



UNIVERSIDAD
DE GUANAJUATO

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

DEPARTAMENTO DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO

CAMPUS GUANAJUATO

LA IRREGULARIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA.
CASO DE ANÁLISIS DEL MUNICIPIO DE IRAPUATO

Tesis

que para obtener el grado de

Maestro en Administración Pública

presenta

LCPF JOSÉ AUGUSTO MARTÍNEZ CAMARENA

Dirección de tesis

Dr. Daniel Lanuza Rodé

AGRADECIMIENTOS

Extiendo un sincero agradecimiento a todas aquellas personas que me ofrecieron su apoyo, que contribuyeron en mi crecimiento académico y profesional, que con su compromiso y ardua dedicación me brindaron a lo largo de la Maestría conocimientos y experiencias invaluable. Vaya para todos mi reconocimiento y mis infinitos respetos. Anoto a cada una de ellas por orden alfabético:

Lic. Francisco Javier Álvarez Torres

Dra. Carolina Arredondo Sandoval

Lic. Ma. Refugio Camarena Aguilera

Arq. Joel Córdova Espitia

Arq. Victoria Hernández Arévalo

Dr. Daniel Lanuza Rodé

Ing. Francisco Javier Mancha García

Ing. José Martínez González

Lic. Monserrat Martínez Camarena

Sr. Eduardo Negrete Rodríguez

Arq. Miguel Ángel Rangel Cruces

Lic. Joel Urbina Mares

CONTENIDO

1. PALABRAS INICIALES	9
1.1. Planteamiento de la investigación e hipótesis	9
1.2. Implicaciones y alcances	12
1.3. Justificación y conclusión	15
2. PERSPECTIVA TEÓRICA	19
2.1. Normativa federal	19
2.2. Normativa estatal	19
2.3. Normativa municipal	20
2.4. Teoría General de Sistemas	21
2.5. Teoría del Caos	26
2.6. Anarquías organizadas	27
2.7. <i>The New Public Managment</i>	31
2.8. Generalidades de la planificación	33
2.9. Arquitectura estratégica	40
2.10. Conclusión	41
3. BAJO LA LUPA	45
3.1. El caso Irapuato	45
3.2. La planificación del orden urbano	61
3.3. Asentamientos irregulares	64
3.4. Conflictos entre particulares	72
3.5. Hacinamiento	80
3.6. Conclusión	84

4. COYUNTURAS DE ACCIÓN	85
4.1. Gestión estratégica de la tenencia de la tierra	85
4.2. Consecuencias teóricas de la mejora	92
4.3. Conclusión	94
5. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES	97
5.1. Hallazgos	97
5.2. Recomendaciones	101
5.3. Limitaciones	104
5.4. Conclusiones	105
6. REFERENCIAS	109

1. PALABRAS INICIALES

1.1. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS

Según las estadísticas del Instituto Municipal de Planeación (Implan) de fines del 2011, en el municipio de Irapuato existían 58 asentamientos irregulares, 222 fraccionamientos, 104 colonias, 57 desarrollos en condominio habitacionales, 3 desarrollos en condominio comerciales, 12 lotificaciones, 9 unidades habitacionales, 12 barrios y la zona centro. Estas cifras evidencian una proporción exagerada de cómo la gestión de tenencia de la tierra, competencia del municipio, no ha dado los resultados esperados, ya que más del 12% no cuenta con las características requeridas para llevarse a cabo bajo el proceso de municipalización y, por tal motivo, su evolución ha sido desarrollada fuera de las normas.

La ciudad de Irapuato tiene un crecimiento urbano que padece de deficiencias en materia de infraestructura, equipamiento y transporte; y los tenedores de la tierra carecen de propiedad legal y de la posibilidad del uso de sus inversiones como capital, tanto para apalancarse como para poder utilizarlas como una solución habitacional y/o comercial. Encontramos desarrollos donde no existen: infraestructura vial, drenaje, alcantarillado, agua potable, plantas de tratamiento, antecedentes registrales, delimitaciones correctas de colindancias, etcétera. Aunado a lo mencionado, los irapuatenses de escasos recursos están desaprovechando los beneficios que la formalidad del sector vivienda les brinda, desde el sector público, a través de los subsidios federales, y desde el sector privado, con las soluciones financieras que parten del aprovechamiento del capital amortizado en inmuebles, existiendo un desaprovechamiento por parte de la ciudad en su economía por ser incapaces de lograr la migración de los ingresos de la federación al ámbito local, así como de la atrac-

ción de capital de fuentes exógenas que vean en la formalidad de la tierra una oportunidad de inversión en un mercado con una altísima demanda.

En la actualidad, debido al comportamiento de actores informales en el mercado, que abusan de la necesidad y la ignorancia de los sectores más necesitados de la población, el Poder Legislativo del estado de Guanajuato, a partir del 2007, realizó reformas al Código Penal del Estado, con el fin de tipificar como delito grave el llevar a cabo “asentamientos humanos irregulares”, pues éstos dan como resultado, además del abuso y la estafa a los compradores de buena fe, la problemática mencionada de desarrollar manchas urbanas carentes de servicios, donde el único que pudiera responder para su mejoramiento sería el Gobierno municipal, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, quien turna a la Dirección General de Obras Públicas y/o Japami, según sea el caso, la tarea de dotar de la infraestructura solicitada (Espitia, 2013). Un Gobierno que, carente de los recursos financieros para lograrlo, enfrenta dificultades para satisfacer la necesidad de los numerosos grupos sociales que habitando dichos asentamientos se lo demandan. En otras palabras, quienes lucran con la venta de los lotes y/o viviendas sin contar ni con la infraestructura ni con los permisos y lineamientos legales necesarios, dejaban la problemática al Gobierno municipal, en la administración donde se llevaba a cabo las ilícitas enajenaciones o hasta muchas posteriores. Dicha situación hace que las nuevas administraciones enfren-ten grandes problemas sociales por la presión de grupos populares con falta de infraestructura en sus colonias, mismos que no encuentran respuesta, pues, insisto, no se cuenta con los recursos económicos para tales inversiones, que debieron ser ejecutadas y pagadas por el desarrollador que en un inicio se los vendió.

Esto forma parte de la problemática que enfrenta el sector público. El sector privado, al contar con competencia que genera productos (lotes y/o vivienda) en los que no se tuvieron que invertir montos considerables en infraestructura y procesos legales, sufre problemas para el desplazamiento de su inventario, que contando con los costos completos es más “caro” para el consumidor final. No se menciona que se trate de inversiones que se pudieran, quisieran o debieran evitar por productividad de los involucrados, sino inversiones que son necesarias para dar certidumbre al patrimonio del comprador, pero que estos actores irresponsables y fraudulentos omiten.

Los artículos a los que se hace referencia fueron reformados el 12 de junio del 2007, y los transcribo con su respectiva extracción de capítulo:

Título Segundo
El Delito
Capítulo I
Clasificación y Forma

Artículo 11.- Se consideran como delitos graves, para todos los efectos legales los siguientes:
XIX. Afectación del ordenamiento urbano previsto en el artículo 262.

Capítulo XIV
Afectación a Ordenamiento Urbano

Artículo 262.- A quien contraviniendo la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, y sin contar con la autorización o el permiso de autoridad competente, reciba dinero o cualquier otra prestación por la celebración de un acto o contrato verbal o escrito, preparatorio o definitivo, que implique la transmisión de dominio o de otro derecho respecto a inmuebles que para su fraccionamiento, división, lotificación, relotificación o desarrollo en condominio así lo requieran, se le impondrá de uno a nueve años de prisión y de cien a mil días multa.

Tales artículos se presentaron para su dictamen en sesión de Pleno del 26 de mayo de 2005, suscrita por el gobernador del estado, turnándose por la presidencia del Congreso a esta Comisión de Justicia, radicándose el mismo día y procediendo a su análisis. Dicha iniciativa fue aprobada para su consecuente decreto, debido a que se consideró conveniente establecer la referencia específica a la Ley de Fraccionamientos en el tipo penal de afectación al ordenamiento urbano. Con esto se ganó claridad tanto para el ciudadano, el Ministerio Público y las autoridades jurisdiccionales, evitando afectar los derechos de la parte pasiva

del delito invocado, lo que podría generar impunidad. Es decir, desde hace siete años se detectó la seriedad de la problemática aquí expuesta, y desde entonces se ha trabajado y se ha evolucionado en la materia por medio del trabajo de nuestros legisladores en el estado.

No obstante, el problema detectado persiste. Ello debido a que, independientemente de que ahora sea tipificado lo anterior como delito, continúa la dificultad de la autoridad y/o de los particulares en señalarlo, circunstancia que se presume por la falta de interacción entre las dependencias involucradas en el ordenamiento territorial, así como de las instituciones que deben dar cumplimiento de las normas, de los reglamentos y los compromisos logrados en las factibilidades, los acuerdos y los convenidos, ya sea que hablemos de acciones administrativas y preventivas o de material judicial. Dado lo anterior, una pregunta prevalece: ¿por qué siguen existiendo irregularidades en la tenencia de la tierra en el municipio de Irapuato? En función de la experiencia acumulada y la interacción de las teorías que aplican al caso, genero las siguientes hipótesis:

1. La normativa para el caso es incompleta, errónea y/o contradictoria.
2. Existe una incapacidad por parte del Gobierno para ejercer la fuerza del estado.
3. Subsiste un abuso de parte de los actores informales en el sector.
4. Ignorancia de las consecuencias por parte de los adquirentes de los predios desprovistos de infraestructura.
5. No hay suficientes facilidades para la existencia de soluciones formales, y éstas se ven rebasadas por la demanda.

1.2. IMPLICACIONES Y ALCANCES

En México, uno de los sectores económicos con gran preferencia en las inversiones es el de bienes raíces; debido, en gran parte, a la certidumbre que el marco jurídico mexicano en los tres ámbitos de Gobierno le brindan a todo el proceso.

Esta certidumbre, bien resuelta por el Gobierno mexicano, debe de ser recíproca con la participación que tributariamente debe rendirle la inversión, tanto por mitigar el riesgo

como por hacer de los procesos de esta industria algo rentable con certidumbre en el corto y largo plazo.

Varios actores dependientes de licencias otorgadas por el Gobierno intervienen en el proceso económico que articula los factores de producción para la generación de riqueza gracias a los bienes raíces, tales son el caso de los notarios públicos, los peritos valuadores y las instituciones financieras, así como diversas dependencias de gobiernos municipales, estatales y federales.

Cada uno de estos actores y entidades intervienen con roles y actividades específicas y vitales para salvaguardar la certidumbre de la rentabilidad del inversionista y la participación del Estado a través de los diferentes derechos e impuestos que se cobran al momento de materializar el valor agregado en cada enajenación de este multicitado sector económico; intervención que, definitivamente, no es gratuita, pero sí rentable al dar, insisto, certidumbre y fluidez a todo el proceso.

Para esta actividad cotidiana en los bienes raíces es fundamental la actuación de las dependencias municipales y organismos descentralizados del mismo orden de Gobierno. Para el caso de Irapuato destacan la Dirección de Ordenamiento Territorial, la Dirección de Obras Públicas, la Tesorería Municipal (donde sobresalen la Dirección de Catastro y la Dirección de Impuestos Inmobiliarios), la Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Irapuato y, finalmente, el Instituto Municipal de Planeación de Irapuato.

Existen muchos organismos de los gobiernos federal, estatal y municipal que se involucran en esta industria, pero los principales son la Sociedad Hipotecaria Federal, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Comisión Nacional de Vivienda, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la Comisión Estatal de Vivienda y el Instituto Municipal de Vivienda.

Estos organismos, junto con el Registro Público de la Propiedad, presentan una sucesión de procedimientos, candados y sistemas de control que aseguran brindar certidumbre, tanto al sector público como privado, en el marco de los bienes raíces, otorgando certeza patrimonial a desarrolladores, habitantes, comercializadores y demás involucrados

en el ramo. Asimismo, ofrecen certidumbre en la posibilidad de realización de las rentas municipales altamente dependientes de los ingresos derivados de los inmuebles registrados de forma correcta.

Lamentablemente, en la interacción de tales sistemas de control y sus respectivos candados operativos existen posibilidades de omisión o postergación, haciendo que su funcionalidad lineal se vea corrompida, y que los procedimientos posteriores a ciertos cumplimientos clave puedan llevarse a cabo sin que éstos estén presentes. Dichas omisiones de interacción pueden provocar una crisis de gobernabilidad al interior del municipio, derivada de los procedimientos aislados, tal como hoy ocurren; asimismo, pueden provocar problemáticas con agentes externos, tal es el caso de los desarrolladores de vivienda que vienen a realizar sus inversiones a la ciudad, pues al encontrarse con esquemas independientes y nuevos en su actuar empresarial pierden certidumbre para el desarrollo de esta actividad económica aquí y, derivado de ello, mengua su interés por invertir.

Se genera una escasez de demanda por la tierra, lo cual induce una oferta estructurada y regulada por el Estado, que actualmente provoca un alto precio en la vivienda por el costo de la tierra, e inclusive una baja oferta pese a la demanda que obliga a los habitantes de la ciudad a compartir la vivienda con más generaciones y/o familiares no nucleares, desencadenando problemas por el hacinamiento de tantos individuos bajo un mismo techo. De igual manera, provoca que la gente en las peores condiciones, sin posibilidad de comprar a los desarrolladores profesionales, termine “comprando” de manera ilegal bienes inmuebles, terminando como invasores de predios o en asentamientos irregulares.

Expuesto esto, se explica que el presente tema de tesis será analizado a través de los conceptos de la Teoría General de Sistemas, la Teoría del Caos, las Anarquías organizadas —*garbage can*, el *New Public Management*, las generalidades de la planificación y la arquitectura estratégica—, con el fin de alcanzar la construcción de un entendimiento del marco gubernamental local-regional que obedece a actores y factores propios en el municipio de Irapuato.

El enfoque de este trabajo de investigación se justifica, pues los componentes y los engranajes de esta maquinaria generadora de soluciones habitacionales se comportan como una sucesión de sistemas de control objeto de omisiones, mismas que se presumen no han generado estrategias de cambio basadas en personas que de ser actores se conviertan

en autores de cambio, yendo, en general, de un modelo individualista y fragmentado a un modelo de trabajo colectivo y multidisciplinario, y así pasar de respuestas homogéneas a las personas, a respuestas que atiendan realidades diversas, a través de la adecuada gestión de los factores de producción.

El presente trabajo manifestará que los procesos actuales, llevados a cabo de manera independiente aunque relacionada entre las dependencias mencionadas, favorecen la existencia de lagunas operativas que generan incumplimientos e inclusive delitos. Ejemplificará supuestos con casos donde haya los posibles escenarios y sus respectivas consecuencias, con la finalidad de justificar la existencia de una interacción entre determinadas áreas del Gobierno municipal para la emisión de documentación válida para los organismos estatales y federales.

Esta tesis no pretende determinar, ni sugerir, ni señalar cuál es la interacción que los sistemas de control deben guardar para que sean a prueba de fallas, debido a que existen un sinnúmero de circunstancias y escenarios que pueden presentarse y demeritar los señalamientos aquí contenidos, mostrándolos como inválidos, incorrectos o insuficientes. Este trabajo presentará, más bien, las áreas de oportunidad con ejemplos posibles, reales y/o históricos y, de igual modo, las posibles líneas de acción para el Gobierno municipal, ya que las entidades estatales y federales deben mantenerse al margen del actuar municipal y limitarse a solicitar a cada municipio el o los documentos clave para los procedimientos registrales, tributarios y los demás en los que los gobiernos estatal y federal se involucren, esto con el fin de cumplir con la independencia municipal plasmada en la Constitución, sólo que deberán estar en la misma línea de actuar proveniente de la interacción de los sistemas de control municipales.

1.3. JUSTIFICACIÓN Y CONCLUSIÓN

Este trabajo de investigación responde a la inquietud generada durante el ejercicio profesional del postulante, quien inició actividades profesionales hace siete años en un grupo de empresas dedicadas al ramo de los bienes raíces en el municipio de Irapuato, en cuya dirección ha encontrado que los grandes problemas de una sociedad carente de conocimientos en sus sectores más marginados (dado que éstos conceptúan la propiedad de la tierra como

un hecho primordialmente físico y tangencialmente documentado, pero de una manera limitada y, en ocasiones, alejada de la realidad) son los muchos abusos ya mencionados, la existencia de competencia informal y la problemática para los gobiernos municipales aquí presentadas, y que, pese a las reformas de ley, todo esto sigue ocurriendo.

Esto en el ámbito operativo. En el económico, los problemas son los derivados de saber qué actores, como estas empresas, conscientes y seguidoras de los lineamientos establecidos por los diferentes órdenes de Gobierno y por las instituciones que las secundan, se encuentran en una desventaja competitiva en contra de quienes realizan sus actividades fuera de la ley. Dicha desventaja afecta la comercialización, el desarrollo y el financiamiento de los bienes raíces, siendo importante revisar ciertos rubros para la adecuada rentabilidad del capital, pues con la artificial rotación del inventario afectado por la competencia desleal de actores que no pagan derechos, aprovechamientos o impuestos como las empresas del autor, dificulta la toma de decisiones para las inversiones, la mejora de condiciones para los empleados, las negociaciones con proveedores, bancos y tenedores formales de la tierra.

En este ámbito económico también encontramos el demérito de la dinámica económica de una de las industrias que más proveedores requiere, por ser estas soluciones habitacionales irregulares en su mayoría de autoconstrucción sin involucramiento de profesionales. Esta circunstancia hace que recursos y capital de la federación y del estado no se plasmen a largo plazo en la economía local, afectando la dinámica de todo el municipio, aun cuando existe un déficit de vivienda importante que cubriría tal oferta nueva.

Para el ámbito social y el público, los perjuicios son también de un gran impacto, que lamentablemente han sido mitigados por una colectiva sensación de normalidad en tales afectaciones. En lo social, los perjuicios que más destacan son:

1. Los habitantes más necesitados no cuentan con un patrimonio real que puedan utilizar como capital, sino sólo como un bien físico por su intermitentemente defendida posesión.
2. En las zonas donde la tenencia de la tierra es irregular, sus habitantes no gozan de servicios ni infraestructura, pues quienes les “venden” los espacios irregulares

señalan al Gobierno municipal como responsable de dotarlos, y éste no cuenta con los recursos para solucionarlo.

