA) ofrecen apoyos para la regularización de la tierra de manera gratuita a través del Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), el cual brinda asesoría técnica y legal a los núcleos agrarios que lo soliciten para que tengan seguridad jurídica y patrimonial, así como certeza documental sobre sus tierras<sup>12</sup>.

El FANAR atiende a núcleos agrarios de nueva creación, no regularizados y certificados parcialmente. El procedimiento general operativo consiste en:

- Presentar un escrito libre en la Delegación del RAN o de la PA manifestando el interés de regularizar tu tierra;
- Integración de la Carpeta Básica;
- Validación Documental por parte del RAN;
- Una vez validado se realiza una Asamblea de Incorporación al Programa a cargo de la PA y el RAN;
- Después de la Asamblea se inician los trabajo de medición;
- Elaboración de Planos de Exhibición;
- Aprobación de Planos de Exhibición en una Asamblea;
- Elaboración de Planos Definitivos:
- Acuerdo de Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, e inscripción de carpeta en el RAN;
- Expedición de Documentos.

De acuerdo con la página de Internet del FANAR, durante 2013 y 2014 se regularizaron 941 núcleos agrarios, lo cual produjo beneficios para más de 180 mil beneficiarios durante el mismo periodo.

**Autoridades Estatales** 

#### Secretaria de Desarrollo Sustentable

A nivel Estatal, la autoridad encargada del desarrollo territorial es la Secretaría de Desarrollo Sustentable (SDS). Según información de la página de Internet de la SDS, sus políticas públicas "girarán en torno al ordenamiento ecológico y urbano del territorio y al

<sup>11</sup> http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/conoce-el-ran

<sup>12</sup> http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/programas/fanar





uso responsable de los recursos naturales como factores primordiales para lograr el desarrollo sustentable de los centros de población, proyectando y coordinando las acciones necesarias para la participación del Gobierno Federal y los Ayuntamientos; prestando particular importancia a la protección ambiental a través de acciones que comprometan conjuntamente a la ciudadanía con sus autoridades, implementándose para ello fondos de inversión social y consejos ciudadanos que promuevan su participación activa, haciendo de la sustentabilidad un modelo de cultura ciudadana"13.

Siguiendo la misma fuente, entre las facultades del Secretario de Desarrollo Sustentable, se encuentran:

- Establecer y dirigir la política de la Secretaría, así como coordinar en términos de Ley, la del sector a su cargo;
- Expedir previo acuerdo con el Gobernador las políticas de ordenamiento territorial y asentamientos humanos, de vivienda y equilibrio ecológico en el ámbito de su competencia;
- Proponer, dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, vivienda y equilibrio ecológico así como todos aquellos de carácter sectorial que establezca el Plan Estatal de Desarrollo vigente;
- Proponer al Gobernador los proyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de competencia de la Secretaría y del sector respectivo, previa validación de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado;
- Proponer al Gobernador, las declaratorias de Áreas Naturales Protegidas del Estado y;
- Ejercer las demás facultades que las disposiciones legales le confieran expresamente, así como aquellas otras con el carácter de no delegables, le asigne el Gobernador.

#### Comisión Estatal de Reservas Territoriales

La Comisión Estatal de Reservas Territoriales (CERT) ,es un organismo de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos y de acuerdo con información publicada en su página de Internet tiene, entre otras, las siguientes funciones<sup>14</sup>:

- i. Adquirir, enajenar, arrendar, afectar en fideicomiso, permutar y en general realizar cualquier acto jurídico destinado a la Constitución de Reservas Territoriales y la regularización de la tierra, conforme a los programas de Desarrollo Urbano Estatal y los que de éste se deriven, así como para la ejecución de los planes y programas de desarrollo integral, cuidando en todo caso el medio ambiente y las reservas ecológicas del Estado.
- ii. Ejecutar la enajenación del suelo a personas Físicas o Morales, en congruencia con el programa de desarrollo urbano que corresponda y con estricto apego a las leyes y reglamentos sobre la materia.
- iii. Realizar el inventario del patrimonio territorial, libre de edificaciones, del gobierno estatal y coadyuvar, en su caso, con el Gobierno Federal, a fin de concretar los

<sup>13</sup> http://sustentable.morelos.gob.mx/categoria/quienes-somos/objetivos

<sup>14</sup> http://cert.morelos.gob.mx/FUNCIONES





trámites que se requieran para protocolizar el traslado de dominio, a favor de la comisión, del suelo que corresponda.

- iv. Coadyuvar en la política estatal en materia de Planeación Urbana, así como en el aprovechamiento y destino de los recursos Territoriales del Estado.
- v. Analizar los planteamientos de usos y reservas del suelo contenidos en los programas municipales de desarrollo urbano con objeto de realizar los estudios de delimitación y tenencia, que establecen las reservas territoriales.
- vi. Proponer a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas acuerdos de coordinación con la federación para la adquisición o constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda.
- vii. Realizar negociaciones con los poseedores o propietarios del suelo urbano en las reservas territoriales previstas en los programas de desarrollo urbano, estatal y municipal, así como realizar los actos jurídicos o Administrativos que aseguren el destino previsto para dichas reservas.
- viii. Realizar las gestiones de orden financiero o administrativo que apoyen los programas que incidan en la utilización del suelo de la reserva territorial.
- ix. Celebrar convenios de coordinación entre los municipios y de éstos con el Gobierno del Estado y la Federación, así como con entidades públicas y en su caso privadas, con el propósito de apoyar las actividades y acciones que involucren programas de la Comisión en materia de Reservas Territoriales, en su generación, administración, promoción y la gestión, procuración y seguimiento de la regularización de la tenencia de la tierra para la prevención así como la. Reordenación y control del crecimiento urbano.
- x. Celebrar con inversionistas los contratos que correspondan para la transferencia de reservas territoriales de acuerdo al uso del suelo que se apruebe, previa autorización del Congreso del Estado.

#### Instituto de Servicios Reaistrales y Catastrales del Estado de Morelos

El Instituto de Servicios Registrales y Catastrales (ISRyC) del Estado de Morelos es un Organismo Público Descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobierno y de según información de su página de Internet, es la institución mediante la cual es Estado presta el servicio de dar publicidad a los actos jurídicos que conforme a la ley deban surtir efectos contra terceros.

De acuerdo con la misma fuente, el ISRyC es el encargado de brindar servicios registrales; elaborar y ejecutar un Programa de Modernización Integral en todos los componentes que establece el Modelo de Modernización Nacional; brindar servicios descentralizados en diversas regiones del Estado de Morelos y; ajustar su desarrollo y operación al Plan Estatal de Desarrollo vigente en el Estado, a los Programas Sectoriales, a los Programas Operativos Anuales y al Presupuesto aprobado.

#### Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial

El 23 de julio de 2014 se publicó en el Periódico Oficial Tierra y Libertad un decreto por medio del cual se modificó el Capítulo III del Título Primero de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos (LOTDUS).

Este cambio consistió en sustituir al Consejo Estatal de Desarrollo Urbano por el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial para mantener la legislación local actualizada en







relación con la Estrategia Nacional para el Ordenamiento Territorial, misma que dispone que las Entidades Federativas deben constituir sus Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial como un requisito para poder acceder a los recursos de algunos programas federales.

El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial es un órgano institucional con participación de la sociedad organizada y coadyuvará al cumplimiento de los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable. Sus principales funciones incluyen:

- **I.** Asesorar a las autoridades competentes en el proceso de planeación del ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable de los centros de población de acuerdo con los fines de esta Ley;
- **II.** Opinar en la elaboración y cumplimiento del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable;
- **III.** Sugerir mecanismos para ordenar y regular las Zonas Conurbadas y Zonas Metropolitanas tanto Intermunicipales como Interestatales;
- **IV.** Ser el conducto para dar a conocer las propuestas y observaciones que haga la comunidad organizada respecto del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano sustentable de los centros de población;
- **V.** Sugerir la formulación de programas de desarrollo urbano sustentable que respondan a las necesidades de la comunidad;

#### **Autoridades Municipales**

Debido a que cada Municipio tiene una estructura de gobierno distinta y a la complejidad que surge ante la ausencia de derechos de propiedad completos, no es posible identificar una misma instancia como la responsable del ordenamiento territorial y urbano.

Por ejemplo, en Cuernavaca existe una Secretaría de Desarrollo Sustentable y una Secretaría de Infraestructura Urbana Obras y Servicios Públicos, mientras que en Cuautla todas esas funciones corresponden a la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras, Servicios Públicos y Protección Ambiental.

Además, es importante señalar que las Secretarías a nivel municipal no cuentan con una página de Internet propia, situación que complica la obtención de información relacionada con los programas que implementan y los resultados que obtienen.

#### Propiedades que son aptas para regularización

Por otra parte, es importante mencionar que no todos los asentamientos irregulares se dan en las mismas condiciones y por lo tanto el actuar de las autoridades al respecto debe considerar tales diferencias. Así, los asentamientos irregulares pueden presentarse en Áreas Naturales Protegidas (ANP), terrenos privados, terrenos municipales, estatales o federales y terrenos ejidales.







En este sentido, los asentamientos en ANP no son susceptibles de regularización debido a que, de acuerdo con la Comisión Nacional de Áreas Protegidas<sup>15</sup> (CONANP) dichas áreas "son las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas". Así, para evitar la alteración de estas áreas, la ley limita el cambio de uso de suelo en las mismas, evitando las construcciones y demás actividades que pongan en riesgo su biodiversidad.

Por su parte, los asentamientos irregulares establecidos en terrenos privados se pueden regularizar a través de la compra o expropiación del terreno para su posterior lotificación y escrituración y registro de acuerdo con los procedimiento establecidos en la ley.

En el caso de los asentamientos ubicados en terrenos municipales, estatales o federales, la regularización se puede dar a partir de la cesión de los derechos por parte de la autoridad propietaria del terreno para posteriormente comenzar su subdivisión, escrituración y registro ante las autoridades.

Adicionalmente, los asentamientos establecidos en terrenos ejidales merecen un tratamiento especial. De acuerdo con Iracheta y Smolka (2004), a diferencia de la regularización de asentamientos en predios privados, municipales o estatales que corresponde a los gobiernos estatales, la regularización de los ejidos es una responsabilidad del gobierno federal. En este sentido, la legislación vigente para aplicar el Artículo 27 de la Constitución es la Ley Agraria.

Si bien en un inicio la privatización de los ejidos era imposible, en 1992 como parte de las políticas para modernizar al país, se reformó el Artículo 27 de la Constitución permitiendo modificar completamente el régimen de tenencia de la tierra en el país.

De acuerdo con Horacio Mackinlay (1993), uno de los cuatro cambios más importantes al artículo 27 de la Constitución fue la privatización del ejido, mismo que posibilitó: la transmisión de los derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; el otorgamiento al ejidatario del dominio sobre su parcela y; la venta de la misma respetando el derecho de preferencia previsto por la ley.

A partir de estas modificaciones, las tierras ejidales pueden ser rentadas o vendidas a otros miembros del ejido. Además, si existe consenso entre los miembros y las autoridades del ejido, las tierras pueden ser privatizadas y vendidas a terceros, facilitando la inversión privada en el campo e incrementando la certidumbre sobre dichas inversiones.

Dichas reformas introducidas en 1992 son de particular importancia en el contexto actual ya que en algunos casos el establecimiento de asentamientos irregulares o ilegales consecuencia del crecimiento desordenado de las ciudades se ha llevado a cabo en

-

<sup>15</sup> http://www.conanp.gob.mx/regionales/







terrenos de propiedad ejidal, haciendo necesaria la intervención de las autoridades para regularizarlos.

# Capítulo 3. Recomendaciones de Políticas Públicas

Una vez estudiada la literatura, las lecciones de experiencias empíricas a nivel internacional, la situación actual en Morelos, y el marco jurídico aplicable a nivel nacional y local, se puede proceder a elaborar una serie de recomendaciones de política pública. Estas recomendaciones se pueden organizar en dos grandes rubros de acciones: primero, en implementar una estrategia de regularización de la propiedad y segundo, en realizar una serie de acciones a través del Comité Estatal de Ordenamiento Territorial para realizar acciones adicionales de mejorar de marco normativo y políticas del estado para prevenir nuevos asentamientos irregulares y facilitar la regularización de los existentes.

# Implementar una estrategia de regularización de la tenencia de la tierra para generar valor económico en el Estado de Morelos

La solución para regularizar la tenencia de la tierra en Morelos debe considerar y aprovechar los programas federales y locales existentes, además de y las ideas o propuestas de solución elaboradas anteriormente por quienes han estudiado esta problemática. Se debe además considerar el tema del financiamiento para el programa y asegurar que toda la estrategia tenga los recursos suficientes para implementarse exitosamente.

Así, se sugiere para el caso de Morelos que la Secretaría de Gobierno, a través de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales (CERT), implemente una estrategia de regularización de la tenencia de la tierra para generar valor económico que genere sus propios recursos y además aproveche y conjunte los esfuerzos federales existentes implementados por la SEDATU y otras instancias federales.

Dicho programa de regularización de la propiedad estaría integrado por tres vertientes:

- I. Cuantificar y valuar correctamente los terrenos en propiedad de la CERT para proceder a comercializarlos.
- II. Utilizar parte de estos recursos para regularizar asentamientos irregulares, pidiendo el pago de escrituras como corresponsabilidad de los beneficiarios. También se pueden aprovechar los apoyos que otorga el Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH);
- III. Utilizar la otra parte de los recursos para promover a la oferta de suelo servido y vivienda social como medida para prevenir el surgimiento de nuevos asentamientos irregulares.