3. En los sectores más vulnerables que continuamente se involucran en estos desarrollos, el hacinamiento es alto, pues por la falta de financiamiento las soluciones habitacionales que obtienen con sus recursos son menores a las que obtendrían con un financiamiento de una entidad ejecutora de financiamientos y, más allá, ejecutora de subsidios federales y estatales para la vivienda.
4. La mala calidad de la salud en estas zonas urbanas, pues debido a la falta de infraestructura las inclemencias del clima modifican las condiciones físicas del espacio, generando ambientes no propicios para un desarrollo sano de sus habitantes.
5. La delincuencia es más alta en estos lugares, ya que al no contar con infraestructura elemental la respuesta de las autoridades a contingencias se ve dificultada.

Por otro lado, en lo público estas dinámicas generan muchas circunstancias negativas. Una que se destaca es la falta de involucramiento de actores que, teniendo las capacidades, prefieren evitar incluirse en el ámbito público por las problemáticas de esta naturaleza que, aunadas actualmente a las de seguridad, son las más delicadas para los gobiernos municipales, privando a las futuras administraciones de potenciales talentos. Esto desde un enfoque de suposiciones potenciales, pero en un análisis más inmediato a las administraciones locales, las mejoras que se deberían generar de manera continua, natural y espontánea en cada organización involucrada acaban siendo una sucesión de ajustes propios de un comportamiento caótico improvisado, más que de un proyecto basado en un plan de desarrollo.

En conclusión, la distorsión del mercado, producida por la posibilidad de la falta de cumplimiento normativo de algunos actores, afecta económicamente una industria sumamente importante en su dinamismo y, en consecuencia, indirecta a los sectores sociales que por las políticas públicas estatales y federales podrían beneficiar su calidad de vida, así como al acercamiento de actores y políticas de mejor calidad en la materia. Todo esto, además de las contravenciones expuestas, hace posible la comisión de delitos cuyo señalamiento, persecución y castigo dependen íntegramente del Estado, por lo que se considera urgente una puntual detección de las deficiencias del sistema actual para su correspondiente corrección.

2. PERSPECTIVA TEÓRICA

2.1. NORMATIVA FEDERAL

Las normas de ámbito federal que se involucran para este estudio son de dos índoles: la primera en función normativa reguladora de las actividades concernientes a los asentamientos humanos, con la Ley General de Asentamientos Humanos; y la segunda, como promotora del desarrollo económico en función de los apoyos para la industria inmobiliaria y las diversas soluciones habitacionales formales que el sector público y privado pueden aportar, ya sea por separado, en conjunto o como fuentes de actores entremezclados en un proceso de la articulación de los factores de producción para la generación de las citadas soluciones; índole mayormente regulada con la Ley de Vivienda y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Esta normativa también busca regular el actuar de los corredores de bienes raíces, pues de acuerdo con el diario de los debates se ha identificado que en la legislatura 2009 al 2012 se promovieron iniciativas por solicitud de cámaras y colegios, así como por parte de la Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios, pero nada se ha llevado al nivel de código, reglamento o ley.

2.2. NORMATIVA ESTATAL

A la fecha de la elaboración del presente trabajo, para el caso del estado de Guanajuato, no existe una ley de competencia reglamentaria que fomente el desarrollo formal de asenta-

mientos humanos, a través de la regulación de las actividades económicas de la industria de los bienes raíces, mas sí existe el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato para las regulaciones y normativas aplicables a la tenencia, goce y desarrollo de los proyectos la tierra, así como para señalar las características que deberán cumplir los reglamentos municipales para el desarrollo de los asentamientos humanos. Sin embargo, como se menciona, no hay una normatividad directa que aliente al sector privado al desarrollo de asentamientos humanos en función de este código y los intereses del Gobierno del estado.

Asimismo, está el Código Civil para el estado de Guanajuato, donde se fundamentan legalmente todos los tipos de contratos que pueden efectuarse para la preparación de la transmisión de la propiedad de la tierra y su uso, así como para la regulación de las actividades del Registro Público de la Propiedad que, en esta normativa, no es constitutivo de derechos, sino que sólo le da publicidad ante terceros respecto de los actos jurídicos registrables.

En el ámbito estatal, igualmente se encuentra la Ley del Notariado, donde se norma la conducta de los notarios, quienes en el estado son los encargados de vincular legalmente al sector privado con la publicidad registral y la traslación de dominio; y el Código Penal, que acota el actuar del sector público y privado, dictando las consecuencias del incumplimiento de la demás normatividad (Aguilera, 2013).

2.3. NORMATIVA MUNICIPAL

Para el actuar en el ámbito municipal, todos los código y leyes anteriormente mencionados hacen injerencia en la operación del goce y tenencia de la tierra, tomando en cuenta, como ya se mencionó, el Código Civil, el Código Penal, el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la Ley de Asentamientos Humanos, las Leyes de Instituciones Financieras, las normas ambientales aplicables, etcétera. De este conjunto de leyes y reglamentos, ninguna atiende a capacidades municipales en sí, ya que aunque el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato prevé la norma para que los municipios resuelvan sus diferentes reglamentos de fraccionamientos, para el caso de Ira-

puato esta figura carece de vigencia tras la reforma de la Ley en el estado, pues ésta jamás fue reglamentada y está pendiente de su nueva reglamentación (Espitia, 2013), siendo apenas hasta el 7 de marzo del 2014 cuando se ha realizado la promulgación del Reglamento de Construcción, pero sin normas y sin reglamento de fraccionamientos.

Tal vacío crea una gran deficiencia institucional en la Dirección General de Ordenamiento Territorial de Irapuato (DGOT) para la aprobación de nuevos proyectos inmobiliarios, pues como no existe plenamente una norma vigente los actores involucrados toman a su albedrío las interpretaciones de normas pasadas, dando una gran incertidumbre a los inversionistas en el ramo. De igual manera, dicha conducta, que retoma las normas pasadas, no contempla las nuevas tendencias y los nuevos lineamientos que las resoluciones en la materia de origen federal proponen, y, de igual modo, a los cambios en la tecnología, usos y costumbres, preferencias de mercado y demás componentes que afectan los proyectos inmobiliarios desde su concepción, construcción, comercialización y habitación.

Dado lo expuesto, el Plan de Desarrollo Urbano para el Municipio de Irapuato es el que realiza la regulación actual en términos de competencia municipal sobre la actividad del desarrollo de la industria de los bienes inmuebles, siendo el Implan, como paramunicipal y no la administración centralizada, quien lo desarrolla y lo aprueba; para que después, en la operación, sea la DGOT la que regule su cumplimiento a criterio de la interpretación del reglamento anterior por parte de sus involucrados (Espitia, 2013).

2.4. TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS

Ludwig von Bertalanffy

Como parte fundamental del conocimiento a exponer para la comprensión de las realidades en el desarrollo urbano, tras la inteligencia de la normativa existente, es la Teoría General de Sistemas (TGS) la que nos explica cómo es que teniendo de manera amplia y explícita normas y reglamentaciones, leyes y penalidades, procedimientos, derechos y responsabilidades, se sufra de cualquier modo un comportamiento más complejo que dista de ser el

óptimo propuesto por la teoría. Lo anterior desde un enfoque inicial que trata de revelar la tendencia de esta investigación sobre una resolución que nace de la interacción de los actores en relaciones descritas por procesos más o menos uniformes y predecibles.

Dentro de la TGS encontramos nombres destacados de teóricos, como Alfred North Whitehead, Anatol Rapoport, Kenneth Boulding, Niklas Luhmann, Paul A. Weiss, Ralph Gerard, Kurt Lewin, Roy R. Grinker, William Gray, Nicolas Rizzo, Karl Menninger, Silvano Arieti y Ludwig von Bertalanffy. El trabajo de este último es usado para extraer la información para la presentación de esta teoría en la presente investigación, desde su presentación inicial de dicha teoría, para, posteriormente, citar los trabajos de Niklas Luhmann, abordando la particularidad de la complejidad de los sistemas y, entonces, dar pie a la entrada del siguiente capítulo donde se expone la Teoría del Caos.

La TGS nace del enfoque que da Ludwig von Bertalanffy a una necesidad de explicar a la naturaleza, más allá de las formas tradicionales de su contexto, que estaban completamente involucradas en explicar las estructuras naturales y humanas a través de las ciencias, reduciendo los fenómenos observables a unidades elementales investigables, independientemente unas de las otras, fundamentándose mayormente en la física y sus analogías.

Ludwig von Bertalanffy se encauza a dar sentido a las respuestas e interrogantes con la construcción de un proyecto al que denominó “Teoría General de Sistema”, donde los trabajos del biólogo dados a conocer entre 1950 y 1968 muestran que su teoría no buscaba solucionar problemas, sino producir teorías o conceptos que fueran aplicables a todos los sistemas, de diferentes naturalezas, partes y niveles de organización, ofreciendo a las investigaciones futuras respuestas que explicaran los fenómenos de la “totalidad”, fenómenos no descomponibles.

Lo anterior pone de manifiesto las metas principales de explicación de esta teoría:

1. Hay una tendencia general hacia la integración en las diversas ciencias, naturales y sociales.
2. Tal integración parece girar en torno a una Teoría General de Sistemas.
3. Esta teoría pudiera ser un recurso importante para buscar una teoría exacta en los campos no físicos de la ciencia.

4. Al elaborar principios unificadores que corren “verticalmente” por el universo de las ciencias, esta teoría nos acerca a la meta de la unidad de la ciencia.
5. Esto puede conducir a una integración, que hace mucha falta, en la instrumentación científica.
6. Así, Ludwig von Bertalanffy bosqueja una definición a su teoría y define lo que serían sus estudios: “conjuntos de elementos en interacción” (Bertalanffy, 1968).

Esta interacción es la que, al aplicar esta teoría, puede dar una explicación mayor a los resultados de las administraciones públicas y al Gobierno sobre su actuar, cuando en la teoría existen las normas y los procedimientos para poder evitar los asentamientos irregulares, y pese a esto siguen ocurriendo.

Una mención básica e interesante de la distinción de los sistemas es aquella que habla de los sistemas abiertos y cerrados, y es que es notorio comprender que los gobiernos municipales son sistemas evidentemente abiertos, pues su interacción con la sociedad es total.

Se plantea que sea esta interacción del sistema “Gobierno municipal” para con su contexto lo que expliquen las irregularidades, pues en lo interior sin actores exógenos no podrían existir dadas las normas.

En refuerzo, esto se define que los sistemas abiertos con elementos vivos generan invariablemente adaptabilidad, intencionalidad y persecución de metas, entre otras conductas, y son éstas las que van mutándolo pese a que la causalidad (condiciones anteriores de irregularidades) que le dio origen sigue intacta o, inclusive, ha mejorado (las normas) (Bertalanffy, 1968).

Para el caso que aquí concierne, Ludwig von Bertalanffy determina que las organizaciones humanas son ajenas al mundo de los estudios mecanicistas que dictaban los análisis de los resultados antes de esta teoría; y determina, entre otras cosas, el hecho de que muchas organizaciones no están en equilibrio estable por causas propias, sino por la exhibición de fluctuaciones cíclicas resultantes de la interacción entre subsistemas o sistemas superiores (periodicidad de los gobiernos municipales o las normativas federales para el desarrollo urbano, por ejemplo).

Finalmente, Ludwig von Bertalanffy menciona que se debe considerar que muchos conceptos, a menudo, han sido tenidos por antropomórficos, metafísicos o vitalistas, los cuales son susceptibles de formulación exacta; asimismo, señala que se deben de considerar aspectos nuevos para el estudio de las problemáticas, que existen ciertos principios que aplican a los sistemas en general, sin importar la naturaleza de los mismos ni las entidades que se traten y, por lo tanto, logran ser también determinables, cuantificables y predecibles.

El hecho de involucrar individuos como elementos, o cualquier otro concepto que manifieste en gran medida resultados dependientes de múltiples variables, no exime al sistema de ser objeto de orden, aunque sí, probablemente, caótico.

Niklas Luhmann

Además de comprender los motivos de los orígenes de la TGS con Ludwig von Bertalanffy, se debe estudiar la premisa central de otro gran autor de la Teoría de Sistemas: Niklas Luhmann. Él aporta a este estudio la idea del reconocimiento del concepto de *complejidad* como adhesivo de los sistemas a su entorno, puesto que es gracias a este elemento que se pudiera encontrar el esclarecimiento de la dificultad sobre la obtención idónea de los resultados de las organizaciones públicas y, por ende, de las instituciones que a este trabajo refiere. Ello a pesar de que sus estructuras perfeccionadas constantemente no gozan de los resultados planificados.

Para iniciar con este aglutinante universal de los sistemas, se ha de mencionar la descripción de los sistemas sociales tal como Niklas Luhmann los desmiembra. Una colección de sujetos convertidos en multitud, pero sujetos no como entes verdaderamente subjetivos, sino como sinónimos de individuos, puesto que la subjetividad es perdida al pertenecer al sistema llamado sociedad (Berian & García Blanco, 1998).

Independientemente de que Niklas Luhmann reconozca la actuación del individuo como tal, hace hincapié en que las acciones de éstos no son datos últimos que aparezcan como elementos empíricamente incuestionables, sino sólo como artificios atributivos producidos por la sociedad.

Esta metodología de análisis procede a sustituir la unidad (individuo/actor de la institución en nuestro caso) como tema de estudio, sino que la conceptualiza funcionalmente entre sistema y entorno, para, finalmente, dar cabida a los conceptos por los que este autor es reconocido: la *autorreferencia* y la *autopoiesis* (Berian & García Blanco, 1998).

Esta autorreferencia, aplicada a los sistemas, hace que éstos necesiten tener la capacidad de controlar la producción y distinción entre sus elementos, mismos que para él son la unidad última e indescomponible. Así, se genera la autopoiesis y los sistemas autopoieticos, es decir, sistemas con capacidad de construir los elementos de los que consisten, y que gracias a su relación, se construye el sistema (Berian & García Blanco, 1998).

Se pudiera presumir que la autopoiesis causara una ignorancia del sistema en relación al entorno, pero no es así. Lo que ocurre es una relación de los estímulos del entorno y una reacción delimitada bajo su estructura, a menor o mayor medida en relación con la capacidad de subsistencia del sistema mismo. A esta capacidad es a lo que Niklas Luhmann califica como la capacidad del sistema de manejar la complejidad, y así saber diferenciar los aspectos relevantes del entorno.

Una vez aparecido en escena este concepto de *complejidad*, y el porqué de su inevitable existencia en la interacción de sistemas y su contexto, se entiende su función como adhesivo de los mismos dado que es gracias a él que los sistemas existen al final. A esto Niklas Luhmann llama el *proceso de la selectividad forzosa*, necesaria para su continuidad que, ejemplificando para este caso, dicha complejidad sería la interacción entre las instituciones públicas involucradas y las organizaciones del sector privado, articuladas por la demanda de soluciones habitacionales, enfrentando la escasez de los medios en los que dicha demanda se desenvuelve.

La inferencia que nace aquí es que las instituciones públicas como sistemas pueden ser afectadas por las amenazas del ambiente para su reacción y consecuente resultado, sucumbiendo ante la complejidad que les afecta, y llegar a los casos donde no sólo los actores son cambiados cuando no sobreviven, sino la institución como todo el sistema. Éste fue el caso del Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato (IVEG), ahora Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato (Coveg), donde, independientemente de los motivos de su reingeniería y del cambio de nombre, estos cambios fueron causados, según lo expuesto por Niklas Luhmann, por su incapacidad ante la complejidad.

Si bien, el ejemplo del Coveg no marca una circunstancia de cambio radical, sí identifica un cambio del sistema, ya que aunque el sistema como tal se elimine, éste es parte de otro mayor que trabaja bajo otros elementos teóricos, los atractores, quienes funcionan como fronteras limitantes que mantendrán dentro de ciertos parámetros los resultados de los sistemas, parámetros que son explicados por medio de la Teoría del Caos.

2.5. TEORÍA DEL CAOS

Esta teoría fue esbozada a principios del siglo pasado por el matemático francés Jules Henri Poincaré, al asegurar en sus publicaciones que pequeñas diferencias en las condiciones iniciales producen grandes variaciones en los fenómenos finales de algunos modelos de sistemas no lineales, cuyo comportamiento no es expresable como la suma de los comportamientos de sus descriptores. Esta idea fue retomada y perfeccionada sesenta años después por el meteorólogo y matemático del MIT Edward Lorenz, quien la definiría como la Teoría del Caos (TC), y quien le daría su característico adjetivo del “efecto mariposa”, mencionando, tras el estudio de la predicción del clima, en una de sus publicaciones que pequeños cambios como el aleteo de una mariposa en Pekín puede generar grandes consecuencias como un huracán en Arizona (Cazau, 1995).

Esta teoría sostiene que la realidad es una “mezcla” de desorden y orden, y que el universo funciona de tal modo que del caos nacen nuevas estructuras. No se opone radicalmente a la teoría determinista, en el sentido de proponer que sólo existe el caos y el azar, pero sí plantea un ciclo de orden, desorden, orden, etcétera, de forma tal que uno lleva al otro, y así sucesivamente, tal vez en forma indefinida (Cazau, 1995).

Este comportamiento intermitente entre orden y desorden manifestado por los comportamientos explicados por el caos pierden su aleatoriedad pura, y expresan su comportamiento dentro de patrones ordenados, llamados *atractores simples* y *atractores extraños*, que se manifiestan dentro de sistemas complejos concentrados en regiones delimitadas (Rísquez, 2008).

El atractor simple se halla en sistemas predecibles, y actúa como elemento que confiere inclinación del sistema hacia la estabilidad, eliminando la existencia de bifurcaciones

en las trayectorias posibles en los resultados generados, como un punto que fuerza esta trayectoria (Rísquez, 2008). Son estos atractores simples los que se ven involucrados en los procesos de las instituciones públicas aquí analizadas, pues ellos son quienes mantienen un cierto orden entre entradas y salidas de sus procesos, observándose cómo las solicitudes de la sociedad finalizan con un resultado a veces bien o veces mal logrado, pero que presuntamente debió transcurrir por un proceso idéntico y lineal, circunstancia que sabemos no es el caso, sino que fue un proceso caótico encaminado por esta clase de atractores. Estos atractores pueden ser encontrados como normativas (leyes, reglamentos, etc.), usos y costumbres, exigencias de otros órdenes de Gobierno, etcétera. Por otro lado, los atractores extraños o fractales se tratan de los puntos que ejercen la fuerza para llevar el tránsito de las trayectorias hacia la bifurcación y el comportamiento errático. Estos atractores son por los que se puede explicar la existencia de los asentamientos humano irregulares, registros erróneos o incompatibles entre dependencias, falta de infraestructura, etcétera, y pueden ser encontrados como limitantes de recursos (económicos, tecnológicos, humanos, temporales, etc.), exigencias del mercado (empresariales, electorales, sociales, etc.), entre otros.

Como se evidenció en las frases concluyentes de la presentación de la TGS, es gracias a la interpretación de las tesis fundamentadas en esta TC que se puede entender que las organizaciones son sistemas cambiantes constantemente para adaptarse a su entorno, obedeciendo a un comportamiento no lineal y no periódico. Además, podemos encontrar en ellas la explicación de por qué existiendo una normativa y un marco de aplicación éste no siempre es respetado por la necesidades de las imperfecciones del mercado manifestadas en demandas no contempladas por dichas normativas y marcos de aplicación, tanto en formas, tiempos, costos, orígenes y resultados.

2.6. ANARQUÍAS ORGANIZADAS

El modelo de las anarquías organizadas en el enfoque del *garbage can* (“bote de basura”), de los autores Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, resulta sumamente útil para definir los conceptos que en este trabajo se pretende identificar, pues dicho

enfoque explica las organizaciones como entidades que cuentan con las siguientes particularidades:

1. Preferencias problemáticas difusas; es decir, en lugar de caracterizarse por ser una estructura coherente, la organización opera sobre la base de una variedad de preferencias que son inconsistentes y mal definidas (Morales, 2011).
2. Tecnología poco clara; si bien la organización cuenta con procedimientos, éstos son poco eficientes y mal entendidos por sus miembros, haciendo que una curva de aprendizaje sea prácticamente imposible de resolver (Morales, 2011).
3. Participación fluida, que significa el hecho de que sus miembros no manifiestan una constante en su involucramiento, tanto en tiempo como en esfuerzo, dando como resultado que sus actores y sus decisiones cambien caprichosamente (Morales, 2011).

Estas características mencionadas pudieran ser de cualquier organización en algún momento, pero son particularmente evidentes en las organizaciones públicas, educativas e ilegítimas. Dichas características importarán según la interacción de los problemas, las soluciones, los participantes y las opciones de elección que se logren (Morales, 2011).

La concepción de estas interacciones emulando un bote de basura parte de la analogía de este tipo de organizaciones con un contenedor de desecho, basada en la idea de que varios tipos de problemas y soluciones son arrojados por los participantes en cuanto son elaborados.

La mezcla de la basura en un solo bote depende de la mezcla de botes disponibles, de las etiquetas pegadas a los botes alternativos y del tipo de basura que se está produciendo en el momento, así como de la velocidad con la cual la basura es recogida y retirada de la escena. Ello hace que las decisiones sean el resultado de varias posturas, relativamente independientes, dentro de una organización donde dependerá de la interacción entre la generación de problemas, el despliegue del personal, la producción de soluciones y la oportunidad para elección. Se trata de un asunto contrario a las teorías clásicas de toma de decisiones, donde éstas son tomadas después de la generación de alternativas de decisión, luego de un

análisis de sus consecuencias y tras una evaluación de éstas en función de los objetivos (Morales, 2011).

En este modelo, la interrelación se limita entre cuatro elementos independientes y exógenos del sistema:

1. Los problemas: preocupaciones de las personas dentro y fuera de la organización.
2. Las soluciones: satisfacción de las necesidades que surgen de los problemas. Para este caso cabe destacar que, en los ámbitos de mercado y público, muchas veces las necesidades se identifican hasta que la solución emerge.
3. Los participantes (actores involucrados): será importante identificar de ellos sus atributos de elección que aplican a las entradas al sistema que delimita la organización, pues de éstos dependerán las soluciones aportadas.
4. Las oportunidades de elección: son las situaciones difícilmente definibles, sucedidas cuando se espera que se produzca una decisión (Morales, 2011).

Para entender cómo trabaja este modelo de generación de soluciones habrá que considerar los mencionados cuatro elementos interactuando, más cuatro variables básicas y tres supuestos de un determinado modo de procesamiento.

Las variables son:

1. Flujo de elecciones (m): caracterizados por su entrada en el tiempo y su estructura de decisión.
2. Flujo de problemas (w): caracterizados por su entrada en el tiempo, su requerimiento de energía y su estructura de acceso.
3. Tasa del flujo de soluciones (0-1): el emparejamiento de soluciones con problemas y elecciones específicas que opera con las energías potenciales de decisión.
4. Flujo de energía de los participantes (v): determinado por el número de participantes que aportan tiempo disponible para la hechura de la decisión organizacional.

Los supuestos son:

1. De la actividad de la energía: se trata de la determinación del total de la suma de la energía de los hacedores de decisiones que requiere la elección y sus problemas.
2. De la localización de la energía: la energía de cada participante está asignada no más de una elección durante cada periodo.
3. De la asignación de los problemas: cada problema pertenece a no más de una elección por cada periodo.

Además, será preciso determinar cómo la estructura organizacional influye en los resultados de los procesos de decisión bajo este modelo, lo cual puede ser de tres maneras:

1. Incidiendo en el patrón de tiempo de arribo de la elección de problemas, soluciones o de los tomadores de decisión.
2. Determinando la asignación de la energía de los participantes potenciales en la decisión.
3. Estableciendo vínculos entre los diferentes flujos.

Para realizar un análisis estadístico se deberán considerar, además de lo anterior, lo siguiente:

1. Estructura de acceso: es la relación entre los problemas y las elecciones, pudiendo ser accesos no segmentados, jerárquicos y especializados.
2. Estructura de decisión: es la relación entre tomadores de decisiones y elecciones, y pueden ser decisiones no segmentadas, jerárquicas y especializadas.
3. Distribución de energía: explica las posibles variaciones en la cantidad de tiempo gastado por diferentes tomadores de decisiones.
4. Carga de energía neta: Es la diferencia entre el total de la energía requerida para resolver todos los problemas y el total de energía efectiva disponible en todos los periodos.

Finalmente, cabe destacar de este modelo las maneras en las que señala la realización de toma de decisiones:

1. Por propósito: las elecciones se resuelven luego de trabajar en los problemas.
2. Por descuido: serendipia. Las elecciones se activan cuando los problemas están añadidos a otra selección.
3. Al vuelo: las elecciones están asociadas con problemas temporales, pues no son las definitivas, hasta que llega una más atractiva para el caso (Morales, 2011).

Esta teoría de anarquías organizadas en el modelo del *garbage can* resulta muy esclarecedora en los procesos de toma de decisiones de las instituciones de recursos limitados con respecto a las demandas solicitadas, como es el caso de las administraciones municipales en México y, por ende, como la que concierne en esta tesis. De lo anterior mostrado se entiende que en dichas instituciones los problemas, las soluciones y los actores se desplazan de una elección a otra de una manera compleja y desarticulada entre problemas y elecciones; en contraste a lo que un modelo convencional normativo de elección racional exigiría, permite que las elecciones sean hechas y los problemas resueltos, aun cuando la organización presente conflictos, un medio ambiente variable, ambigüedad en el cumplimiento de sus metas y actores con otras prioridades e intereses no congruentes a la misma.

2.7. THE NEW PUBLIC MANAGEMENT

The New Public Management (La Nueva Gestión Pública) parte de la exigencia de ciertas corrientes en los años ochenta por obtener una administración pública con un enfoque más similar al del sector privado, en búsqueda de una orientación de mercado para lograr eficiencia de costos sin efectos negativos en sus objetivos.

Pero, por lógica, existen nuevas interpretaciones a esta exigencia de renovación, como la presentada por David Arellano, quien sostiene que ésta está más enfocada en la

adaptación de tecnologías y modificación de paradigmas sociales que en la búsqueda de hacer un símil de la administración de negocios (Gault, 2004).

Anteriormente, otros autores habrían definido una sucesión de importantes diferencias entre el sector privado y el sector público (Boston, 1996), como las siguientes:

1. Exposición al mercado y credibilidad de los logros.
2. Limitaciones formales y legales.
3. Influencias políticas.
4. Monopolio de funciones indelegables al sector privado.
5. Mayor zona de impacto.
6. Sujeta al escrutinio público.
7. Complejidad de los criterios de selección y evaluación de objetivos.
8. Relaciones de autoridad y de papel entre los administradores.
9. Desempeño de la organización.
10. Incentivos y sus estructuras.
11. Características personales de los empleados.
12. Cambios cíclicos de autoridades y prioridades.

Entonces, entendiendo hacia dónde no va la Nueva Gestión Pública, ésta puede definirse como una adaptación del sector público al nuevo “hábitat”, donde su administración se desenvuelve, y donde, para cada caso, sus cambios irán acorde con las brechas encontradas entre su “hábitat” inicial y su “hábitat” actual.

En México, se trata del desarrollo de una burocracia alejada del control del legislativo, transformando una burocracia que ha crecido y se ha profesionalizado a la sombra de un sistema político que toma el control y que la moderniza al grito de batalla de la NGP *let the managers manage* para justificar el incremento de la calidad y la rendición de cuentas a través de sistemas de convencimiento administrativo (Gault, 2004).

En las administraciones locales, en específico las instituciones municipales encargadas de la tenencia de la tierra, son evidentes estas ataduras legales, que generan un engorroso proceso burocrático, repetitivo y, en varias ocasiones, obviado e innecesario,

que manifiesta haberse creado para satisfacer posibles supuestos que, lejos de ser una cotidianidad, fueron excepciones en el curso de la formación de los lineamientos orgánicos y operativos de estas instituciones.

Sin embargo no todo es pesimismo, existen mejoras en tales proceso, y éstas han dado algo de los resultados esperados, aunque aún con las claras áreas de oportunidad que este trabajo expone, pese a los cambios entre los actores dentro de las administraciones creadoras y las ejecutoras, así como de los involucrados en el uso de la tierra como factor de producción para diversas industrias. De esta teoría también debemos rescatar la explicación de que gran parte del éxito de las reformas y sus cambios dependen más de la habilidad de los actores políticos y burocráticos para construir la viabilidad específica de ciertas estrategias, dado el contexto político y social, que de la pura fuerza y virtud de las ideas a implementar (Gault, 2004).

2.8. GENERALIDADES DE LA PLANIFICACIÓN

La importancia de la planificación

La *planificación* se define como el cálculo anticipado de las acciones que se realizarán en un periodo de tiempo determinado para conseguir algunos resultados que estimamos deseables, con la finalidad de construir una estrategia que permita alcanzar el objetivo que nos hemos propuesto (Asociación Chilena de Municipalidades, 1995).

La planificación como instrumento de la administración pública da coherencia a la gran cantidad de esfuerzos y recursos utilizados por los diversos actores, cuyo comportamiento se explica por la manera de configurar las razones del interés público para el cual sirve la organización en la que se desenvuelven.

Los actores de las organizaciones públicas, al momento de realizar una buena administración, deben tener visión para construir escenarios donde se definan situaciones con objetivos y metas precisas. Así podrán jerarquizar y priorizar las mencionadas razones del interés público a lo largo de su actuar y de sus subsecuentes administraciones, con la última finalidad de obtener una máxima eficiencia para el bienestar colectivo (Albavera, 2003).

Algunos de los beneficios más sobresalientes de la planificación son:

1. Propicia el desarrollo de la organización al establecer métodos de utilización racional de los recursos.
2. Reduce los niveles de incertidumbre que se pueden presentar en el futuro, mas no los elimina.
3. Prepara a la organización para hacer frente a las contingencias que se presenten, con las mayores garantías de éxito.
4. Mantiene una mentalidad futurista, con más visión del porvenir y con un afán por lograr y mejorar las cosas.
5. Condiciona la organización al ambiente que lo rodea.
6. Establece un sistema racional para la toma de decisiones, evitando las corazonadas y el empirismo.
7. Reduce al mínimo los riesgos y aprovecha al máximo las oportunidades.
8. Las decisiones se basan en hechos y no en emociones.
9. Promueve la eficiencia al eliminar la improvisación.
10. Proporciona los elementos para llevar a cabo el control.
11. Al establecer un esquema o modelo de trabajo (plan), suministra las bases a través sobre las cuales operará la organización.
12. Disminuye al mínimo los problemas potenciales y proporciona a los actores mejores rendimientos de su tiempo y esfuerzo.
13. Permite a los actores evaluar alternativas antes de tomar una decisión (Torres, 2010).

Para que la planificación sea aplicada correctamente, debe ser tanto estratégica como operativa, y el nexo entre ambas características se establece a través de la “gestión por objetivos”, que permite que los ciudadanos controlen mejor a sus gobernantes y tengan mayores y mejores elementos de juicio para elegirlos. Lo anterior debido a que al exponer a los candidatos, a los gobernantes y a los administradores públicos las misiones, estrategias y resultados esperados para cada institución, mediante las planificaciones estratégica

y operativa, se hace más transparente la gestión pública y, sobre todo, se crean las condiciones para que los actos de Gobierno tengan mayor eficiencia (Albavera, 2003).

De esta característica emana la gran importancia para eliminar la problemática que este trabajo presenta, pues una planificación con gestión por objetivos sobre la tenencia de la tierra podrá manifestar la intención en voluntad y recursos para erradicar el fenómeno aquí tratado.

En los municipales

La planificación para los municipios, como entidades de Gobierno y administración pública con generación de recursos relativamente limitados en función de las exigencias sociales que se deben cubrir, debe comportarse como una búsqueda para maximizar los resultados que puedan obtenerse con determinados recursos, y también adecuar los procedimientos utilizados a las condiciones existentes y los instrumentos disponibles, ya que un error comúnmente encontrado en las planificaciones municipales es que éstas están basadas en supuestos donde se fijan los objetivos sin tener una idea de las limitaciones de recursos.

Se tiende a pensar que los objetivos son posibles de alcanzar mediante formas más apropiadas de organización y con mayor eficiencia administrativa. La verdad es que muchas veces ni la mayor eficiencia, ni la mejor organización pueden sustituir a los recursos escasos (Asociación Chilena de Municipalidades, 1995).

Los atributos necesarios para la planificación municipal son:

1. Informada: debe contemplar el análisis de las tendencias históricas y de las proyecciones futuras de la comunidad y su entorno significativo.
2. Participativa: deben considerar opiniones e intereses de los integrantes de la comunidad, con el fin de priorizar acciones y problemas y construir en forma conjunta la imagen de la comunidad que se pretende alcanzar.
3. Estratégica: deben revisarse permanentemente las orientaciones de largo, mediano y corto plazo, en función de factores internos del municipio y de la dinámica externa.

4. Concertada: debe potenciar los distintos recursos y capacidades disponibles en los espacios de la comunidad, en pro de proyectos de desarrollo y de bien común. Debe ser capaz de articular eficazmente las potencialidades de la comunidad para hacerlas coherentes con los objetivos deseados (Asociación Chilena de Municipalidades, 1995).

Planes de desarrollo municipal

Este tipo de planes pueden entenderse como el conjunto de objetivos, metas, programas, proyectos y presupuestos que informan y guían la gestión municipal, orientada a llevar a la comunidad de una situación actual de déficit a otra de mayor bienestar y calidad (Asociación Chilena de Municipalidades, 1995).

Estos planes de desarrollo municipal se llevan a cabo por medio de la siguiente sucesión de actividades:

1. El diagnóstico: contempla las características municipales en lo físico, demográfico y socioeconómico.
2. La definición de objetivos y políticas: consiste en describir en forma positiva la situación problemática que se ha detectado.
3. La programación: sistematización de las actividades que se realizarán en el tiempo, describiendo los recursos necesarios, los resultados parciales esperados y los logros finales.
4. La ejecución: indicativa, cuya práctica no puede ser asumida en su totalidad por la administración local; imperativa, alcanzable con recursos propios del municipio y deberá ser implementada durante el transcurso del periodo alcaldesco.
5. El control y la evaluación: análisis del cumplimiento de los objetivos (Asociación Chilena de Municipalidades, 1995).

Planes de ordenamiento territorial

Según la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su artículo 115, la administración pública municipal tienen a su cargo las funciones siguientes:

1. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
2. Alumbrado público.
3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
4. Mercados y centrales de abastos.
5. Panteones.
6. Rastros.
7. Calles, parques y jardines y su equipamiento.
8. Seguridad pública preventiva y tránsito.

Por lo anterior, a la par de los Planes de Desarrollo Municipal se desenvuelven también estos Planes de Ordenamiento Territorial, que atienden al proceso mediante el cual se orienta la ocupación y utilización del territorio, y se dispone a cómo mejorar la ubicación en el espacio geográfico de los asentamientos (población y vivienda), la infraestructura física (las vías, los servicios públicos, las construcciones) y las actividades socioeconómicas.

En sí, es una herramienta o instrumento de gestión, compuesto por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para administrar y orientar estrategias que determinan las clases y el uso del suelo y la localización de la población, la vivienda, las actividades socioeconómicas, las vías, los servicios, las áreas protegidas y las amenazas naturales, por el término mínimo de nueve años o tres periodos de gobierno (Otero, 1998).