A continuación se explica con mayor detalle el funcionamiento de cada una de las tres vertientes propuestas.







## I. Comercializar los terrenos propiedad de la CERT

De acuerdo a datos proporcionados por la propia dependencia, la CERT tiene en su posesión al menos 61 predios urbanos en el estado de Morelos con una superficie total de más de 40 hectáreas cuyo valor catastral supera los \$130 millones de pesos pero cuyo valor de mercado podría superar los \$800 millones de pesos de acuerdo con una valoración preliminar de los precios de mercado.

Para poder utilizar estos activos, la CERT debe obtener el valor comercial de estos terrenos y así proceder a comercializarlos. Actualmente la CERT no tiene la capacidad ni los recursos para obtener los avaluos de estos terrenos por lo que resultaría conveniente que el Gobierno del Estado encontrar la forma de realizar estos avaluos. Se recomienda que la Secretaría de Adminstración del Estado contrate los servicios de un perito valuador que se dedique a establecer los valores comerciales de los predios en propiedad de la CERT. Destrabar la venta o permuta de estos terrenos generaría recursos frescos para un programa ambicioso de regularización de la propiedad, reordenamiento urbano y reservas territoriales.

## II. Crear un programa de regularización de la propiedad

La CERT poría establecer un programa de regularización de la propiedad con dos vertientes: el primero a través de recursos provenientes del Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), y el segundo a través de recursos propios.

El Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH) es un programa de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que apoya con hasta 10 mil pesos a los hogares en condiciones de pobreza que habitan en asentamientos irregulares para que obtengan escrituras y cuenten con certeza jurídica sobre la tenencia de su tierra.

Para el caso de los polígonos que no sea posible regularizar a través del PASPRAH debido a las condiciones socioeconómicas de sus habitantes o las limitaciones presupuestales u operativas del programa federal, se propone la regularización de la propiedad a través de recursos propios, ya sea los obtenidos a través de la comercialización de los terrenos en propiedad de la CERT, o a través de un esquema que incluya pagos solidarios de parte de los beneficarios.

En este sentido, una opción sería retomar, con algunos ajustes, una de las propuestas contenidas en el documento titulado "México Compacto: Las condiciones para la densificación urbana inteligente de México" publicado en 2014 por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, la Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas A.C. y SIMO Consulting, en el cual, entre otros puntos, se identificó la regularización de la propiedad como un factor importante de la densificación urbana.







Específicamente, el documento argumenta que es clave considerar a los habitantes de los asentamientos irregulares para poder tratar el problema de su informalidad y vulnerabilidad en conjunto como parte integral del sistema urbano. Si las estrategias de densificación no consideran la provisión de espacio habitable para familias de escasos recursos, seguirán apareciendo desarrollos irregulares.

Así, se propone la creación de un programa en Morelos que cumpla con las siguientes características, el cuál está basado en una de las propuestas del citado documento:

- Que la CERT adquiera, ya sea por compra o permuta, los lotes aptos a ser regularizados. Para obtener estos lotes, la CERT podría usar los recursos financieros obtenidos por la comercialización de la reserva territorial con la que cuenta. Una vez que tenga la propiedad de los lotes irregulares puede proceder a escriturar directamente los predios a los beneficiarios.
- 2. Condicionar la entrega de recursos financieros a:
  - Que los beneficiarios paguen por lo menos el costo de la escritura y, si la CERT lo considera apropidado, un pago representativo para cubrir el costo de la propiedad.
  - La implementación de un programa simultáneo de venta de lotes servidos, que permita atender las necesidades que dieron origen a la ocupación irregular de predios.

Con relación al primer punto, se requiere diseñar una estrategia para identificar todos los asentamientos irregulares existentes en el estado. Esta tarea podría estar a cargo del Instituto de Servicios Registrales y Catastrales del Estado de Morelos, en coordinación con la CERT y cada uno de los gobiernos municipales.

Una vez que se tengan identificados y mapeados los polígonos en los que se encuentran los asentamientos irregulares a nivel municipal, se podría organizar un grupo de trabajo que, tomando en cuenta los planes de desarrollo urbano y las áreas naturales protegidas entre otras consideraciones, defina cuáles son los polígonos aptos para ser regularizados y les asigne una orden de prioridad.

Posteriormente, las autoridades municipales o estatales bajo supervisión de la CERT, deberán realizar un censo del número de familias que habitan en cada uno de los polígonos propuestos para ser regularizados y así obtener información con respecto al número de potenciales beneficiarios, predios regularizados, superficie a regularizar y demás información socioeconómica y demográfica que se considere pertintente.

Adicionalmente, una vez identificados, definidos y priorizados los polígonos a intervenir, se podrían establecer las condiciones bajo las cuales la CERT podría adquirirlos dada la situación legal de la tierra, lo anterior considerando la información socioeconómica obtenida a través de los censos realizados previamente. En este mismo momento se podría establecer el precio por m2 y de la escritura que los beneficiarios deberían de pagar para poder obtener sus escrituras.







Se podría, en particular, dar prioridad a familias beneficiarias del programa de Apoyo a Proyectos Productivos para Jefas de Familia: "Empresas de la Mujer Morelense." Este programa según sus reglas de operación "promueve el empoderamiento de las mujeres Jefas de Familia, mediante el fomento de actividades productivas para mejorar la calidad de vida, reactivar la economía y generar empleos e ingresos para el sostenimiento económico del hogar y su familia."

Considerando que el estudio de Lanjouw y Levy (1998) estima que regularizar propiedades de jefas de famila puede llegar a tener hasta el doble de impacto que el de un hogar tradicional, y considerando que el apoyo a Jefas de Familia es una prioridad para el Gobierno de Morelos enmarcada en el Plan Estatal de Desarrollo, podría resultar conveniente enfocar el programa de regularización de derechos de propiedad al grupo de beneficiarias del Programa Empresas de la Mujer Morelense. Además de que estas beneficiarias ya fueron seleccionadas por sus características socioeconómicas, dar prioridad a las beneficiarias de este programa tendría la ventaja que ya se cuenta con información de estas personas lo que facilitaría la evaluación del programa a través del tiempo.

De manera paralela a los trabajos de identificación de polígonos y elaboración de los censos, el Consejo Estatal de Reordenamiento Territorial (CEOT), podría trabajar en una reingeniería de los trámites y procesos necesarios para facilitar o agilizar los trámites necesarios para llevar a cabo la regularización de las propiedades. Este punto se discutirá más adelante en este capítulo.

Además, para poder recuperar parte de la inversión realiazada para regularizar los predios, se podría implementar un sistema de pagos, que podrían definir la CERT y la Secretaría de Desarrollo Social, para que los beneficiarios del proceso de regularización que no se encuentren en situación de pobreza patrimonial puedan pagar, posiblemente en el mismo recibo del impuesto predial, el valor de la tierra obtenida a través de la regularización.

Elaboración de un programa piloto de regularización de derechos de propiedad

Con la finalidad de probar el diseño y la viabilidad del programa de regularización propuesto, así como para identificar posibles áreas de oportunidad que permitan evaluar su funcionamiento y realizar ajustes para fortalecer la operación del programa y potenciar sus resultados, se propone la elaboración de un programa piloto que atienda a un universo inicial de aproximadamente 200 beneficiarios.

Para aprovechar los esfuerzos ya realizados por las autoridades estatales, especialmente la Secretaría de Desarrollo Social, las primeras 200 beneficiarias del programa piloto de regularización de derechos de propiedad para generar valor económico en el Estado de Morelos pueden ser jefas de familia que anteriormente ya fueron apoyadas por el programa de Apoyo a Proyectos Productivos para Jefas de Familia: "Empresas de la Mujer Morelense".







Así, además de avanzar todavía más en la agenda de género del Estado, se estaría aprovechando el contacto existente con las cerca de 9 mil mujeres que ha apoyado el programa "Empresas de la Mujer Morelense" durante sus tres primeros años de operación.

En un inicio, se propone realizar un cruce de información utilizando los mapas sobre tenencia de la tierra elaborados por la Secretaría de Desarrollo Sustentable (SEDESU) con la información de las mujeres apoyadas por el programa "Empresas de la Mujer Morelense" de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO), para identificar a las jefas de familia que habitan en polígonos donde la tenencia de la tierra es predominantemente informal.

Una vez realizado ese cruce de datos y obtenido un primer subgrupo de mujeres apoyadas, se podrían aprovechar los mecanismos de acompañamiento permanentes que la SEDESO ha desarrollado con las jefas de familia apoyadas para obtener información adicional por parte de las jefas de familia sobre su situación con relación a la tenencia de la tierra.

Posteriormente, se propone la realización de un grupo de enfoque con una muestra de las jefas de familia identificadas en el paso anterior para conocer de primera mano su interés y sus preguntas e inquietudes con respecto a la regularización de la tenencia de la tierra. En esta etapa se espera obtener información con respecto a su situación socioeconómica y a su interés para obtener un título de propiedad; su disposición a pagar por el mismo; su disposición para utilizarlo como garantía ante un banco para solicitar un crédito para invertir en su empresa y; sobre su percepción de la importancia de contar con un título de propiedad.

Adicionalmente se podría elaborar una encuesta para ser realizada entre las jefas de familia identificadas y que ésta tenga un doble propósito. Por un lado ayudar a seleccionar a las integrantes de la muestra del programa piloto y por otro servir para el levantamiento de una línea base que permita complementar la información existente sobre las beneficiarias y así poder relizar una mejor evaluación del impacto del programa.

Finalmente, una vez definida la muestra de jefas de familia se puede inciar el programa piloto dirigiéndolas a la Comisión Estatal de Reservas Territoriales (CERT) para iniciar con los trámites necesarios para llevar a cabo el proceso de regularización de los derechos de propiedad.

#### III. Promover la oferta de suelo servido y vivienda social

Una alternativa para hacer frente a las causas y no solo a las consecuencias del surgimiento de los asentamientos irregulares consiste en la implementación de un programa enfocado a desarrollar lotes de tierra con servicios y/o vivienda social y asignarlos a través de condiciones favorables entre la población de menores ingresos.

Un programa con tal finalidad podría estar a cargo de la CERT misma que, de acuerdo con información publicada en su portal de Internet, tiene entre sus objetivos fomentar la







Constitución de Inmobiliarias Sociales en las áreas de reserva o regularización que incorporen al sector social al Desarrollo Inmobiliario.

En este sentido, como primer paso la CERT debería identificar polígonos aptos para el desarrollo de vivienda social, de acuerdo con los Planes y Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Una vez identificados dichos polígonos, la CERT podría adquirirlos y diseñar para cada uno un Plan Maestro de Desarrollo en el que se especifiquen las áreas para la producción de vivienda, el establecimiento de centros de abasto, los espacios públicos, el trazado de las vías de comunicación y gestionar ante las instancias correspondientes la provisión de servicios públicos.

A partir de la elaboración del Plan Maestro de Desarrollo y una vez elaborados los convenios para la provisión de servicios públicos en dichos polígonos, se podría realizar la lotificación de las áreas destinadas para vivienda. Una vez realizada la lotificación, se podría decidir si la tierra se venderá como lotes con servicios o si se construirá vivienda social.

Adicionalmente, se podrían licitar los predios destinados a los centros de abasto con la intención de recuperar parte de la intención con las ganancias generadas a través de estas ventas.

Por su parte, la asignación de dichos lotes o viviendas podría realizarse a través de condiciones de financiamiento favorables dando preferencia a:

- Familias de escasos recursos que decidan incorporarse al sector formal y que carezcan de los medios para acceder a un crédito hipotecario;
- Familias reubicadas como consecuencia del establecimiento de Áreas Naturales Protegidas o de la realización de expropiaciones;
- Habitantes de asentamientos humanos irregulares existentes.
- Hogares encabezados por Jefas de Familia participantes del programa Empresas de la Mujer Morelense.

Un programa de esta naturaleza debe contemplar medidas para evitar beneficiar a especuladores y así evitar la generación de nuevos asentamientos irregulares como medida de presión para posteriormente ser reubicados en un lote con servicios. Para evitar tal situación, se propone que dicho programa otorgue apoyo únicamente a quienes:

- Comprueben que no cuentan con la capacidad económica suficiente para adquirir una vivienda por las vías convencionales;
- Participen en la economía formal;
- Renuncien a sus propiedades dentro de asentamientos irregulares:
- No hayan sido beneficiados anteriormente;
- Instaurar una política de cero tolerancia ante nuevas invasiones.

Asimismo, para fortalecer la operación del programa, se sugiere que:

44





- Los créditos sean otorgados a las familias y no a los individuos, de tal forma que una familia no pueda ser beneficiada dos veces por el programa;
- Los títulos de propiedad incluyan el nombre de las jefas de familia, fortaleciendo el acceso de las mujeres a la propiedad;
- Los trámites y procedimientos para obtener los beneficios del programa sean sencillos y transparentes;
- Se publique el padrón de beneficiarios y se mantenga actualizado;
- Se elabore y publique, al igual que el padrón de beneficiarios, una lista ordenada de espera de personas que cumplan con los requisitos para recibir los beneficios del programa en siguientes desarrollos, con la finalidad de desincentivar nuevas invasiones.