Estos planes deberán cumplir con ciertas características derivadas de sus intrínsecos atributos, los cuales se resumen de la siguiente manera:

1. Integral. La realidad territorial se considera y se estudia como un todo. Los componentes se analizan y se sintetizan integralmente, teniendo en cuenta las relaciones que existen entre ellos.
2. Sistémico. El territorio es un espacio geográfico compuesto por los diferentes sistemas: administrativo, biofísico, social, económico y funcional.
3. Democrático. Requiere una activa organización y participación social para que el proceso de ordenamiento territorial sea auténtico, legítimo y realizable.
4. Flexible. Se ajusta a los cambios importantes del desarrollo territorial en armonía con los programas de Gobierno y planes de desarrollo.
5. Prospectivo. Visión del futuro deseado y concertado para actuar en el presente y alcanzar el modelo territorial municipal que se quiere (Otero, 1998).

En último lugar, se debe mencionar que durante la existencia de este tipo de planes hay una división en la misma: su formulación y su implementación.

La gestión o formulación se subdividirá así misma en tres partes. En la primera se deberá resolver el marco jurídico que norma el plan, las estrategias políticas y objetivos de desarrollo y la estructura actual de gestión. En la segunda, de diagnóstico, se realiza un método de análisis del sistema territorial en sus cinco facetas: administrativo, biofísico, social, económico y funcional, para una evaluación integral del territorio. Y en la tercera, la prospectiva, se diseñan los escenarios, las tendencias y las alternativas, así como los concertados para los cuales el plan está siendo creado.

La implementación se llevará con acciones concretas para la satisfacción de seis dimensiones, las cuales son:

1. Dimensión temporal: cuándo se realiza y con qué prioridad.
2. Dimensión espacial: dónde se realiza.
3. Dimensión económica: cuánto cuesta.
4. Dimensión social: a quién beneficia.
5. Dimensión administrativa: quién la realiza.
6. Dimensión ambiental: qué impacto ambiental causa.

Esta parte de la existencia del plan de ordenamiento se divide en dos partes: la instrumentación y la ejecución. La primera se divide en tres principales fases:

1. Articulación. Definiendo obligatoriamente los proyectos prioritarios, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.
2. Discusión y aprobación. Como proyecto se somete a consideración de las autoridades competentes.
3. Adopción normativa. Aunado a la aprobación, el plan pasará por las instancias correspondientes para valerse de legalidad y convertirse, finalmente, en una norma jurídica.

La segunda, la ejecución, se divide en otras cinco fases:

1. Operación. Realizada mediante el programa de ejecución basado en múltiples administraciones y fracciones plurianuales.
2. Seguimiento y control. Verificación de su aplicación y encausamiento por controles administrativos, políticos, fiscales y sociales.
3. Vigencia. Dependiendo de la interpretación regional de los términos, se proponen usualmente nueve años para largo plazo, seis años para mediano y tres años para corto.
4. Evaluación. Desarrollada para ser aplicable a lo largo de la vigencia del plan, midiendo tanto las acciones y como los logros.
5. Ajuste. Difiriendo de los escenarios concertados, el plan debe irse ajustando.

Efectuando todo lo anterior, la administración pública municipal, a través de estos planes, buscará mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, protegiendo y conservando los recursos naturales y el ambiente al realizar una planificación integral del desarrollo.

En conclusión, la planificación en cualquier sector administrativo es fundamental para poder lograr todo tipo de mejora y no caer en el empobrecimiento de los logros ya alcanzados. Para este estudio en particular, el sector público no es la excepción.

Además, es la única herramienta factible para llevar el estado actual a un estado ideal de manera programada, realista y deliberada por los actores involucrados; y será, por tanto, pieza clave del cumplimiento de las políticas, normativas y exigencias sociales. Ideal, se debe subrayar, no significa ni bueno ni malo, sino, más bien, acorde con los intereses y las capacidades de todos los involucrados, tanto del Gobierno como del sector privado y la sociedad, que articulados de una manera más o menos organizada den forma a las expectativas de los estados futuros de su contexto.

2.9. ARQUITECTURA ESTRATÉGICA

Con el objeto de buscar una nueva administración pública apegada a los tiempos actuales, dinámicos y científicas, a través de un acercamiento a las prácticas privadas y sus intermitentes éxitos, la administración pública se acercó durante mucho tiempo a esta planificación estratégica, tomándola como su piedra angular en el contexto de la organización del desarrollo urbano. Sin embargo, desde finales del siglo xx, autores como Hamel y Prahalad han propuesto y probado con éxito, en administraciones tanto del sector privado como del ámbito público, las teorías donde la creación de los lineamientos para el actuar organizacional parten de la ágil retroalimentación de las bases operativas que se encuentran en mucho mayor contacto con el mercado/gobernados que en las cúspides directivas. Esto era evidente en las grandes empresas con un menor dinamismo organizativo que empezaban a perder mercado durante los años ochentas debido a cambios tecnológicos, demográficos y regulatorios (Resumido.com, 2004).

Esta reflexión de las realmente nuevas tendencias administrativas revelan que, si bien nos encontramos con los parámetros mínimos que una administración contemporánea debe contar, es un hecho que nos encontramos en condiciones de rezago que, comparado con la teoría, se manifiesta como de 50 años más en este rubro.

Este tema es mencionado no como una especulación catastrófica sobre el rezago organizacional que tenemos, sino como un punto fundamental de oportunidad para dar un salto cuántico más allá de los lineamientos que las macro tendencias en la administración

pública demandan, y poder obtener los resultados deseados sin el sacrificio de una curva de aprendizaje por pasos, que ya está comprobado no es lo óptimo.

2.10. CONCLUSIÓN

Para el estudio de comportamientos complejos, el hombre ha desarrollado una serie de ciencias que pueden ser entendidas como la obviada articulada de los últimos elementos de una ciencia anterior, al grado de llegar a la que, sin obviar los resultados buscados, permite jugar con los elementos justos y necesarios para la obtención de las respuestas buscadas, sin la necesidad de ahondar en mayores complicaciones. Lo anterior se puede comprender en la siguiente analogía expuesta por Stephen Hawking:

[...] no podemos resolver exactamente las ecuaciones que rigen la interacción gravitatoria de cada uno de los átomos del cuerpo de una persona con cada uno de los átomos de la Tierra. Pero a todos los efectos prácticos, la fuerza gravitatoria entre una persona y la Tierra puede ser descrita en términos de unas pocas magnitudes, como la masa total de la persona y de la Tierra y el radio de la Tierra. Análogamente, no podemos resolver las ecuaciones que rigen el comportamiento de los átomos y moléculas complejos, pero hemos desarrollado una teoría efectiva denominada química que proporciona una explicación adecuada de cómo los átomos y las moléculas se comportan en las reacciones químicas, sin entrar en cada uno de los detalles de sus interacciones. En el caso de las personas, como no podemos resolver las ecuaciones que determinan nuestro comportamiento, podemos utilizar la teoría efectiva de que los individuos tienen libre albedrío. El estudio de nuestra voluntad y nuestro comportamiento que sigue de ella es la ciencia de la psicología. La economía también es una teoría efectiva, basada en la noción de libre albedrío, más el supuesto de que la gente evalúa sus posibles formas de acción alternativas y escoge la mejor. Dicha teoría efectiva solo es moderadamente satisfactoria en la predicción del comportamiento ya que, como todos sabemos, a menudo las decisiones o no son racionales o están basadas en análisis deficientes de las consecuencias de la elección. Por eso el mundo es un lío (Mlodinow, 2010).

Esta sucesión de obviedades para la composición de teorías cada vez más prácticas también aplica para el análisis del comportamiento del mercado y las instituciones involucradas en la tenencia de la tierra en Irapuato, ya que se pueden obviar algunas de sus características, como la naturaleza de los actores involucrados en las organizaciones, los intereses partidistas de los creadores de las normativas en periodos anteriores, la cultura constitucionalista del ámbito público mexicano, pero no así otros como sus constituciones legales, imperfecciones de mercado, intereses institucionales, demandas sociales, etcétera. Dicho proceso puede tomarse sin tener que entrar al entramado de toma de decisiones con solicitudes y resultados incongruentes, que ya ha sido definido por autores como David Easton en su proceso de *black box*. Con esta exclusión se puede ver que con el análisis del desempeño de las administraciones municipales sobre sus alcances se evita el desarrollo irregular de los asentamientos humanos y la transmisión de su propiedad. Visto desde los enfoques de las teorías aquí descritas, da a entender que no sólo será para el caso de la administración municipal de Irapuato que encontraremos comportamientos caóticos e improvisadamente resolutivos, sino también será así para cualquier administración que se encuentre encargada de prevenir determinadas situaciones sin las capacidades económicas ni organizativas suficientes. Con esto, no se pretende excusar el actuar de los actores aquí implicados, pero sí determinar que la mejora de los procesos es lo faltante para la eliminación de las circunstancias negativas, materia de este trabajo, dado que dichas circunstancias son resultado de la articulación de las mejores prácticas posibles según las evidencias sesgadamente recopiladas por los involucrados.

Desglosando lo vinculable con la teoría, se puede ver que para el caso de la Teoría General de Sistemas, la administración municipal de Irapuato se trata de un sistema abierto, con interacción de las demandas sociales tanto de la gente con necesidad de vivienda y servicios públicos e infraestructura como de los particulares que se encuentran en el negocio de los bienes raíces y buscan la rentabilidad de sus proyectos, disminuyendo el tiempo gastado en oficios.

Asimismo, asume un comportamiento caótico, puesto que, pese a la existencia de una normativa explícita a seguir (el atractor), cuenta con un sinfín de supuestos y contingencias que van moldeando la resolución de los problemas de manera improvisada, ya sea

por falta de capacidades, errores, normativas incongruentes, exigencias atípicas, etcétera (atractores extraños). Se manifiesta como una anarquía organizada, pues las respuestas improvisadas antes mencionadas dependen en la práctica de la actitud y aptitud de los actores, tanto dentro de las instituciones como en el sector privado y social. Esto dado que existe más de una solución para determinados casos en concreto, y la construcción de la solución aplicada resulta de los beneficios obtenidos en contra de los recursos invertidos, mas no sobre una planificación estricta. Así, entonces, ha tenido mejoras, y su estructura manifiesta empatía hacia los demás sectores. Se ha modernizado y ha cambiado sus procesos internos para agilizarlos, eliminando duplicidad o politización de la toma de decisiones, aunque, lamentablemente, todavía no se ha actualizado a las nuevas formas más dinámicas de administración, basadas en tecnología de información, sistemas de control estrictos y registros conductuales de los actores de todos los sectores.

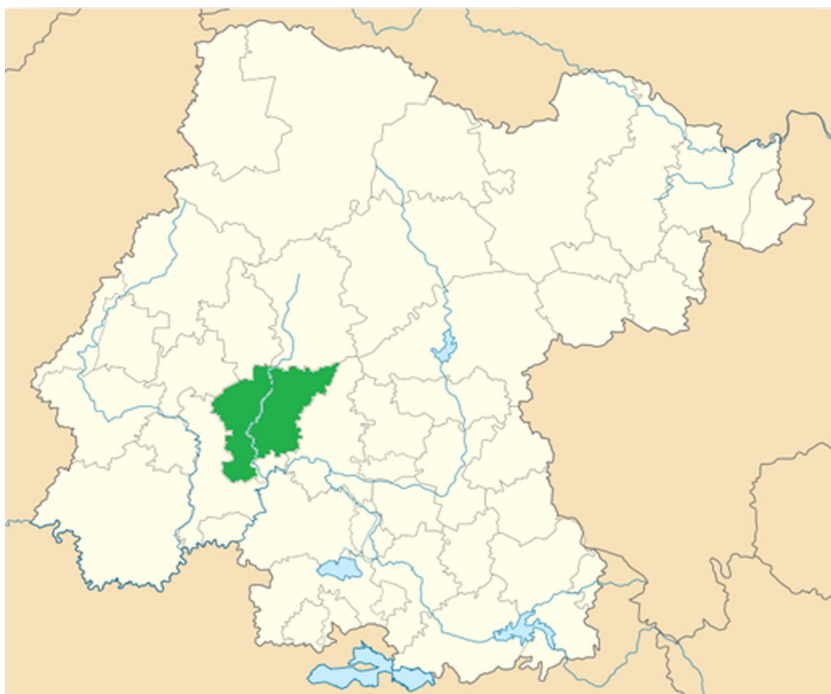
En última instancia, se observa de manera explícita, a través del Instituto de Planeación Municipal, que el Gobierno municipal de Irapuato ha tomado las consideraciones adecuadas para el desarrollo de una planificación, que si bien ha tenido acercamientos a consultas ciudadanas (donde el postulante de esta tesis ha participado), los intereses de ciertos actores son notorios en las resoluciones finales, circunstancia que aunque deja de ser la óptima por lo menos no interviene en el proceso a largo plazo, generador de la certidumbre y los resultados medibles que busca la planificación.

3. BAJO LA LUPA

3.1. EL CASO IRAPUATO

La ciudad de Irapuato, que es el espacio donde los análisis de este trabajo se realizan, afectado por sus normas, organizaciones y personajes específicos, cuenta con una extensión territorial de 845.16 km², a una altitud de 1,730 m.s.n.m. Colinda con los municipios de Guanajuato, Silao, Pueblo Nuevo, Abasolo, Romita y Salamanca (INEGI, 2010).

Población	Marginación	Desarrollo H.	Desarrollo S.	Urbanización
529,440	Muy bajo	Medio alto	Medio	74%



Áreas de oportunidad:

Social: la tendencia de la tasa de crecimiento poblacional de 0.90 revela que la población seguirá incrementándose en el municipio, sin embargo, cada vez lo hará de manera más lenta.

Irapuato es un municipio con tradición migratoria reciente. Presenta una fuerte proporción de personas en edad laboral, 59.2%, que tiene entre 15 y 52 años. En Irapuato, el 17.6% de la población se distribuye en 435 localidades con menos de 2,500 personas, mientras que el 74% se concentra en una sola localidad. Del 2000 al 2010, la densidad poblacional se incrementó de 516 a 542.9 hab/km². Es el tercer municipio con mayor captación de migrantes municipales y recibe al 12.24% del total de migrantes interestatales. Del total de viviendas, el 38% presenta hacinamiento (INEGI, 2010).

Educación: existen 0.09 bibliotecas públicas por cada 10,000 habitantes en el municipio. Presenta un porcentaje de analfabetismo equivalente al 7.8%. El promedio de escolaridad es de 7.9 años de estudio. El porcentaje de jóvenes entre los 15 y 19 años que no asisten a la escuela asciende al 53.1%. La eficiencia terminal en secundaria y bachillerato es de 79.2% y 59.2%, respectivamente. De la población con 15 años y más, el 22% no tienen primaria completa (INEGI, 2010).

Economía: la población económicamente activa en la localidad de Irapuato es de 116,095 personas (36.38% de la población total); las que están ocupadas se reparten por sectores de la siguiente forma (INEGI, 2010):

1. Sector primario: 2,373 (2.13%) (municipio: 9.31%, estado: 13.65%) agricultura, explotación forestal, ganadería, minería, pesca, etcétera.
2. Sector secundario: 36,585 (32.81%) (municipio: 33.66%, estado: 37.58%) construcción, electricidad, industria manufacturera, etcétera.
3. Sector terciario: 72,561 (65.07%) (municipio: 57.03%, estado: 48.77%) comercio, servicios, transportes, etcétera. La especialización económica del municipio es terciaria.

Nivel de ingresos de la localidad de Irapuato (número de personas y porcentaje (%) sobre el total de trabajadores en cada tramo):

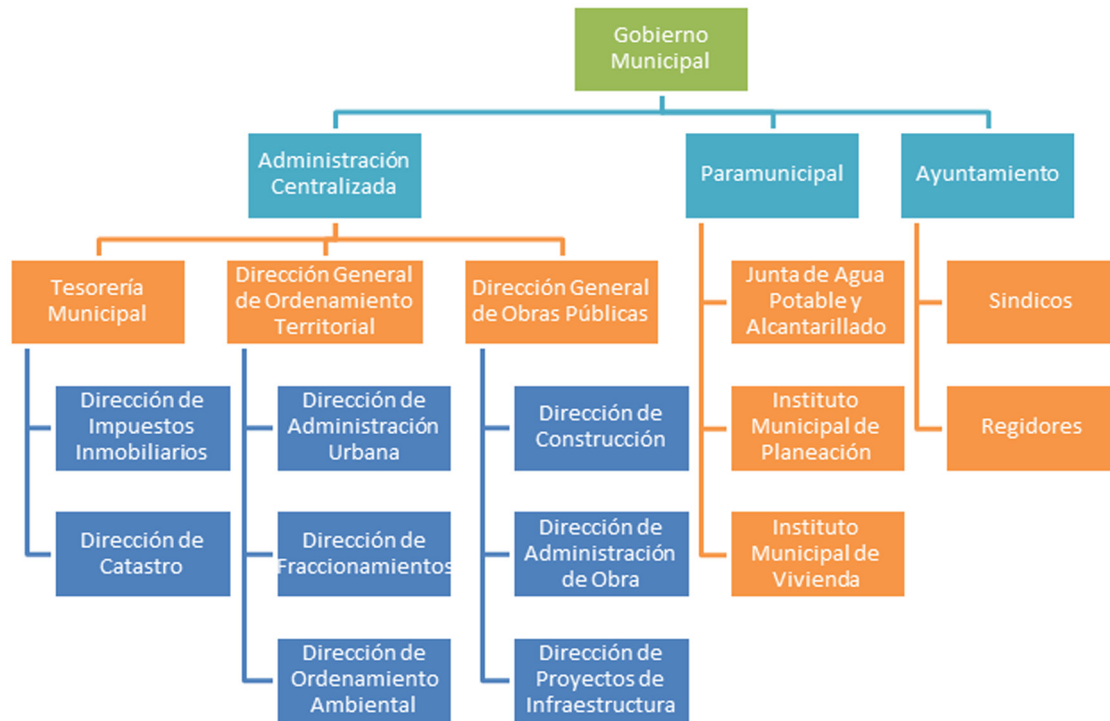
- 0 salarios mínimos (sin ingresos): 3.478 (3.23%).
- Hasta 1 salario mínimo: 8.248 (7.66%).
- 1-2 salarios mínimos: 36.740 (34.12%).
- 2-5 salarios mínimos: 44.020 (40.88%).
- 5-10 salarios mínimos: 10.086 (9.37%).
- 10+ salarios mínimos: 5.099 (4.74%).