Reorganizar y fortalecer el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, así como elaborar y publicar el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial

En complemento a la implementación de la estrategia descrita anteriormente y con la finalidad de fortalecer a las instituciones y al marco legal relacionado con el desarrollo territorial y urbano se sugiere que la Secretaria de Desarrollo Sustentable implemente las siguientes recomendaciones con respecto al Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial (CEOT). Muchas de las recomendaciones pueden ser atendidas en la elaboración y publicación, que están pendientes, del reglamento interno del Consejo.

Adicionalmente, resulta fundamental para la Secretaría de Desarrollo Sustentable concluir el proceso de licitación, elaboración y publicación del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT), mismo que establece los principales lineamientos en la materia y a partir del cual se elaboran los Programas de Reservas Territoriales (a cargo de la CERT) y de Vivienda (a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado). La importancia del PEOT, adicionalmente de que de éste se desprenden otros programas, consiste en que brinda insumos básicos para los trabajos del CEOT.

En la elaboración y publicación del PEOT y del reglamento interno de la CEOT se sugiere incluir las siguientes consideraciones:

- i. Modificar la membresía del CEOT.
- ii. Aumentar la frecuencia mínima obligatoria de reuniones del CEOT y sus Subcomités.
- iii. Elaborar un Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda que reúna, ordene y armonice toda la legislación en la materia en un mismo ordenamiento.
- iv. Revisar y agilizar los trámites y procesos necesarios para la regularización de la tierra.
- v. Promover la transparencia en las actividades y resoluciones del CEOT.
- vi. Delinear criterios para proponer zonas prioritarias de atención.
- vii. Proponer zonas aptas para ser regularizadas o reajustadas.

Para entender mejor cada una de estas recomendaciones, a continuación se detalla en qué consiste cada una así como las medidas necesaria a tomar para su implementación.







#### Modificar la membresía del CEOT

Desde su creación y debido al cumplimiento de los lineamientos emitidos por la SEDATU, el CEOT se integró a partir de una membresía tan extensa que lo hace prácticamente inoperante. Si bien el artículo 16 de la LOTDUS trata de resolver esta problemática al ordenar la creación de una Subcomisión Técnica cuyas funciones son asesorar y apoyar permanentemente al CEOT y atender los asuntos que a éste le competan, no se debería descartar un acuerdo entre el Estado y la SEDATU para disminuir el número de participantes en el CEOT de modo que se vuelva funcional. Debido a lo anterior y con la intención de fortalecer al CEOT para que sea un órgano relevante, se propone lo siguiente:

- Modificar la fracción VIII del Artículo 13 de la LOTDUS de modo que se reduzca el número de vocales del CEOT o bien para que su presencia sólo sea requerida cuando se traten temas de su competencia.
- Reformar el Artículo 14 de la LOTDUS para eliminar el condicionamiento de la validez de las Sesiones del CEOT a la presencia de más de la mitad de sus miembros. Se podría modificar para decir que todos los miembros deben ser convocados con un plazo razonable pero que no es necesario contar con la mitad de los miembros para validar las reuniones; también se puede analizar el esquema de designar miembros que son indispensables para las reuniones y solicitar que esos sí deben estar presentes.

Aumentar la frecuencia mínima obligatoria de reuniones del CEOT y sus Subcomités

Al igual que en el Reglamento Interno del extinto Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, se sugiere incluir un capítulo dentro del Reglamento Interno del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial dedicado a las sesiones del Consejo y las Subcomisiones.

El antecedente encontrado en el artículo 13 del Reglamento Interno del CEDU requiere que las sesiones del Consejo se realicen dos veces por año y las de las Subcomisiones sean mínimo cada dos meses, salvo el caso de la Subcomisión de Vigilancia de la Reserva Territorial Declarativa, la cual debe sesionar por lo menos una vez cada mes. Todo esto con el propósito de agilizar los trabajos conducentes a la regularización de la propiedad en el Estado de Morelos.

Asimismo, el mismo artículo indica que durante la primera sesión del CEOT será sometido para aprobación del Consejo y/o de las Subcomisiones el calendario anual de sesiones. Por su parte, el artículo 16 del mismo Reglamento establece la diferencia entre las sesiones ordinarias (las cuales estarán calendarizadas y deberán convocarse con al menos cinco días hábiles de anticipación), y las extraordinarias (las cuales deberán ser convocadas con 24 horas de anticipación).

En este sentido, se sugiere incluir en el Reglamento Interno del CEOT la obligatoriedad de que el Consejo realice mínimo una sesión ordinaria cada tres meses y que las Subcomisiones realicen al menos una sesión ordinaria cada mes, esto con la intención de que el CEOT sea un órgano útil y activo en las tareas de Ordenamiento Territorial.





## Elaborar un Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda

Una de las tareas que podría realizar el reorganizado y fortalecido CEOT es la elaboración de un Código que reúna y armonice toda la legislación en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda para el Estado de Morelos, lo cual representaría un fortalecimiento del marco legal. Para entender mejor esta propuesta, a continuación se describe la experiencia de Aguascalientes, identificada como una de las mejores prácticas a nivel nacional.

Aguascalientes cuenta con un Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda que se concluyó y aprobó en 2013 y que sustituye al anterior Código Urbano publicado en 1994. El nuevo Código está integrado por 17 títulos, 67 capítulos y 1,134 artículos. Dicho Código establece las facultades y responsabilidades de todas las autoridades competentes en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda, así como las atribuciones y la integración de las distintas Comisiones y Comités relacionadas con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la vivienda.

De acuerdo con información del Tercer Informe de Gobierno de Aguascalientes<sup>16</sup>, el nuevo Código se creó para contar con un fundamento legal para impulsar la Reforma Urbana que requiere el crecimiento de Aguascalientes. Según la misma fuente, este código "vincula el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la vivienda, respalda el desarrollo urbano sustentable, promueve la movilidad integral, propicia la homologación de la normatividad del desarrollo urbano municipal, promueve la inversión a través de una gestión urbana eficiente, y fortalece el equipamiento y la vivienda social y multifamiliar".

En el tema de regularización de la propiead, en Aguascalientes las Comisiones Municipales de Ordenamiento de la Propiedad son las encargadas de detectar los predios con irregularidades y turnarlos al Instituto de Vivienda y Social y Ordenamiento de la Propiedad (IVSOP), para su regularización de acuerdo con los criterios establecidos en el Título Quinto, Capítulo III, del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes.

Para el caso de Morelos, la labor de detectar y proponer predios para su regularización podría estar a cargo de la Subcomisión Técnica del CEOT, misma que los turnaría a la CERT aprovechando sus facultades para regularizar la propiedad según lo establecido en el Capítulo III, "Regularización de la tenencia de la tierra", del Título Cuarto, "Reservas territoriales", de la LOTDUS. En el caso de que dichos predios se ubiquen en terrenos ejidales o comunales, se deberá proceder conforme a lo establecido en la legislación federal.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup>http://www.aguascalientes.gob.mx/transparencia/informacion/IngCarlosLozano/TercerInforme/Informe Ejecutivo2013.pdf







Revisar y agilizar los trámites y procesos necesarios para la regularización de la tierra

Se sugiere que una de las funciones del CEOT sea la elaboración de un manual público con los lineamientos y los pasos necesarios a seguir para la regularización de los distintos tipos de tenencia de la tierra (tierra comunal, ejidal, en disputa o privada).

Así, a partir de la elaboración de este manual tanto las autoridades involucradas o interesadas como los posibles beneficiarios podrían consultar la información y saber qué trámites y qué procedimientos son los necesarios para poder regularizar la tenencia de la tierra.

Entre los elementos que deben contener dichos manuales se encuentran:

- Identificación y funciones de todas las autoridades competentes en la materia;
- Listado de trámites requeridos y descripción de los procedimientos a realizar;
- Documentación y condiciones necesarias para realizar los trámites;
- Estimado de tiempos y costos de conclusión de los trámites de regularización;
- Listado de programas que ofrecen apoyos para la regularización de la tenencia de la tierra.

Una vez identificadas las autoridades involucradas, los trámites y los procedimientos necesarios para regularizar la tenencia de la tierra en sus distintas modalidades, resultaría conveniente estudiar cada uno de estos procesos en busca de áreas de oportunidad, de modo que se puedan identificar procesos ineficientes, redundantes, cuellos de botella o cualquier otra situación que se pueda corregir para hacer que los trámites de regularización sean más sencillos y expeditos.

#### Promover la transparencia en las actividades y resoluciones del CEOT

Si bien Morelos ha realizado importantes esfuerzos en materia de transparencia como la puesta en marcha del portal <a href="www.transparenciamorelos.mx">www.transparenciamorelos.mx</a> resulta fundamental mantener actualizado dicho portal y hacer pública toda la información relacionada con las órdenes de día, actas y resoluciones producto de los trabajos de la CEOT así como la integración y publicación de un padrón de beneficiarios con la información de las personas que reciban un título de propiedad como consecuencia de las acciones de regularización implementadas.

#### Delinear criterios para proponer zonas prioritarias de atención

Al reunir todos los actores relevantes en el tema de regularización de derechos de propiedad, el CEOT es también el conducto idóneo para definir zonas prioritarias de atención. Las reuniones que se han llevado a cabo con diversos funcionarios, así como el trabajo de investigación realizado para elaborar este documento, han arrojado preliminarmente tres zonas de interés para el gobierno que podrían ser las primeras abordadas:

1. Predios baldíos de propiedad privada en zonas urbanas. Estos predios son de especial interés por que servirían como reservas territoriales para el crecimiento urbano, sobre todo de Cuernavaca.







- 2. La zona alrededor de la estación del tren en Cuernavaca. El gobierno estatal tiene un especial interés en organizar y desarrollar esta zona de la mano del establecimiento de la estación de tren en el centro de la ciudad.
- 3. La zona del Tepozteco. Esta Área Natural Protegida es de importancia simbólica para los Morelenses y a la vez cuenta con una problemática importante de invasiones y de asentamientos irregulares. Las autorididades estatales consideran que se podría regularizar la zona como una importante acción simbólica de este programa.

Sería conveniente que el CEOT confirme el interés en regularizar estas áreas prioritarias y defina si hay alguna otra que se debería de priorizar.

#### Proponer zonas aptas para ser regularizadas o reajustadas

Otra de las funciones que podría adquirir el CEOT es la identificación y propuesta de predios o zonas aptas para ser regularizadas o reajustadas. En este sentido, existen experiencias internacionales de intervenciones exitosas de reajuste de tierras que inclusive han resultado auto-financiadas y que si bien no fueron diseñadas para resolver el problema de los asentamientos irregulares, pueden ser fácilmente adaptadas para resolver dicha problemática.

Uno de los exponentes de este tipo de experiencias es Corea del Sur, país que en una situación similar a la de México, experimentó un rápido proceso de urbanización seguido de una rápida industrialización. La rápida urbanización e industrialización generó un desequilibrio entre la oferta y la demanda de viviendas y de suelo urbano con servicios, lo cual fomentó la especulación y el encarecimiento de la tierra urbana.

Para resolver ese desequilibrio las autoridades incrementaron la oferta de suelo urbano y vivienda. En 1978 se creó la *Korea Land Development Corporation*, se promulgó la *Housing Site Development Promotion Law* y se mitigó la demanda especulativa a través del establecimiento de límites sobre las extensiones de suelo urbano y mediante impuestos a las ganancias de capital por el incremento en el valor de la tierra.

Se podrían implementar esquemas en donde se reorganice el uso y propiedad de ciertos polígonos de interés, tal cómo se ha hecho en Corea del Sur por mucho años. Un programa con estas características se implementó entre 1940 y 1980 en Corea del Sur y posteriormente se retomó a partir del año 2000. A través de este esquema, los propietarios contribuyen con sus lotes para formar una reserva de tierra (*land pooling*) para ser desarrollada y lograr mayor plusvalía. Se elaboran planes de desarrollo en conjunto con los habitantes e inversionistas. Los propietarios reciben a cambio tierra con servicios (*land redjustment*) o dinero según el valor y la extensión de la tierra proporcionada al proyecto.





# Capítulo 4. Medición de Impacto

Una vez explicada la estrategia de regularización de la tenencia de la tierra para generar valor económico en el Estado de Morelos, el siguiente paso consiste en desarrollar una metodología que permita estimar el impacto que la implementación de dicha estategia podría generar.

¿Cómo cuantificar el impacto de la estrategia?

La propuesta de política pública se centra en dos vertientes:

- Impulsar, a través de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales, un programa de regularización de derechos de la propiedad (con recursos propios y federales) y promover a la oferta de suelo servido y vivienda social como medida para prevenir el surgimiento de nuevos asentamientos irregulares.
- 2. Publicar el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Reorganizar y fortalecer el Consejo Estatal de Reordenamiento Territorial (CEOT) para organizar y potenciar las acciones para ordenar el uso de la tierra en Morelos.

Las propuestas en el segundo punto son a más largo plazo y los resultados concretos dependerán de las acciones específicas que el PEOT y el CEOT consideren prioritarias y asequibles para el estado de Morelos. Por eso, en una primera etapa se propone una estrategia para cuantificar únicamente el impacto de las acciones que realizará la Comisión Estatal de Reservas Territoriales (CERT).

Se recomienda realizar una evaluación aleatoria para medir el impacto de la intervención. Según el Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL)<sup>17</sup>, una evaluación aleatoria es un tipo de evaluación de impacto que a través de un proceso aleatorio asigna recursos o aplica políticas para posteriormente evaluar sus resultados. El propósito de las evaluaciónes aleatorias es determinar si un programa tiene impacto y al mismo tiempo cuantificar su magnitud.