Salud: la tasa bruta de natalidad del municipio supera el promedio estatal. Asimismo, la tasa de mortalidad general se encuentra entre las diez más altas del estado de Guanajuato. Las principales causas de defunción son diabetes mellitus, enfermedades isquémicas del corazón y enfermedad cerebro vascular. Se encuentra entre los municipios con más baja tasa de mortalidad infantil, con 14.5 muertes por cada mil nacidos vivos, por debajo de la media estatal (INEGI, 2010).

Consideraciones de ordenamiento territorial:

1. El 74.11% es susceptible de aprovechamiento (distribuida en todo su territorio), y sobresalen áreas para el uso pecuario limitado, agricultura de temporal intensiva, agricultura de riego moderado, industrial y uso urbano.
2. El 23.21% se propone para la conservación (al centro, oeste y noreste), y sobresalen áreas para el turismo de aventura, viveros, actividades agroforestales limitadas y minería sin operaciones a cielo abierto.
3. El 2.67% se identifica para la restauración (al noreste y oeste), para uso forestal intensivo y habitacional campestre.

Del marco gubernamental local, la estructura de las dependencias del sistema municipal involucradas en el desarrollo inmobiliario para fines de este estudio (municipio de Irapuato) es la siguiente:



DIRECCIÓN DE CATASTRO

La Dirección de Catastro es la responsable de determinar y actualizar, de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables, los valores catastrales de los bienes inmuebles situados en el municipio de Irapuato. De igual forma, debe integrar y mantener actualizada la cartografía de la propiedad inmobiliaria situada en el municipio, proponiendo para su aprobación los instructivos y manuales técnicos y administrativos de manera autónoma (municipio de Irapuato).

Tiene como facultad el autorizar, con acuerdo del tesorero y conforme al reglamento respectivo, a los peritos valuadores fiscales y revocar su nombramiento, cuando proceda, así como llevar el registro y el control de los trabajos formulados por éstos. Ello en razón de que se encarga por sí misma de revisar, dictaminar y autorizar los avalúos que realizan estos peritos valuadores, así como de autorizar las memorias descriptivas para la constitución del régimen de propiedad en condominio (municipio de Irapuato).

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS INMOBILIARIOS

Compete a la Dirección de Impuestos Inmobiliarios, de acuerdo con el Artículo 44 del Reglamento Orgánico de la Administración Municipal de Irapuato, Gto., el mantener un padrón confiable y actualizado de propietarios y poseedores, de bienes inmuebles, que se encuentren dentro de este municipio, para poder determinar los créditos fiscales derivados de contribuciones inmobiliarios de las prestaciones accesorias a éste, dar las bases de su liquidación o fijarlo en cantidad líquida, con la facultad de rectificar los errores aritméticos que aparezcan en las declaraciones. Asimismo, podrá ordenar y practicar visitas a los contribuyentes afectos a los impuestos inmobiliarios, a los responsables solidarios, o terceros relacionados con ellos, y revisar su contabilidad, bienes y documentos en los términos previstos en las leyes aplicables, y en términos de ley se practique avalúo o verificación de bienes inmuebles. Puede, de manera autónoma, condonar parcialmente las multas por infracción a las disposiciones fiscales y los recargos, así como conceder prórrogas para el pago de los créditos fiscales o para que éstos sean cubiertos en parcialidades (municipio de Irapuato).

DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (DGOT)

Esta dirección se encuentra subdividida en las siguientes áreas adscritas:

Dirección de Administración Urbana, encargada de los trámites referentes al dictamen de aprovechamiento inmobiliario, a la autorización de aprovechamiento inmobiliario y a las constancias y certificaciones en materia urbanística. Esto llevado a cabo en los actuales programas de retiro de anuncios y espectaculares y de mejoramiento y fortalecimiento de imagen urbana (municipio de Irapuato).

Dirección de Fraccionamientos, encargada de los trámites referentes a la aprobación de traza, constancias, certificaciones y aclaraciones en materia de regímenes en condominio, a expedir licencias para ejecutar obras de urbanización, dictámenes para aprobación de nomenclatura de vialidades, dictámenes de áreas de equipamiento urbano y vialidades, permisos de venta de lotes y entrega-recepción de obras de urbanización y equipamiento urbano. Actualmente, lleva a cabo los programas de regularización de fraccionamientos y asentamientos, el Sistema de Planeación Municipal y el de autorización de fraccionamientos y desarrollos en condominio (municipio de Irapuato).

Dirección de Ordenamiento Ambiental, encargada de los trámites referentes a la licencia de funcionamiento de emisiones a la atmósfera y ruido, la autorización del aprovechamiento ambiental, la intervención de la flora y fauna, el fijar modalidad en materia de impacto ambiental y riesgo, el manifiesto de impacto ambiental y la autorización de combustión a cielo abierto.

Esta dirección está encargada de los programas de seguimiento de áreas de donación y áreas a reforestar, de regulación en materia ambiental y el de seguimiento al desarrollo y diagnóstico para el ordenamiento ecológico del municipio (municipio de Irapuato).

La **DGOT** cuenta con los siguientes programas, expuestos aquí de manera general, relacionados con la simplificación administrativa, la capacitación al servidor público y la calidad en el servicio, así como los programas específicos de:

1. Acciones de Fomento Ambiental: relacionadas con el Convenio Anual FOAM (seguimiento 2010-2011), el proyecto de actualización del reglamento de protección

al medio ambiente, la promoción y administración del área natural protegida del Cerro de Arandas, los dictámenes para regulación de actividades en servicios y comercios en materia, el programa de seguimiento de áreas de donación y áreas a reforestar y el programa de control de ladrilleros.

2. Nomenclatura y Numeración Oficial: tiene a su cargo el diagnóstico para la señalización vial turística y la elaboración de normas técnicas.
3. Regulación de la Imagen Urbana: se encarga de los centros de barrios y centros comunitarios, los planes parciales de las comunidades modelo, la reglamentación urbana y las áreas de donación, en función de su uso y ocupación.

JUNTA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE IRAPUATO (JAPAMI)

La Japami es el organismo descentralizado encargado de la operación del agua. Le corresponden la detección, extracción, desinfección, conducción del agua, planeación, construcción, mantenimiento y reparación de las redes y equipo necesario para el suministro de este servicio a la población, así como los servicios de drenaje, alcantarillado y saneamiento. De igual forma, es de su competencia prevenir y controlar la contaminación de las aguas que tenga asignadas para la prestación del servicio que le ha sido encomendado; además, prevenir y controlar la contaminación de las aguas que se descargan en los sistemas de alcantarillado en los centros de población (Japami, 2012).

INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN DE IRAPUATO (IMPLAN)

El Implan es un consejo ciudadano que valora los planes de desarrollo a corto, mediano y, sobre todo, a largo plazo para tener un sistema de priorización de las acciones anuales del municipio, con perspectiva humanista e integral (González, 2012).

Por las deficiencias en los temas de desarrollo de infraestructura urbana, el Implan ha tenido más consejeros de formación en la arquitectura y la ingeniería civil, y sus funcio-

nes como organismo valuador de alternativas de desarrollo se han visto circunscritas en lo referente al desarrollo urbano, aunque su visión debiera ser general (González, 2012).

Lamentablemente, el Implan funge sólo como consejo sobre el Gobierno municipal, siendo carente de autoridad para ejecutar o hacer ejecutar sus recomendaciones, mismas que están basadas en lo que se presume es lo más conveniente según el consenso ciudadano (González, 2012).

Por otro lado, también en el ámbito local, pero ahora de carácter estatal, se encuentran involucrados en el desarrollo de los asentamientos humanos y la consecuente gestión de la tenencia de la tierra, la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato (Coveg) y el Registro Público, los cuales se definen a continuación:

COMISIÓN DE VIVIENDA DEL ESTADO DE GUANAJUATO (COVEG)

La Coveg (antes IVEG) funge como promotor de vivienda que suma los esfuerzos de los tres ámbitos de Gobierno, iniciativa privada e instituciones crediticias, para poder ofrecerles a los guanajuatenses alternativas viables que les permitan acceder a una vivienda digna (Gobierno del estado de Guanajuato, 2010).

La Coveg cuenta con las atribuciones de proponer al ejecutivo del Estado las políticas estatales de suelo para vivienda, para promover, ejecutar y concertar programas, acciones e inversiones en materia de suelo para vivienda, y determinar los mecanismos de coordinación y financiamiento en materia de suelo para casas habitación.

Está encargada de asesorar a los gobiernos municipales en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de suelo y vivienda, así como de la promoción y realización de investigaciones científicas y tecnológicas en materia de suelo para vivienda y vivienda, la coordinación de la operación y funcionamiento del Sistema Estatal de Información (Gobierno del estado de Guanajuato, 2010).

Del mismo modo, tiene la facultad de ejecutar proyectos para la adquisición del suelo, la urbanización y venta de lotes con servicios, y desarrollar, ejecutar y promover esquemas, instrumentos, mecanismos y programas de financiamiento para la vivienda, valiéndose de

la construcción reservas territoriales para fines habitacionales, en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, promoviendo la participación de los sectores social y privado en la instrumentación de los programas y acciones de suelo para vivienda (Gobierno del estado de Guanajuato, 2010).

La Coveg, para el estudio de esta tesis, es una entidad sumamente importante, pues tiene, dentro de sus objetivos estratégicos, las principales vías de acción para contrarrestar el desarrollo de asentamientos irregulares y el mayor presupuesto local para ejecutarlas. Parte de estos objetivos destacan: mantener el Sistema Estatal de Información, generar mayor oferta de vivienda económica, con mejores características de calidad y sustentabilidad, desarrollar mecanismos que faciliten el acceso a la vivienda económica, promover mayor inversión en materia de infraestructura y equipamiento para el desarrollo de vivienda, desarrollar reservas territoriales suficientes, preferentemente para el desarrollo de vivienda económica, y hacer del sector vivienda un detonante de la generación de empleos (Gobierno del estado de Guanajuato, 2010).

REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO DE GUANAJUATO (RPP)

El Registro Público de la Propiedad (RPP) es la oficina dependiente de la Secretaría de Gobierno que tiene por objeto la publicidad oficial de la situación jurídica de los bienes inmuebles, siendo su competencia atender las cuestiones sobre la cual va a versar el procedimiento o el acto jurídico que ha adquirido forma notarial y sin la cual no sería posible concebir su existencia para efectos registrales (Gobierno del estado de Guanajuato, 2012).

La institución del Registro Público de la Propiedad es la encargada de la inscripción ordenada por la ley de todos los actos jurídicos susceptibles de ser registrados. Además, proporciona información de vital importancia para el tráfico inmobiliario, mercantil, comercial, etcétera, a todo aquel que lo requiera, en virtud de ser una institución de orden público (Gobierno del estado de Guanajuato, 2012).

El Registro Público de la Propiedad realiza inscripciones de carácter declarativo, ya que únicamente se declara un derecho constituido por una autoridad competente, llámese

juez, notario público, Corett y organismos municipales de regularización de tierras. El trabajo de la Dirección General de Registro Público de la Propiedad y Notarías (DGRPPN) se basa en garantizar la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario, proporcionando un servicio notarial y registral de manera eficiente y eficaz en beneficio de la sociedad (Gobierno del estado de Guanajuato, 2012).

Para el caso del estado de Guanajuato, el RPP se rige por medio de las siguientes normatividades:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley orgánica del Poder Ejecutivo para el estado de Guanajuato.
3. El Código civil para el estado de Guanajuato.
4. Reglamento del Registro Público de la Propiedad del estado de Guanajuato.
5. Código de procedimientos civiles para el estado de Guanajuato.
6. Código de procedimientos penales para el estado de Guanajuato.
7. Código fiscal para el estado de Guanajuato.
8. Ley orgánica Municipal para el estado de Guanajuato.
9. Ley para la protección y preservación del ambiente del estado de Guanajuato.
10. Ley de ingresos del año en curso.

ORÍGENES DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO

Nuestro proceso histórico, a la par del Derecho, ha ido evolucionando a lo largo de los años. En sus orígenes, surge como una forma rudimentaria de control y orden, y con el paso del tiempo atraviesa por diversas etapas, cada vez más dinámicas y complejas, las cuales se van ramificando y especializando. La importancia en la propiedad y en la venta de bienes inmuebles, principalmente, crea la necesidad de saber quién era el verdadero propietario, por lo que surgen de esta necesidad distintas solemnidades y regulaciones que pretendieron normar y legislar sobre los derechos de los inmuebles y sus gravámenes. Estas disposiciones fueron evolucionando hasta constituir el derecho registral y los sistemas

jurídicos. Tal evolución va desde las formas más rudimentarias hasta el uso de la informática para el desarrollo de su función, y pasa por lugares como Roma, Alemania, España, Suiza y Australia (Gobierno del estado de Guanajuato, 2012).

La Institución registral nació por la necesidad de llevar una cuenta de los inmuebles por cada titular, esto es, un propósito meramente administrativo sin efectos de publicidad. Sin embargo, ante tal necesidad quedó manifiesta la clandestinidad de las cargas y de los gravámenes que recaían sobre los inmuebles, y fue tal que hacía imposible conocer la situación de éstos. Por ello, su razón administrativa pasó a la de publicidad, que trae consigo el brindar seguridad en el tráfico inmobiliario jurídico (Gobierno del estado de Guanajuato, 2012).

Tiempo después, el estado reconoció dicha actitud para su organización administrativa destinada a dar publicidad a las constituciones y transformaciones de ciertas situaciones jurídicas, tanto de personas como de cosas (Gobierno del estado de Guanajuato, 2012).

Este sistema de registro lo hemos heredado de los procesos registrales españoles que, tras la Conquista, se instauraron en la entonces Nueva España a través, principalmente, de la normatividad expresa en las *Siete Partidas*.

Una de las primeras disposiciones que regula al Oficio de Hipotecas, siguiendo la transcrita “Instrucción de los señores fiscales de la hacienda aplicables a la Nueva España”, aprobada por la Audiencia el 27 de septiembre de 1784, por el bando de 16 de julio de 1789, se publicó en real cédula sobre anotaciones de hipotecas, completando las “Instrucciones de los Señores Fiscales de Hacienda aplicables a la Nueva España”. Posteriormente, durante los inicios del México Independiente, la legislación positiva española, las Leyes de Indias y demás decretos, provisiones, cédulas reales, etcétera, dados durante la Colonia, continuaron aplicándose (Martínez Camarena, 2008).

Así, claramente se observa que el derecho registral en México se encuentra fuertemente influenciado por la evolución que sufrió el derecho hipotecario español, el cual estuvo vigente durante la Colonia, y aún después de la Independencia de nuestro país. En el año de 1870, para el Distrito Federal y territorios de Baja California, se crea en México el Registro Público de la Propiedad, primero en su género de la legislación mexicana (Gobierno del estado de Guanajuato, 2012).

Posteriormente, por medio del título vigésimo tercero del código de 1884, que se denominaba “Del Registro público de la Propiedad”, se regulaba la institución del artículo 3184 al 3226 en cuatro capítulos: el primero, “Disposiciones generales”; segundo, “De los títulos sujetos a registro”; tercero, “Del modo de hacer el registro”; cuarto, “De la extinción de las inscripciones”, y establecía que habría oficinas del Registro Público de la Propiedad en todos los lugares donde hubiese juzgados de primera instancia (Martínez Camarena, 2008).

Desde 1917 hasta el México posrevolucionario, existieron diversas modificaciones al sistema registral mexicano, siendo las más recientes las hechas al código civil el 3 de enero de 1979, en las que se plasmó el establecimiento del Folio Real en substitución del ya anacrónico sistema de libros, el “Boletín” del Registro Público, para dar toda la información relacionada con el proceso registral y el procedimiento de inmatriculación administrativa (Martínez Camarena, 2008).

En 1987 se nombra al primer titular de la “Dirección General de Registros Públicos y Difusión Social” y al director de Notarías. Cabe hacer notar también que, en este periodo, se reforma la ley orgánica del Poder Ejecutivo del reglamento interior de la Secretaría de Gobierno, quedando jurídicamente dividida la Dirección de Notarías y la Dirección de Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio, aun cuando materialmente no fue posible su creación hasta la fecha (Gobierno del estado de Guanajuato, 2012). Se crea la nueva ley del notariado y el reglamento del Registro Público de la Propiedad para adecuar la normatividad jurídica al proyecto de modernización.

En 1992 queda establecida como Dirección General de Registros Públicos y Notarías, dependiendo de ella únicamente las dos Direcciones de Área, la Dirección de Notarías y Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio y la Dirección de Registros Civiles. En 2001 se crea y se separa la Dirección General de Registro Civil, así como se crea la Dirección General de Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio y Notarías, resultando responsable de la Dirección de Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio y la Dirección de Notarías. Su regulación queda comprendida en el Reglamento de la Secretaría de Gobierno del estado de Guanajuato (Gobierno del estado de Guanajuato, 2012).

Actualmente, en una definición sintética del sistema del Registro Público de la Propiedad en México, se puede manifestar lo siguiente:

1. Es mobiliario, inmobiliario y de personas morales civiles a cargo del RPP y de comerciantes personas físicas o morales a cargo del RPC.
2. Está a cargo del Poder Ejecutivo a través de un director general.
3. Existe separación del catastro con el registro.
4. Toma en cuenta antecedentes (tracto sucesivo).
5. Es declarativo, la no inscripción origina la inoponibilidad frente a terceros.
6. Se maneja por folios, ya sean reales o mercantiles, aunque anteriormente se utilizaba el sistema de libros. En México comenzó a implementarse este sistema desde 1979.
7. Es un sistema cronológico.
8. La posesión es inscribible.
9. Se hace la inscripción por medio de extracto, así se anexa un resumen o síntesis del acto inscrito, por excepción es por incorporación cuando se inscribe contratos privados ratificados.
10. Es inatacable, con efecto sanatorio en materia de sociedades mercantiles.
11. Admite la venta por endoso (Martínez Camarena, 2008).

Finalmente, sobre el orden de lo federal, es importante que se conozca sobre la Comisión Nacional de Vivienda, la cual se describe a continuación al igual que su programa “Ésta es tu casa” del Gobierno federal.

COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI)

Ésta es la instancia federal encargada de coordinar la función de promoción habitacional, así como de aplicar y cuidar que se cumplan los objetivos y metas del Gobierno federal en materia de vivienda, plasmados en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable. Se creó en julio de 2001 con el nombre de Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), y en junio de 2006 se convirtió en Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio (Conavi, 2010).

De acuerdo con la Ley de Vivienda, expedida en junio de 2006, la Conavi tiene entre sus atribuciones supervisar que las acciones de vivienda se realicen con pleno cuidado del desarrollo urbano, con ordenamiento territorial y desarrollo sustentable. Tiene la función de promover y concertar con los sectores público, social y privado, programas y acciones relacionados con la vivienda y suelo, así como desarrollar, ejecutar y promover esquemas, mecanismos y programas de financiamiento, subsidio y ahorro previo para la vivienda (Conavi, 2010). La Conavi tiene la responsabilidad de promover la expedición de normas oficiales mexicanas en materia de vivienda; fomentar y apoyar medidas que promuevan la calidad de la vivienda; además, propiciar la simplificación de procedimientos y trámites para el desarrollo integrador de proyectos habitacionales, y establecer vínculos institucionales, convenios de asistencia técnica e intercambio de información con organismos nacionales e internacionales (Conavi, 2010).

PROGRAMA “ÉSTA ES TU CASA”

El Programa “Ésta es tu casa” tiene por objeto apoyar a personas de bajos ingresos para adquirir un inmueble con mejores características que las que tendría una vivienda o lote que comprara solo, pues aporta un subsidio como apoyo económico, el cual el beneficiario no pagará (Conavi, 2013).

Los beneficiados de este programa para 2013 requirieron:

1. Ganar menos de \$9,843.52, equivalente a cinco veces el salario mínimo.
2. Nunca haber recibido un subsidio federal para vivienda.
3. Contar con tu CURP o matrícula consular.
4. No ser propietario de otra vivienda.
5. Aportar el monto de ahorro previo especificado por la modalidad que sea de tu interés.
6. Contar con un financiamiento autorizado por alguna de las entidades ejecutoras del programa.

Los derechohabientes pudieron utilizar dicho subsidio para cualquiera de las siguientes soluciones habitacionales:

1. Adquisición de vivienda nueva o usada.
2. Mejoramiento de vivienda.
3. Adquisición de lote con servicios.
4. Autoconstrucción o autoproducción de vivienda.

De estas entidades ejecutoras destacan para el caso de Irapuato (Conavi, 2013):

1. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).
2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado a través de su Fondo de Vivienda.
3. Banco Nacional del Ejército Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
4. Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato (Coveg, antes IVEG)

Los valores del subsidio para la adquisición de la vivienda aplicaron como se describe:

Valor de la vivienda (nueva* o usada)								Monto de subsidio		Ahorro mínimo	
Expresado en veces el SMGV					Expresado en moneda nacional			SMGV	Moneda nacional	SMGV	Moneda nacional
S1		60	Hasta	200	118,122.24	Hasta	393,740.80	33	64,967.23	5	9,843.52
S2	Más de	128	Hasta	158	251,994.11	Hasta	311,055.23	32	62,998.52	5	9,843.52
S2		60	Hasta	128	118,122.24	Hasta	251,994.11	33	64,967.23	5	9,843.52
S3		60	Hasta	128	118,122.24	Hasta	251,994.11	32	62,998.52	5	9,843.52
*sustentable											
° Valor máximo para vivienda de las fuerza armadas = 231.0 veces el SMGV											\$454,770.62

Para el mejoramiento de vivienda se contempló un valor máximo de proyecto de 22 SMGV (\$43,311.48), y el subsidio es del 40% del valor del proyecto (máximo de \$17,324.49).

Para la adquisición de lote con servicios:

Valor máximo del proyecto					Monto de subsidio		Ahorro mínimo
Expresado en veces SMGV			Expresado en moneda nacional		SMGV	Moneda nacional	
S1	Hasta	70	Hasta	137,809.28	10	19,687.04	El equivalente al 5% sobre el valor del lote
S2	Hasta	55	Hasta	108,278.72	10	19,687.04	
SB	Hasta	45	Hasta	88,591.68	10	19,687.04	

Se han mencionado los valores para 2013, puesto que para 2014 cambiaron radicalmente de manera cualitativa. Tales cambios tuvieron un gran impacto en la industria de la vivienda a nivel nacional, llevando a declaración en quiebra de muchas empresas promotoras de vivienda, incluyendo a las más representativas del sector que cotizaban en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

Estos cambios modificaron los atributos que la ubicación y equipamiento de la tierra donde se construyeran las casas debía tener de un momento a otro, sin contemplar que el sector privado contaba aún con inventario de reserva territorial, no dando oportunidad a un cambio gradual que eliminara el impacto de tales modificaciones en las nuevas políticas públicas.

Dicha práctica de la modificación o curvatura del mercado por el cambio de normas por demás común en nuestro país afecta la certidumbre y las proyecciones a largo plazo para las empresas dedicadas profesionalmente al desarrollo de vivienda, así como a las instituciones financieras que fondean los proyectos desde el financiamiento de la compra de reserva territorial, la urbanización, la edificación y, finalmente, la individualización para el cliente final.

Lo anterior se vio manifestado en una clausura total de la banca para el desarrollo de proyectos nuevos, afectando ahora a todos los desarrolladores en general, no sólo a los que contaban con reserva territorial que no cumplía con los requisitos.

A las empresas pequeñas y medianas se les negó contundentemente el acceso al crédito, y no fue hasta la intervención de la Sociedad Hipotecaria Federal que se inició la compensación de tales efectos negativos. Acontecimientos, como se infiere, que más allá de facilitar el acceso a la vivienda para la gente con más necesidades complicó la planificación financiera y operativa de los profesionales de la industria, dejando un vacío aún más grande que el que las políticas públicas federales trataban de eliminar.

3.2. LA PLANIFICACIÓN DEL ORDEN URBANO

Toda planificación debe contar con un punto inicial, y éste con unas características particulares determinadas; para el caso de la del orden urbano en el municipio de Irapuato no es la excepción. Tales características pudieran citarse inicialmente desde los orígenes mismos de la ciudad como centro agrícola y financiero, pero para los fines que este estudio busca se puede iniciar desde la inundación del 18 de agosto de 1973. Es a partir de esta fecha que la evolución de la planificación urbana se fue dando con la aparición del Primer Plan director de Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (Indeco), posterior a la inundación de 1973, que tendría como sucesor al Primer Plan Municipal de Desarrollo Urbano en el periodo 1980 a 1983, siendo presidente el Dr. Vicente López Díaz, con el apoyo de la delegación de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Después de éste se desarrollaría el Primer Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población, en el periodo de 1983 a 1985, siendo presidente Sebastián Martínez Castro, quien publicó y realizó la Carta Síntesis, siendo presidente interino Ernesto Alfaro Arredondo en el periodo de 1985 a 1988. Es en este periodo, de 1983 a 1985, que se crea la Japami (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

De 1992 a 1994 se elaboró una actualización del Plan de Desarrollo Urbano por parte del Gobierno del estado de Guanajuato, pero no concluyó el proceso de aprobación del Ayuntamiento. En 1999 y 2009 se realizaron diferentes actualizaciones aprobadas por el Ayuntamiento. En el 2012 se publicó y se registró en el Registro Público de la Propiedad la última actualización aprobada del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, el cual a la fecha está vigente (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

Además, se han elaborado diferentes instrumentos de planeación:

1. Plan parcial de la ciudad industrial.
2. Plan parcial corredor agroindustrial carretera federal 110-90.
3. Plan parcial corredor industrial carretera federal 45.
4. Plan parcial de la zona norte del polígono del conocimiento y el parque industrial.
5. Plan parcial del centro histórico.
6. Plan parcial de los polígonos de pobreza 11050 y 11044.
7. Planes parciales de las localidades Aldama, Carrizal Grande, San Roque, San Cristobal-Cuchicuato y La Calera-Purísima del Progreso.

Para el 2013, conforme a lo que señala el código territorial, estaba en proceso el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial, instrumento de planeación que contemplaba los dos ámbitos de planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

Con toda esta historia se evidencia que las normatividades de carácter local para los fines perseguidos han existido, y que han ido mejorándose con el paso de los años en un proceso adaptativo a las necesidades de los gobernados. Pese a esto, los resultados ante la aparición de los asentamientos irregulares han sido los mismos. Por otro lado, en lo que respecta en sí al Desarrollo Urbano de Irapuato, en la mezcla de las instituciones, los actores del sector público, los gobernados y los consecuentes resultados, la participación de las diferentes dependencias ha estado sujeta a la estructura administrativa y a sus adecuaciones en las facultades otorgadas por la Ley de Planeación y su Reglamento, así como por la Ley Orgánica Municipal, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, el Reglamento del Implan y, actualmente, por el código territorial (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

De 1980 a 1990, la legislación estatal aplicable era la Ley de Planeación, y era regulada en el estado, al inicio de la década, por la Comisión Estatal de Planificación, y a mediados de la misma por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. En el municipio, el seguimiento era por la Dirección Municipal de Obras Públicas, mediante la subdirección

de Planeación y Control. En el periodo de 1989 a 1991, a nivel municipal, se creó la Dirección de Desarrollo Urbano. Durante la administración de 1995 a 1998 se creó la Dirección General de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos Municipales, con la Dirección de Desarrollo Urbano como el área encargada del seguimiento de la planeación. Posteriormente, en el periodo de 2003 a 2006 se modifica el Reglamento Orgánico Municipal para instaurarse la Dirección General de Ordenamiento Territorial; durante esta misma administración, en enero del 2005, se funda el Instituto Municipal de Planeación (Implan) (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

De igual modo que con la normatividad, las instituciones han estado presentes a lo largo de la historia, pero es lógico y prudente pensar que no sólo por existir ambas los resultados se van a dar. Debemos reconocer que las instituciones y sus actores han seguido durante su existencia los planes de desarrollo, y han improvisado ante su falta de posible aplicación.

El Arq. Miguel Ángel Rangel Cruces, quien ha estado al mando de los siguientes cargos: subdirector de Desarrollo Urbano (Presidencia Municipal de Irapuato, Gto., 1980-1983), subdirector de Planeación y Control (Presidencia Municipal de Irapuato, Gto., 1983-1985), director de Desarrollo Urbano (Presidencia Municipal de Irapuato, Gto., 1989-1991), director General de Desarrollo Urbano (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Gobierno del Estado, 1991-1992), subsecretario de Desarrollo Urbano (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado, 1993-1994), director general de Obras Públicas (Presidencia Municipal de Irapuato, Gto., 1995), director general de Desarrollo Urbano, Ecología, Obras y Servicios Públicos (Presidencia Municipal de Irapuato, Gto., 1996), subsecretario de Programación y Administración (Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado, 2000-2006); director general de Ordenamiento Territorial (Presidencia Municipal de Irapuato, Gto., 2009-2011) y director general del Instituto Municipal de Planeación (Irapuato, Gto., 2011 a la fecha), explica lo siguiente:

La Dirección de Desarrollo Urbano o la Dirección General de Ordenamiento Territorial le ha dado seguimiento al proceso de planeación de forma operativa ya que la legislación urbana obligaba la elaboración, actualización o su aplicación para el otorgamiento de las licencias

del uso del suelo así como la autorización y seguimiento del proceso de los fraccionamientos o desarrollos en condominio mediante el cual se lleva a cabo el proceso de urbanización de la ciudad y el municipio.

Por otro lado, el Arq. Rangel también asegura:

Una debilidad permanente en la estructura municipal ha sido el escaso personal y la falta de cubrir con el perfil profesional adecuado para el seguimiento tanto del proceso de planeación como el proceso de administración urbana. Una resultante de la falta de definición y aplicación de una política pública adecuada para ofrecer lotes urbanizados o bien acciones de vivienda en sus diferentes opciones ha favorecido el actuar de los líderes sociales y con ello el surgimiento de asentamientos irregulares o bien el incumplimiento de las obligaciones que la ley marca para la existencia de un fraccionamiento, lo que termina en un fraccionamiento irregular por la ocupación de los lotes aún sin contar con los servicios públicos necesarios o ante el incumplimiento de las obras de urbanización en tiempo, forma y calidad.

Tales respuestas al comportamiento de las instituciones y de sus actores dentro del desarrollo urbano del municipio de Irapuato contribuyen a definir los resultados de este estudio, a descubrir que no son temas de normas y penalidades, sino de políticas públicas basadas en dos hechos fundamentales:

1. El mejoramiento de los recursos tecnológicos y humanos para las instituciones involucradas.
2. La generación de oferta formal de lotes urbanizados y vivienda.

3.3. ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Los asentamientos irregulares, tema principal de este trabajo, son definidos por la Ley General de Asentamientos Humanos:

II. Asentamiento humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.

Para fines prácticos, se puede tomar la definición de la siguiente manera:

Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicadas en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.

Existen otras definiciones que, en el caso del municipio de Irapuato, se incrementa la problemática bajo las siguientes consideraciones:

Los asentamientos irregulares en su mayoría se establecieron desde la década de los años ochenta, cuando se inicia con las primeras ventas ilegales de parcelas ejidales; esto, ante la complacencia de las autoridades ejidales, estatales y municipales. En la década de los años noventa, Irapuato llegó a ser el municipio con mayor ocupación y venta ilegal de parcelas ejidales al permitirse la venta de aproximadamente 350 hectáreas del ejido de San Juan de Retana, para posteriormente seguir con la misma práctica en parcelas de los diferentes ejidos que se ubican casi en el 80% de la periferia de la ciudad (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

Esta práctica se fomentó con el proceso de regularización por conducto de la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (Corett), y que conforme al proceso de la Ley Agraria premiaron a los mismos ejidatarios indemnizándoles nuevamente por las parcelas expropiadas que de origen eran de propiedad de la nación y que se les habían asignado para que las cultivaran, no para que las comercializaran. Esta circunstancia se

acrecentó con el programa “Solidaridad”, en el que, mediante la aplicación de recursos públicos federales, se ejecutaron las obras de urbanización para tratar de atender y compensar la problemática social generada con las ventas ilegales (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

En el caso de Irapuato, la mayor parte se dieron en parcelas ejidales, sólo como invasión o ocupación ilegal se generaron la Tercera de San Gabriel en terrenos del lecho del brazo del río Silao, las ladrilleras sobre el mismo lecho del río cercano al puente de Guadalupe y las ventas de lotes sin servicios de la Colonia Emiliano Zapata I y Constitución de Apatzingán, de líder social José Vázquez Moreno (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

Al proliferar los líderes sociales en los años noventa y 2000 se gestaron diferentes fraccionamientos; iniciaron con la integración de alguna solicitud de autorización y, finalmente, se transformaron en fraccionamientos con diferentes incumplimientos de los requisitos de ley. No obstante, que se dio la ocupación de los lotes, aun sin contar con las obras de urbanización y sin la introducción de los servicios básicos.

Esta problemática se vio acrecentada por la propia legislación estatal que permitió, en un plazo breve, la creación de fraccionamientos a raya de cal, lo cual fomentó la ocupación de los predios incumpliendo la ley, ante el compromiso de introducir los servicios a costa de los adquirientes de dichos lotes.

La política pública de atender el derecho constitucional de una vivienda digna se ha visto con diversas complicaciones, ya que poco se ha avanzado en atender a la población de escasos recursos y que, fundamentalmente, no ha cambiado la posibilidad de la autoconstrucción, o bien, de la vivienda progresiva. Al no existir una oferta real de los organismos públicos de crear lotes urbanizados, o por lo menos con los servicios básicos, la población recurrió y sigue recurriendo a los líderes sociales Gilberto Magaña (Solidaridad), Martín Negrete (UCOPI), Hermanos Andrade (MIR), la señora Lolita (Solidaridad), don Memo, Rafael Duarte, entre muchos más. De igual modo, han recurrido a diversas asociaciones civiles, cuyo objeto social es el de “dotar de un lote o una vivienda a sus agremiados”, continuando con tales prácticas del denominado negocio “inmobiliario social”, al crear organizaciones que no incumplían con ninguna normativa o legislación al agremiar a los necesitados de forma completamente legal (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

Dentro del programa de control de asentamientos irregulares de Irapuato, en los recorridos realizados se detectaron 26 asentamientos en el municipio, los cuales, previa inspección física al lugar que se lleva a cabo por medio del personal de inspección y vigilancia adscrito a la Dirección General de Ordenamiento Territorial, y previo al análisis técnico-jurídico de los antecedentes de los citados asentamientos, se llegó a la siguiente conclusión:

Se tienen dos conductos para realizar la regularización de un asentamiento irregular, por medio de dos organismos: la primera de ella es la Comisión Municipal para la Regulación de Asentamientos Humanos (Comure) y la segunda es la Corett. La diferencia principal entre ambas es que la Comure regula los asentamientos que se encuentran en el régimen de pequeña propiedad, y la Corett interviene cuando el predio a regularizar aún es ejido, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

REQUISITOS COMURE

1. Ser pequeña propiedad y contar con la escritura total del predio o título de propiedad.
2. Contar con los planos de lotificación y topográfico.
3. Presentar el último recibo de pago del impuesto predial actualizado a la fecha del proceso de regularización.
4. Tener el certificado de libertad de gravamen actualizado. “Documentación del particular e Imuvii” (Cruces, entrevista director Implan, 2013).
5. Contar con las factibilidades de dotación de servicios “Japami, CFE, documentación del particular, etcétera” (Cruces, entrevista director Implan, 2013).
6. Disponer de una consolidación del asentamiento de un mínimo del 30%, “Imuvii realiza la visita física de verificación” (Cruces, entrevista director Implan, 2013).
7. Tener el asentamiento un mínimo de cinco años de existencia. “Los cinco años es lo que se informa a la ciudadanía, tres años es el parámetro establecido por la Dirección de Regularización de Asentamientos Humanos del Gobierno del Es-

tado, lo cual fomenta la existencia de los asentamientos, por lo que es necesario evaluar el requisito. El tiempo de la ocupación deberá cotejarse por medio del personal de la DGOT” (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

8. Contar con un Censo de Poseedores. “Trabajo que deberá realizarse por el personal técnico del Imuvii” (Cruces, entrevista director Implan, 2013).
9. Cumplir cada lote con su constancia de posesión, contrato de compra-venta o recibos de pago.
10. Anuencia por escrito del propietario.