De acuerdo con el J-PAL, "las evaluaciones de impacto típicamente miden la efectividad de un programa al comparar los resultados de aquellos (individuos, comunidades, escuelas, etc.) que recibieron el programa, frente a aquellos que no". Si bien existen distintos métodos para realizar evaluaciones de impacto, las evaluaciones aleatorias son generalmente consideradas las más rigurosas y por lo tanto las que producen los mejores resultados.

Según Pomeranz (2011), las evaluaciones aleatorias permiten realizar comparaciones de máxima calidad ya que la asignación aleatoria propicia que no haya ninguna diferencia entre los individuos del grupo de tratamiento y los del grupo de control excepto el hecho de que unos participan en el programa y los otros no. Además, la asignación aleatoria requiere que la evaluación se prepare antes de iniciar el programa.

<sup>17</sup> http://www.povertyactionlab.org/es/descripci%C3%B3n-general







Así, a través de un proceso aleatorio se deben asignar individuos u hogares al grupo de tratamiento mientras que el resto forma parte del grupo de control sin que sea necesario que ambos grupos sean del mismo tamaño. En línea con la ley de los grandes números, cuando hay suficientes personas en cada grupo, una asignación aleatoria genera dos grupos que se parecen tanto en las características observables como en las no observables, por lo que cualquier diferencia que se produzca posteriormente entre ambos grupos puede ser atribuída a la intervanción (Pomeranz, 2011). En este mismo sentido Glennerster y Takavarasha (2013), señalan que una evaluación de impacto solo es tan buena como lo sea el grupo de control para imitar el contrafactual, por lo que un mal grupo de comparación puede arruinar la evaluación e invalidar el impacto estimado.

De acuerdo con Pomeranz (2011), los pasos a seguir para realizar una evaluación aleatoria son:

- Definir un programa, la población y las variables de interés.
- Determinar el tamaño requerido de los grupos de tramiento y de control.
- Realizar la asignación aleatoria para formar los grupos y verificar que están equilibrados con respecto a las variables de interés.
- De ser posible implementar un programa piloto para detectar problemas inesperados.
- Durante la implementación, asegurarse de que no hay ninguna otra diferencia entre los grupos de tratamiento y control.

Para evaluar la primera vertiente de la estrategia propuesta para regularizar derechos de propiedad para generar valor económico en el Estado de Morelos utilizando esta metodología se propone:

- Diseñar una evaluación con control aleatorio: elaborar una encuesta para aplicar a los potenciales beneficiarios, así como un grupo de control, antes y después de la intervención.
- Además de datos de contexto socioeconómico, la encuesta recaudaría información sobre ingresos, gastos, tenencia de propiedad, acceso al crédito, acceso a la venta y renta de viviendas, y acceso a la economía formal, tanto para los beneficiarios como para el grupo de control.
- 3. La encuesta se realizaría en dos o más ocasiones: una antes de la intervención y por lo menos una más después de la intervención.
- 4. Si se decide dar en esta estrategia prioridad a las mujeres beneficiarias del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos para Jefas de Familia: "Empresas de la Mujer Morelense," se contaría con la ventaja que la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Morelos ya cuenta con datos socioeconómicos de las beneficiaras y facilitaría realizar una evaluación más completa a través del tiempo.

Usando esta metodología, se sugiere hacer un programa piloto que beneficie a 200 familias con la regularización de su propiedad. El costo de una vivienda en un asentamiento irregular se puede estimar en 100,000 pesos, por lo que el programa piloto







detonaría que 200 familias tengan certeza sobre su vivienda y puedan usarla para adquirir créditos o rentarla o venderla según su conveniencia.

# Capítulo 5. Estrategia de Comunicación

Una vez determinada la estrategia de regularización de la tenencia de la tierra para generar valor económico en el Estado de Morelos, el siguiente paso consiste en elaborar una estrategia de comunicación para alertar a posibles beneficiarios y a la población en general sobre las bondades de la iniciativa.

## Comercialización de terrenos de la CERT

Para obtener los recursos para el programa de regularización de la propiedad se sugiere, como fue descrito anteriormente, que la CERT comercialice los terrenos con los que actualmente cuenta. Para este fin, se sugiere que la CERT anuncie los terrenos en portales de bienes raices, tal como <a href="www.metroscubicos.com.mx">www.metroscubicos.com.mx</a>, así como en diarios de circulación en el Distrito Federal, por ejemplo Reforma y el Universal, y en el estado de Morelos, como el Diario de Morelos. Se estima que el gasto de publicidad no exceda los 5 mil pesos por predio, cantidad que sería fácilmente recuperada con su venta o permuta.

#### Piloto

Como se comentó anteriormente, se propone la elaboración de un programa piloto que atienda a un universo inicial de aproximadamente 200 beneficiarios, esto con la finalidad de probar el diseño y la viabilidad del programa de regularización propuesto, así como para identificar posibles áreas de oportunidad que permitan evaluar su funcionamiento y realizar ajustes para fortalecer la operación del programa y potenciar sus resultados,.

Para aprovechar los esfuerzos ya realizados por las autoridades estatales, especialmente la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO), las primeras 200 beneficiarias del programa piloto de regularización de derechos de propiedad para generar valor económico en el Estado de Morelos pueden ser jefas de familia que anteriormente ya fueron apoyadas por el programa de Apoyo a Proyectos Productivos para Jefas de Familia: "Empresas de la Mujer Morelense".

En ese sentido, la campaña de comunicación para el piloto sería sencilla ya que la SEDESO cuenta con los datos de contacto de todas las beneficiarias. Una vez elegidas las áreas de atención prioritaría se podría hacer un cruce con la base de datos de beneficiarias de la SEDESO y contactar directamente a las beneficiarias elegidas para el piloto. El costo de contactarlas y entregarles materiales promocionales podría ser absorbido por las operaciones cotidianas de la SEDESO y por lo tanto no requeriría recursos adicionales.

## Programa Completo

Una vez que se haya implementado y evaluado el programa piloto, las autoridades estatales pueden diseñar un programa completo para el resto del estado. En este programa se debe decidir aspectos importantes como cuáles deben ser las zonas de

Regularización de derechos de propiedad para generar valor económico

52





atención prioritaria, si los beneficiarios nuevamente serán elegidos a partir del padrón del programa de "Empresas de la Mujer Morelense", y el universo de beneficiarios, entre otros. La estrategia de comunicación por ende se definiría dependiendo de estas decisiones que tome el Gobierno del Estado.





# Referencias

Ávila Sánchez, Héctor. 2001. La agricultura y la industria en la estructuración territorial de Morelos. Cuernavaca. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Ávila Sánchez, Héctor. 2002. Aspectos históricos de la formación de regiones en el estado de Morelos: desde sus orígenes hasta 1930. Cuernavaca. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

BBVA Research. 2011. Situación inmobiliaria. Análisis Económico. Julio 2011. México.