Fundamentación: Conforme a lo dispuesto por el Reglamento del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal, denominado “Instituto Municipal de Vivienda de Irapuato, Guanajuato” (Imuvii), dentro de las facultades del Consejo Directivo se encuentra la siguiente: Artículo 15, Fracción XI, el cual a la letra dice:

Solicitar al Ayuntamiento, por conducto del Presidente, que Gestione la Expropiación, Ocupación Temporal, Total o Parcial, de bienes o la limitación de los Derechos de Dominio, en los términos de Ley, para integrar las reservas Territoriales destinadas a la vivienda y la ordenación de los Asentamientos Humanos Irregulares.

Asimismo, según su numeral 20, Fracción XIV, dentro de las facultades del director general se encuentran:

Intervenir en la regularización de la Tenencia de la Tierra, mediante la conformación de expedientes en base a los documentos que aporten los interesados, previa revisión y análisis de los mismos, con la finalidad de determinar su procedencia (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

REQUISITOS CORETT

1. Petición de parte.

Por conducto del interesado, Representante de la Colonia o el Titular de la Parcela y DGOT, siempre que el asentamiento se encuentre dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, fundamentando su actuar en las facultades que le otorga la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Agraria, así como el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

2. Existencia física del asentamiento.

“Personal de la Corett, quienes son los que elaboran el Plano del Asentamiento” (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

3. Ocupación del asentamiento mayor al 80% de los lotes o predios que lo componen, considerando un censo de verificación.

“Información que verifica el personal de la Corett” (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

4. Que la superficie a regularizar se ubique dentro del plan de la DGOT.

“En relación al uso del suelo” (Cruces, entrevista director Implan, 2013).

5. Que se otorgue la anuencia del titular de la parcela para ser expropiada la superficie en cumplimiento de la Ley Agraria, de la Corett y la Legislación Urbana Estatal.

6. Se realiza trabajos técnicos del levantamiento topográfico de las poligonales envolventes.
7. Plano general del manzanero y los manzaneros lotificados. “Trabajo que realiza la Corett” (Cruces, Entrevista Director Implan, 2013).

Posteriormente, a la emisión del decreto de regularización:

1. Firma y publicación por parte del Ejecutivo federal del decreto expropiatorio.
2. Notificar a los colonos o avecindados.
3. Se tramita el traslado de dominio y se hace la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Estas dos instancias ponen de manifiesto las facultades del estado para la regularización de los asentamientos irregulares y las facilidades que proponen a los gobernados, una vez que éstos existen; independientemente de sus orígenes. Y es que, como ya se ha mencionado, hay normativas y penas para evitar la proliferación de los mismos, aunque no son aplicables de manera retroactiva a los ya existentes. Sobre este tema, en función de la normatividad, habrá que mencionar la normatividad del *Código Territorial para el Estado de Guanajuato*, como a continuación se expone:

Objeto de las acciones en materia de provisiones y reservas territoriales

Artículo 174. El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, entre sí, y con el gobierno federal, en su caso, podrán llevar a cabo acciones coordinadas en materia de provisiones y reservas territoriales, con objeto de:

IV. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda, de manera prioritaria, a las necesidades sociales de vivienda popular o económica y de interés social.

Objeto de la constitución de reservas territoriales

Artículo 181. El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos constituirán reservas territoriales con objeto de:

IV. Abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios;

Principios en materia de vivienda

Artículo 459. Las disposiciones de este Título deberán aplicarse bajo el principio de equidad social que permitan a todos los habitantes del Estado, ejercer el derecho constitucional a la vivienda.

Las estrategias y las políticas de vivienda, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda a que se refiere este título, se regirán por los principios de legalidad y protección jurídica a la legítima tenencia de la tierra. Asimismo, buscarán desincentivar la invasión de predios y el crecimiento irregular de los centros de población.

Corrección de deficiencias o irregularidades observadas

Artículo 542. En la resolución administrativa correspondiente, en caso de haberse encontrado infracciones al Código u otros ordenamientos jurídicos aplicables se señalarán o, en su caso, adicionarán las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

Dentro de los cinco días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora el haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.

Con todo lo anterior, y aunado al mencionado Artículo 262 del Código Penal del estado de Guanajuato, se puede corroborar el interés del Estado por eliminar la generación de los asentamientos irregulares, así como su existencia.

3.4. CONFLICTOS ENTRE PARTICULARES

En repetidas ocasiones, la concepción errónea de *propiedad privada* crea escenarios donde la duplicidad de registros informales causa inconvenientes entre los particulares de forma clara, al considerarse ambas partes propietarias del mismo bien. Mas, cuando el caso se suscita porque son los registros formales los que dan pie a tales circunstancias, es un signo de atención que debe atenderse cuanto antes. Lamentablemente, para el caso del municipio de Irapuato existen varios casos que ejemplifican estas circunstancias.

Las empresas dirigidas por el autor de este trabajo de investigación han visto de cerca estos casos, y para su explicación se cita uno que pone de manifiesto la problemática de la falta de vinculación entre dependencias a nivel local y estatal para el seguimiento de la regularización de la tenencia de la tierra en los municipios. El problema en dicha ocasión se inició cuando personal del anterior propietario de una serie de terrenos, que una empresa del grupo dirigido por el autor adquirió, llegaron a sus oficinas la última semana de noviembre de 2012, requiriendo la solución al pago de derechos cobrados por el municipio, mismos que le habían llegado a su patrón en relación con tales terrenos por la emisión de diez números oficiales. Los antecedentes fueron estos: el predio era inicialmente un solo lote, pero su propietario, Alfonso Calderón Hernández, obtuvo un permiso de división por parte de la DGOT el 9 de octubre del 2008, con folio DGOT/4538/2008, para dividirlo en diez fracciones, las cuales, el 12 de julio del 2012, Iraxa, S. A. de C. V. le compró mediante escritura pública Núm. 24,400, otorgada ante la fe de la Lic. Ma. Refugio Camarena Aguilera. Una vez en propiedad de Iraxa, S. A. de C. V., ésta las fusionó en un solo lote para fincar un régimen en condominio con 15 unidades privativas. De esto se obtuvo constancia de condominio por parte de la DGOT, con oficio DGOT/DF/ADC/03, con fecha del 12 de septiembre del 2012. Posteriormente se obtuvo el permiso de construcción, DGOT/DAU/GU/01/16260/2012, para las 15 viviendas el día 24 de octubre del 2012.

 MUNICIPIO DE IRAPUATO, GTO. EDIFICACION COLOCAR EL LETRERO EN UN LUGAR VISIBLE EN LA OBRA Y CONSERVAR EN BUEN ESTADO DURANTE TODO EL PROCESO CONSTRUCTIVO.	Dirección General de Ordenamiento Territorial LETRERO Dirección de Administración Urbana DE OBRA	
	PROPIETARIO / RAZÓN SOCIAL	
	SOCIEDAD MERCANTIL IRAXA, S.A. DE C.V.	
	TIPO DE AUTORIZACIÓN	No. DE AUTORIZACIÓN
	OBRA NUEVA	DGOT/DAU/GU/01/16260/2012
	DESCRIPCIÓN	SUPERFICIE
15 UNIDADES	CADA UNIDAD: PLANTA BAJA: 30.48M ² PLANTA ALTA: 30.48M ²	
UBICACIÓN	NIVELES / ETAPA	
CALLE RICARDO PALMERÍN NÚMERO 861 DEL PREDIO IDENTIFICADO COMO UNA FRACCIÓN DEL LOTE S/N DEL PEDIDO DE PROYECTO Y OBRA	DOS NIVELES	
FECHA DE VENCIMIENTO		
24/OCTUBRE/2013		
ARO. JOEL CORDOVA ESPITIA	213-01	

ESTE DOCUMENTO DEBERÁ PERMANECER EN LA OBRA JUNTO CON UNA COPIA DE LA AUTORIZACIÓN/LICENCIA Y LOS PLANOS AUTORIZADOS, DEBIENDO PRESENTARLOS A SOLICITUD DEL INSPECTOR (PREVIA IDENTIFICACIÓN), DE LO CONTRARIO SE APLICARÁ LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, ARTÍCULO 127 DEL REGLAMENTO DE GESTIÓN URBANÍSTICA PARA EL MUNICIPIO DE IRAPUATO, GTO.

En noviembre de 2012, el personal de Alfonso Calderón Hernández se presenta en las oficinas de Iraxa, S. A. de C. V., con el siguiente oficio:



Propietario y/o representante legal: Lic. Alfonso Calderón Hernández
Domicilio : Paseo Mirador del Valle # 3933
Colonia : Fracc. Villas de Iraxa
Responsable del trámite :
Domicilio :
Colonia :
Ciudad :
Ubicación : Prolongación Ricardo Palmerín
Colonia : Distrito Federal

En virtud a que Usted inicio el trámite para el otorgamiento del permiso de **DICTAMEN DE NUMERO OFICIAL Y ALINEAMIENTO**, ante la Dirección de Ordenamiento Territorial, hago de su conocimiento que Usted cuenta con un adeudo referente a la solicitud de su permiso, esto bajo los siguientes conceptos y cantidades:

CONCEPTO	TARIFA	UNIDAD	CANTIDAD	COSTO
Dictamen de alineamiento	\$ 274.60		10	\$2746.00
Dictamen de numero oficial	\$ 65.32	Dictamen	10	\$ 653.20
Total a pagar.				\$ 3399.20

A lo anterior, se le invita a que dentro del término de 5 cinco días hábiles contados a partir del día en que recibe la presente notificación, con el presente escrito, acuda directamente a las cajas de la Dirección de Ordenamiento Territorial, a realizar su pago, las cuales se encuentran ubicadas en Blvd. Solidaridad No. 8350 de la Colonia Lázaro Cárdenas de esta Ciudad de Iraxa, Guanajuato.

Si usted hace caso omiso a la presente invitación de cobro extrajudicial, se iniciará el Procedimiento Administrativo de Ejecución en su contra, incrementándose su adeudo con los accesorios, como recargos y honorarios de cobranza.

Los Ejecutores de la Tesorería Municipal, no están autorizados a recibir cantidad alguna de dinero, debe acudir directamente a las oficinas de la Dirección de Ordenamiento Territorial de Iraxa, Guanajuato.

ATENTAMENTE.
Iraxa, Guanajuato. 22 de Noviembre del 2012

PEDRO BARROSO MARTINEZ.
Director de Ingresos.



TESORERÍA MUNICIPAL
IRAXA, GTO.
DIRECCIÓN DE INGRESOS
COORDINACIÓN DE EJECUCIÓN

TESORERÍA MUNICIPAL: INGRESOS
Cajero: [Firma]
[Firma]

[Firma]

11-000-0000
2012-10-03



En dicho oficio se aprecia que para la Tesorería Municipal de Irapuato, Gto., en la Dirección de Ingresos, el propietario de los inmuebles era todavía Alfonso Calderón Hernández y no Iraxa, S. A. de C.V. Además, para tal institución todavía se trataba de diez lotes independientes y no de uno solo con 15 partes privativas en régimen en condominio. Este oficio también habla del proceder del personal de dicha institución, que ni siquiera revisó quién había solicitado el trámite de dictamen de número oficial y alineamiento para tales inmuebles, pues había sido Iraxa, S. A. de C.V, quien lo solicito y así lo obtuvo desde el día 26 julio del 2012 por medio del oficio DGOT/DF/NO/03/11638/2012, mismo que anexo:



Dirección General de Ordenamiento Territorial
DGOT/DF/NO/03/11638/2012

Asunto: Dictamen de número oficial y alineamiento
Irapuato, Guanajuato a 26 de julio del 2012

IRAXA, S.A. de C.V.

Atención: Arq. Joel Córdova Espitia

Juan José Torres Landa # 82

Zona Centro

Irapuato, Guanajuato

Presente

En atención a su escrito, mediante el cual solicita el Dictamen de Número Oficial y Alineamiento, correspondiente al predio propiedad de su representada, ubicado en calle Ricardo Palmerín, del fraccionamiento denominado "Distrito Federal" de esta ciudad, lo que acredita con la escritura pública número 24,400, de fecha 12 de julio del 2012, otorgada ante la fe de la licenciada Ma. Refugio Camarena Aguilera, titular de la notaría número 55, en legal ejercicio de este Partido Judicial, al respecto comunico lo siguiente:

Una vez analizada por parte de esta Dirección de Ordenamiento Inmobiliario su solicitud y verificados los planos existentes en los archivos de la misma, se otorga el Número Oficial 861, por calle Ricardo Palmerín, correspondiente al predio identificado como una fracción del lote sin número de la calle Ricardo Palmerín del fraccionamiento denominado "Distrito Federal" de esta ciudad.

Actualmente el predio en cuestión, no sufrirá afectación por ampliación y/o apertura de calle en virtud de ello su alineamiento es correcto, por lo que deberá respetar el paramento actual.

Lo anterior con fundamento en lo establecido en los Artículos 3, 69 fracción II inciso d), 77 fracción II de la Ley Orgánica Municipal; 11, 19 fracción VII, 64 fracción I, 65 fracción II y 67 fracción XX del Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Irapuato, Guanajuato; 1 fracción VII, 2 fracciones II, XIV y XXIII, 3 fracción I, 5 fracción I 27, 28, 29, 30, 31 y 33 del Reglamento de Gestión Urbanística para el Municipio de Irapuato, Guanajuato.

Sin otro particular por el momento, quedo de usted.

Atentamente:

Ma. del Carmen Martínez Aguilar
Directora de Fraccionamientos



Dirección General de ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Desarrollo Sigo XXI, Ave. Paseo Solidaridad #8350, Col. Lázaro Cárdenas
C.P. 36540 Tel. 01 (462) 63 5 88 00 Fax 62 787 19, Exts. 201, 204 y 221.
Irapuato, Gto., México. www.irapuato.gob.mx

Ayuntamiento
2009-2012



Al final retiraron la solicitud del pago, e inferimos realizaron las modificaciones en sus registros para empatar a las otras dependencias.

Por otra parte, en lo que respecta a los conflictos emanados de los asentamientos irregulares, en una ocasión anterior, la problemática para las empresas del autor, surgió por errores de registro catastral en las colindancias de un predio de una de las empresas y de los vecinos al sur del mismo. Los vecinos que tenían una lotificación informal a raíz de un asentamiento irregular reclamaban una sección presuntamente de uso común (concepto inexistente en la normatividad municipal) y, más allá, requerían de indemnizaciones por afectárseles en sus lotes particulares.

La interpretación que ellos tenían es que se basaban en las colindancias y proyecciones de los linderos de desarrollos vecinos al del proyecto de Iraxa, S. A. de C.V, que lamentablemente no habían sido desarrollados en la totalidad del predio que les correspondía, dejando un espacio entre ellos y los de los mencionados vecinos, formando la idea del área de uso común como se representa en la siguiente imagen:



El otro problema es que quienes reclamaban desconocían completamente las circunstancias legales hasta de sus propios predios. Gracias a que las zonas reclamadas eran ya propiedad del municipio de Irapuato, pues se las habían donado como áreas verdes, la solución fue edificar un muro de contención para delimitar tales áreas verdes en la justificación del resguardo de las mismas y la seguridad de los colonos que allí habitarían en el futuro, solución que no afectaba a Iraxa, S. A. de C.V, en la rentabilidad del proyecto, disminuyendo el número o el precio de las viviendas.

Cabe destacar que tal muro no fue ni diseñado ni edificado en trazo con el lindero real, sino que desde un punto donde existía acuerdo en todas las partes de “correcta propiedad” se iba abriendo hasta donde, presuntamente, los vecinos gozaban de derechos. Edificación que al final del día no iba tampoco en trazo con el lindero reclamado inicialmente, sino que en forma perpendicular cubría de esquina a esquina desde los predios existentes.

Es preciso mencionar que todas las medidas hechas por personal del municipio y personal de Iraxa, S. A. de C.V, fueron hechas con puntos de geo referenciados y con equipo especializado, como estaciones totales y distanciómetros láser. La contraparte se basa en mediciones con cinta métrica, desde el lindero de una casa vecina, misma que nadie sabe si está bien o no sembrada en la ubicación correcta.

El final de esta anécdota es que la afectación a la rentabilidad de Iraxa, S. A. de C.V no existió, sino fue el predio del municipio el que quedó particionado por la edificación divisora, cuyo permiso intencionalmente fue emitido con linderos no congruentes a lo oficial. Para entender más cabalmente esta historia se debe aclarar la utilidad de tal permiso, pues cuando se hizo la revisión de la entrega-recepción de las obras de urbanización, por la misma dependencia que había registrado el conflicto, se reclamó por qué Iraxa, S. A. de C.V. había hecho la edificación del muro fuera del trazo del lineamiento, y fue gracias a tal permiso que se le eximió de modificación o compensación alguna.

Estos dos ejemplos han terminado de manera pacífica y sin conflictos ulteriores ni patrimoniales ni sociales para las partes privadas involucradas, pero la mayor preocupación de los conflictos entre particulares surgen cuando la violencia y el uso de soluciones alternativas a las establecidas por el estado son las usadas para la resolución de los problemas.

De este tipo de casos existen muchos ejemplos en la ciudad de Irapuato, que datan prácticamente desde los movimientos de la Reforma Agraria. Un actor que goza de primera mano con mucha información al respecto es Martín Negrete, líder de la Unión Campesina Obrero Popular Independiente (UCOPI), quien menciona en una entrevista los siguientes ejemplos.

Un caso, donde la corrupción hizo grandes cambios en la propiedad de la tierra, es El Copal, una dotación de 84 hectáreas, ubicado al lado de La Garrida, cuya resolución presidencial contenía un punto de ejecución a la salida a León, donde actualmente se encuentra un racho de alta calidad agrícola y con agua, que la ciudad prácticamente ha absorbido. Ésta fue ejecutada indebidamente en el cerro en una zona escabrosa y de poca capacidad para la práctica agrícola. Posteriormente, con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) se trató de llevar el caso a juicio, pero la corrupción dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) obstaculizó la acción del ejido (Negrete, 2014).