Besley, Timothy. 1995. Property Rights and Investment Incentives: *Theory and Evidence from Ghana*. Journal of Political Economy, Vol. 103, No. 5 (Oct., 1995), pp. 903-937.

Better Growth, Better Climate. 2014. The New Climate Economy. Washington D.C.

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C. y SIMO Consulting. 2014. México Compacto: Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México. México.

Casares Ripol. Javier. 2002. El pensamiento en la política económica. Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing. Madrid, España.

Censo de Población y Vivienda 2010. 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México.

Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes. 2013.

Código Urbano para el Estado de Aguascalientes. 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Cuarto Informe de Gobierno: Carlos Lozano de la Torre. 2014. Aguascalientes, México.

Cuarto Informe de Gobierno: César Duarte. 2014. Chihuahua, México.

De Soto, Hernando. 2000. The Mistery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. Basic Books, Nueva York.

De Soto, Hernando. The Missing Ingredient: *What poor countries will need to make their markets work*. The Economist, London, September 1993.

Delgado Sáenz, Gloria. 2006. Historia de México, Volumen 1, El proceso de gestación de un pueblo. Pearson Education.

Dietz A., Henry. 1987. Rent seeking, rent avoidance, and informality: an analysis of third world urban housing. Institute of Latin American Studies. University of Texas at Austin.

Doing Business en Mexico 2014: Entendiendo las regulaciones par alas pequeñas y medianas empresas. 2014. Banco Mundial. Washington D.C.





Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency. 2015. World Bank. Washington D.C.

Duhau, Emilio. 1995. Estado de derecho e irregularidad urbana. UNAM. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 57, No. 1, Orden jurídico y espacio urbano (Ene. – Mar., 1995). México.

Durand-Lasserve, Alain; Fernandes, Edesio; Payne, Geofrey and; Rakodi; Carole. 2007. Social and Economic Impacts of Land Titling Programmes in Urban and Peri-urban Areas: *A Review of the Literature*.

Feder, Gershon and Feeny, David. 1991. Land Tenure and Property Rights: *Theory and* Implications for Development Policy. The World Bank Economic Review, Vol. 5, No. 1 (Jan.m1991), pp. 135-153.

Félix, Heriberto. 2011. México protege a los más vulnerables con pisos firmes. México.

Fernandes, Edesio. 2003. Programas de Regularización de la Tenencias de la Tierra Urbana y Pobreza Urbana en Latinoamérica. Revista *Vivienda Popular* 12, pp. 5-16, Agosto 2003, Facultad de Arquitectura, Uruguay.

Fernandes, Edesio. 2011. Regularization of Informal Settlements in Latin America. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Fundación CIDOC y Sociedad Hipotecaria Federal. 2014. Estado actual de la Vivienda en México 2014. Primera edición. México.

Glennerster, Rachel and Takavarasha, Kudzai. 2013. Running randomized evaluations: a practical guide. Princeton University Press.

Global Competitiveness Report 2014-2015. 2014. World Economic Forum. Davos, Switzerland.

Gonzalez-Navarro, Marco y Quintana-Domeque, Climent. 2015. Local Public Goods and Property Tax Compliance: *Evidence from Residential Street Pavement*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons." Science 162: 1243-1248.

Helbling, Thomas. 2010. What are Externalities? What happens when prices do not fully capture costs. Finance and Development. Internationa Monetary Fund.

Iracheta, Alfonso y Smolka, Martim. 2004. Access to Serviced Land for the Urban Poor: *The Regularization Paradox in Mexico*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Jung, Hee-Nam. 2014. Evolution of Land Policies of Korea. Korea Institute for Human Settlements.

Lagarrigue, Maximiliano. Propiedad y autoridad en la teoría política de Thomas Hobbes. Papeles de Trabajo, Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. Año 5, N° 8, Buenos Aires, noviembre 2011, pp. 153-172.

Lanjouw, Jean O. and Levy, Philip I. 1998. "Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador," Working Papers 788, Economic Growth Center, Yale University.

Levy, Santiago. 2008. Good Intentions, Bad Outcomes. Brookings Institution Press, Washington D.C.







Ley Agraria.

Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos.

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano Sustentable del Estado de Morelos.

Ley de Expropiación.

Ley de Expropiación por Causas de Utilidad Pública, Morelos.

Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el Estado de Morelos.

Ley Estatal de Planeación del Estado de Morelos.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Madero, Francisco I. 1910. Plan de San Luis. México.

Mackinlay Grohmann, Horacio. 1993. Las reformas de 1992 a la legislación agraria. El fin de la Reforma Agraria mexicana y la privatización del ejido. Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial. Número 1993.

Morán Martín, Remedios. 2002. Los derechos sobre las cosas. El derecho de propiedad y derecho de posesión. Historia del Derecho Privado, Penal y Procesal. Tomo I. Parte teórica. Editorial Universitas.

Myounggu, Kang. 2015. How to Finance Urban Development. University of Seoul.

Nieves San Emeterio, Martín. 2002. La doctrina económica de la propiedad: de la escolástica a Adam Smith. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid.

O'Driscoll Jr., Gerald y Hoskins, Lee. 2006. Derechos de propiedad: La clave del desarrollo económico. Cato Institute. Washington D.C.

Parada, Jairo. 2003. Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional: semejanzas y diferencias. Revista de Economía Institucional, Vol. 5, No. 8. Primer Semestre/2003.

Pomeranz, Dina. 2011. Métodos de Evaluación. Harvard Business School. Boston, EUA.

Plan Estatal de Desarrollo Morelos 2013-2018.

Reglamento Interno del Consejo Estatal de Desarrollo Urbano. 2006.

Reglas de Operación del Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes.

Riley, Lee W, I Ko, Albert, Unger, Alon, Reis, Mitermayer G. 2007. Slum health: Diseases of neglected populations. BioMed Central International Health and Human Rights 2007, 7:2.

Segundo Informe de Gobierno: Graco Ramírez. 2013. Morelos, México.

Regularización de derechos de propiedad para generar valor económico







Serra Ramoneda, Antonio. 2003. Mercados, contratos y empresa. Universidad Autónoma de Barcelona. España.

Stiglitz, Joseph E. 2000. Economics of the Public Sector. 3rd edition. London, WW Norton.

Tercer Informe de Gobierno: Carlos Lozano de la Torre. 2013. Aguascalientes, México.

United States Agency for International Development (USAID). 2011. Land Tenure: *Mexico Profile*. USAID Land Tenure and Property Rights Portal. March 2011. <a href="http://usaidlandtenure.net/mexico">http://usaidlandtenure.net/mexico</a>

Warman, Arturo. 2001. El campo mexicano en el siglo XX. México DF., Fondo de Cultura Económica.

Zapata, Emiliano. 1911. Plan de Ayala. México.