Un caso reciente es el relacionado con una compra de 15 años atrás, aproximadamente, hecha por una integrante de la familia Garcidueñas, de un predio al suroeste de la ciudad de cerca de 30 hectáreas, con características de primera para uso agrícola, contando con un pozo para tales fines. La propietaria contrató a una persona para cuidar dicho predio y vigilar su posesión, pero al paso del tiempo, y por descuido de la propietaria, el mismo vigilante trató de adjudicarse dicho inmueble por resolución judicial mediante diligencias de información, lesionando los derechos de la original propietaria. En este caso, la autoridad municipal no actuó en defensa de esta última, lo cual posteriormente ocasionó que una familia de invasores tomara posesión, y de igual modo por intentos de resolución judicial se tratara de adueñar del inmueble.

Mientras tanto, dicha familia de invasores vendió a cientos de personas fracciones del inmueble de manera ilegal, sin permiso de venta alguno, generando un grave problema político, económico y social. Todo ante la falta de acción de las autoridades que nunca sancionaron acción ilegal alguna. Todo esto ocurrió representando un gran costo para la propietaria, el cual nunca debió existir si el estado hubiera respaldado la propiedad y hubiera actuado en defensa del derecho.

Al final, hubo estafa a los compradores de buena fe y desarrollo de delincuencia organizada. El Gobierno, a través de su autoridad y de la fuerza pública, pudo haber expropiado el inmueble por utilidad pública para destinarlo como reserva territorial y/o dotar de servicios y espacios públicos y comerciales a las 50 colonias que lo rodean. Actualmente, el terreno ha sido recuperado gracias a la intervención de la UCOPI, en un acto de sustitución de las funciones del estado a favor de la propietaria, y ya se encuentra en propiedad y posesión de esta última (Negrete, 2014).

Otro problema, que viene de la mano con las prácticas actuales vinculadas con la propiedad y tenencia de la tierra en una ciudad como Irapuato, generada en y aún rodeada por ejidos, es lo que se puede llamar *neolatifundismo*. Aunque existen limitaciones para la cantidad de hectáreas a poseer, actualmente una sola familia puede estar en control de miles de hectáreas y, más allá, tras las reformas hechas en 1992, el sistema de Procede ha hecho que muchos campesinos sean abusados por agiotistas, cuando los primeros otorgan en garantía sus tierras por préstamos con tasas de intereses financieramente disparadas, y que al computarlas se vuelven fácilmente incumplibles.

Un problema accesorio a esto es que la Procuraduría de la Reforma Agraria, quien sería un organismo de defensa a los ejidatarios, no tiene facultades para castigo, sólo notifica, circunstancia que hace que en los procesos legales vinculados con el reclamo de los mutuos aquí mencionados sean los agiotistas quienes invariablemente ganen, eliminando, entonces, la protección del estado que existía anteriormente (Negrete, 2014).

Son muchos los casos, actores, instituciones e intereses los que se ven involucrados en la posesión y propiedad de la tierra de una ciudad que trae arrastrando una historia de deficientes registros oficiales y la falta de una intervención gubernamental formal. Esto por el hecho de ser una ciudad agrícola predecesora de los procesos de la Reforma Agraria, y por ser lugar de residencia de muchísima gente que carece de los conocimientos para la defensa de sus derechos, tanto en la mancha urbana como en las comunidades rurales.

Para terminar con estos ejemplos, y sobre este último punto acerca de la calidad de la conducta de los habitantes de Irapuato, con respecto a las normatividades que se vinculan con la tenencia de la tierra, hay que agregar la alta movilidad de habitantes por la migración a Estados Unidos de América, ya sea de manera temporal y/o permanente. Esta circuns-

tancia dificulta los registros formales de las propiedades fuera de la zona urbana de quienes no se encuentran físicamente en México, haciéndolos a ellos y/o a sus familiares víctimas de fraudes, desfalcos y estafas, algunas veces, inclusive, por miembros de su propia familia.

3.5. HACINAMIENTO

Una consecuencia, que la falta de oferta legal y formal de soluciones habitacionales genera, es que los habitantes que no tienen capacidad de solventar financieramente sin apalancamiento la adquisición de tierra, infraestructura y/o edificaciones, sufran del hacinamiento en sus hogares por una alta densidad habitacional en espacios que, inicialmente, no fueron diseñados para esas cantidades de usuarios o que, actualmente, no cuentan con las características físicas funcionales y/o de seguridad.

La Coveg ha realizado diversos estudios sobre esta problemática, y éstos los ha basado en censos que determinan este déficit de oferta en contraste con la demanda que el crecimiento de la población exige, sumado a la cantidad de vivienda que necesita ser sustituida y a la cantidad de vivienda que es demandada por otros factores.

Para tales efectos, se dividen estas cifras en los conceptos siguientes:

1. *El rezago o déficit habitacional.* Es la diferencia entre el número de viviendas adecuadas y el número de familias, de tal manera que cada hogar cuente con una vivienda apropiada. Se compone de dos dimensiones: la necesidad de viviendas nuevas (cuantitativo) y de viviendas que necesitan mejoramiento (cualitativo) (Coveg, 2011).
2. *Las nuevas necesidades de vivienda.* Se refieren a aquéllas que se van generando con el tiempo y están determinadas “en primera instancia, por las transformaciones que sufren los principales componentes de la dinámica demográfica del país (fertilidad, mortalidad, migración) y las consecuencias que éstas tienen sobre la estructura por edad de la población, la formación de los nuevos hogares y la distribución territorial del poblamiento” (Coveg, 2011).

Las nuevas necesidades se componen, principalmente, de los siguientes aspectos:

- a.* Formación de nuevos hogares. Producto de la emancipación de individuos, la formación de parejas o familias, y la división de hogares preexistentes a causa de divorcios o separaciones.
 - b.* Reposición o adecuación de vivienda previa. Se refiere a la necesidad de reponer las viviendas que concluyen su vida útil, así como las necesidades de reparación por desgaste de los materiales de construcción. También incluye las necesidades de ampliación por el aumento de los miembros del hogar.
 - c.* Movilidad. Se refiere a las necesidades producto de la migración. Cuando las personas se mueven de un lugar a otro de forma permanente lo hacen por motivos de trabajo, de estudio, familiares, de salud, entre las causas más importantes.
3. *Demanda habitacional.* A diferencia de las necesidades habitacionales, no está determinada solamente por la dinámica demográfica y los rezagos acumulados. Se califica, a veces, de “demanda efectiva” porque se relaciona con la capacidad de pago de los necesitados. Es decir, está relacionada con la oferta de vivienda, establecida, en gran medida, por las formas de producción habitacional y por los mecanismos de financiamiento.

Según dicho acercamiento del Coveg, la configuración del mercado habitacional, entonces, tiene al menos tres componentes importantes:

1. Población necesitada con determinada capacidad de pago (relacionada con el ingreso).
2. Opciones de acceso a vivienda a ciertos precios (vivienda nueva o usada, autoconstrucción y vivienda en renta).
3. Programas de créditos o subsidios hipotecarios (gubernamentales o de la banca comercial); componentes que ratifican la importancia de la oferta formal para que los habitantes de ésta o cualquier otra ciudad puedan tener acceso a las soluciones habitacionales que sus necesidades requieren.

Para los parámetros matemáticos en la elaboración de políticas públicas en la materia de vivienda en el estado de Guanajuato, la condición de hacinamiento está definida cuando hay más de 2.5 habitantes por habitación.

En el análisis particular del caso del municipio de Irapuato, las cifras publicadas por la Coveg para 2010 manifiestan una inconsistencia. En la publicación del Sistema Estatal de Información e Indicadores de Suelo y Vivienda Observatorio de Vivienda “Sistema de indicadores de vivienda” de 2011, se indica, en su página 69, lo siguiente:

TABLA 14. PORCENTAJES DE VIVIENDAS CON HACINAMIENTO, 2010

Municipio	PVHC (%)	PVHD (%)	Municipio	PVHC (%)	PVHD (%)
Abasolo	12.9	36.2	Purísima del Rincón	7.5	33.0
Acámbaro	5.4	23.8	Romita	7.9	29.8
San Miguel de Allende	12.2	33.7	Salamanca	4.3	19.4
Apaseo el Alto	4.9	24.1	Salvatierra	6.0	23.3
Apaseo el Grande	11.4	31.9	San Diego de la Unión	7.1	29.3
Atarjea	10.6	33.7	San Felipe	9.5	35.6
Celaya	4.3	17.4	San Francisco del Rincón	4.7	22.6
Manuel Doblado	6.0	27.2	San José Iturbide	5.7	29.8
Comonfort	11.6	35.1	San Luis de la Paz	8.6	34.1
Coroneo	3.2	22.2	Santa Catarina	8.4	32.4
Cortazar	6.3	26.2	Santa Cruz de Juventino R.	9.2	31.0
Cuerámbaro	8.4	27.1	Santiago Maravatío	5.6	20.4
Doctor Mora	7.6	34.7	Silao	10.0	32.3
Dolores Hidalgo	7.5	32.3	Tarandacua	5.5	25.2
Guanajuato	5.6	21.5	Tarimoro	6.1	23.2
Huanimaro	6.5	26.0	Tierra Blanca	15.8	40.5
Irapuato	4.2	18.7	Uriangato	4.5	19.1
Jaral del Progreso	6.2	22.4	Valle de Santiago	7.1	25.2
Jerécuaro	6.0	29.0	Victoria	10.0	37.9
León	4.6	20.2	Villagrán	7.7	28.0
Moroleón	2.0	14.0	Xichú	10.0	32.6
Ocampo	7.0	31.7	Yuriria	5.0	20.9
Pénjamo	7.7	26.0	Total estatal	6.0	23.7
Pueblo Nuevo	4.0	20.3			

La publicación “Indicador 14. Hacinamiento” de 2011 también indica, en su página tercera, lo siguiente:

TABLA 14. PORCENTAJES DE VIVIENDAS CON HACINAMIENTO, 2010

Municipio	Cuartos (%)	Dormitorios (%)	Municipio	Cuartos (%)	Dormitorios (%)
Abasolo	9.0	32.7	Purísima del Rincón	6.3	33.6
Acámbaro	4.1	21.8	Romita	9.7	32.8
Apaseo el Alto	6.2	30.5	Salamanca	3.6	19.7
Apaseo el Grande	7.0	30.0	Salvatierra	5.8	24.7
Atarjea	9.4	33.7	San Diego de la Unión	6.2	34.4
Celaya	4.8	19.9	San Felipe	8.4	36.7
Comonfort	9.7	35.4	San Francisco del R.	5.1	26.0
Coroneo	3.6	26.4	San José Iturbide	6.4	30.8
Cortazar	4.8	24.3	San Luis de la Paz	9.6	35.8
Cuerámara	6.8	27.7	San Miguel de Allende	8.9	31.6
Doctor Mora	7.3	38.1	Santa Catarina	8.0	32.0
Dolores Hidalgo	9.0	34.7	Santa Cruz de J. R.	6.2	31.7
Guanajuato	6.6	23.8	Santiago Maravatío	4.1	20.6
Huanimaro	7.5	27.5	Silao	8.8	32.7
Irapuato	5.4	23.2	Tarandacuao	5.6	24.6
Jaral del Progreso	5.2	25.3	Tarimoro	4.7	24.3
Jerécuaro	5.8	31.0	Tierra Blanca	17.6	46.9
León	4.3	20.0	Uriangato	3.9	21.8
Manuel Doblado	6.2	28.2	Valle de Santiago	7.0	27.5
Moroleón	2.3	16.3	Victoria	7.6	34.5
Ocampo	6.3	30.5	Villagrán	5.1	24.9
Pénjamo	6.7	27.9	Xichú	10.4	38.2
Pueblo Nuevo	5.6	25.4	Yuriria	6.9	27.2
			Total estatal	5.7	24.9

Como se observa, en el primero la tasa es de 18.7% y en el segundo 23.3%. Estas discrepancias pudieran ser definidas tomando en consideración que, en el primer estudio, la Coveg habla de cuartos y dormitorios, mientras que en el segundo sólo habla de cuartos, pero en ningún momento hay diferencia en la presentación de la ecuación con la que fue conseguido.

En resumen, con atención a las dos fuentes, es que alrededor de uno de cada cinco hogares se encuentra en condiciones de hacinamiento; que si bien es menor al comportamiento promedio del estado, de uno de cada cuatro, no se encuentra en condiciones ideales para el sano desenvolvimiento social de los habitantes del municipio. Esto lo ha corroborado

do la administración pública en México y en muchos otros países. Incluso, la misma Coveg lo argumenta con la siguiente declaración: “Cuando una vivienda presenta hacinamiento, sus ocupantes presentan mayor riesgo de sufrir ciertas problemáticas como la violencia doméstica, desintegración familiar, bajo rendimiento escolar, entre otros” (Coveg, 2011).

3.6. CONCLUSIÓN

En el marco de la normativa y la organización de las instituciones a nivel local de la administración municipal de Irapuato, así como en lo correlacionado con sus actuales vinculaciones con las del Gobierno del estado y la federación, se evidencia la capacidad teórica de la eliminación de conflictos y la adecuada aplicación de las normas para el control de los conflictos suscitados con respecto de la tenencia de la tierra. Por desgracia, este intento por evitar la aparición de los mismos se ve rebasado por la necesidad de los gobernados de buscar soluciones habitacionales ante el creciente hacinamiento causante de diversas problemáticas sociales y económicas en diferentes estratos de la comunidad, con lo cual se da pie de manera irremediable al surgimiento de dos de los aspectos más preocupantes en este campo: la creación por parte de los actores formales de soluciones improvisadas de legalidad limítrofe, y el surgimiento de actores con soluciones informales a tales necesidades.

Estos aspectos, síntomas de una administración pública de escasa gobernabilidad que lleva la aplicación de composturas improvisadas, donde a los gobernados no les interesa más que el inmediato resarcimiento de sus afectaciones, que no da soluciones de fondo a dichos problemas, son causados por dos asuntos fundamentales: por un Gobierno con poca interacción entre sus niveles y dependencias y por una sociedad apática que desconoce cómo es que se ve afectada en su patrimonio por registros duplicados o mal establecidos, que no goza de certidumbre económica y jurídica, por la debilidad de instituciones que no actúan contundentemente, de su seguridad pública, por la falta de soluciones habitacionales que ofrezcan un campo propicio para el desarrollo de las siguientes generaciones, víctimas actuales de un hacinamiento que hace conflictivo el espacio físico compartido por varias generaciones en un mismo hogar.

4. COYUNTURAS DE ACCIÓN

4.1. GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Durante el transcurso de la elaboración de este trabajo, la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Estado libre y soberano de Guanajuato promulgó el nuevo Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Con él se pretende homologar los procesos para todos los municipios, resolviendo los rezagos normativos que existen entre uno y otro, así como las dificultades que se producen por las discrepancias entre ellos y las instituciones de índole estatal.

Se trata de un código importante de mencionar, pues uno de los dos problemas que se identifican más evidentes como generadores de los asentamientos irregulares y la generación irregular de la tenencia de la tierra en el caso del municipio de Irapuato es, efectivamente, la falta de vinculación entre las dependencias municipales, así como de éstas para con las estatales. Dicha circunstancia se involucra directamente con las manifestaciones del desempeño de las organizaciones públicas involucradas, con sus procedimientos internos y con su vinculación con otras, completamente en el ámbito público. Así, de forma explícita, el nuevo código territorial manifiesta, en su Artículo 14 —mismo que aquí se transcribe— el requerimiento de coadyuvancia en la aplicación del código:

Artículo 14. Las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal coadyuvarán con las autoridades competentes para la aplicación del Código.

Y de igual modo, en su Artículo 15, la intención de generar Acuerdos de coordinación en materia federal:

Artículo 15. En asuntos del orden federal, el Ejecutivo del Estado con la intervención de los ayuntamientos, podrán celebrar acuerdos de coordinación con la Federación para participar como auxiliares de la misma, en la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Otro problema identificado es la dificultad para la generación de oferta que satisfaga las necesidades habitacionales de la población, en función de sus capacidades adquisitivas. Evidentemente, los gobiernos estatal y municipal no pueden hacer mucho con respecto a los precios de todos los insumos involucrados en el desarrollo de asentamientos humanos, pero, en efecto, sí pueden realizar curvaturas al mercado por medio de ahorros operativos, transaccionales y financieros a los desarrolladores profesionales que pudieran reflejar en un mercado de libre competencia tales ahorros a sus clientes. Dado lo dos puntos anteriormente expuestos, se presentan de manera puntual las acciones que se considera deben tomar las siguientes instancias del orden municipal y estatal para iniciar la eliminación de los actuales asentamientos irregulares, para disminuir la posibilidad de la generación de nuevos y para dar certidumbre a la tenencia de la tierra de forma general en el estado de Guanajuato.

AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE IRAPUATO, GUANAJUATO

En primera instancia, el Ayuntamiento de Irapuato deberá proceder conforme a lo establecido en el Nuevo Código Territorial, dado que en el Artículo cuarto de sus transitorios indica: “El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos deberán expedir o modificar los reglamentos en la materia, a más tardar el 31 de diciembre de 2013”. Sin embargo, este reglamento fue promulgado hasta el 7 de marzo del 2014, en el *Diario Oficial*, pero actualmente carece de normas técnicas para su correcta aplicación.

INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO DE IRAPUATO

Igual que el Ayuntamiento, el Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Irapuato tiene la tarea de realizar los instrumentos de planeación que refiere el Código, como especifica el Artículo quinto de los transitorios:

El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos para la formulación de los instrumentos de planeación que refiere el Código atenderán a la disposición, forma y plazo previstos en los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato.

Tales instrumentos se refieren al Plan de Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial y a las nuevas Normas Técnicas de Zonificación. Estos instrumentos dependen de la publicación del Instrumento de Planeación Estatal, pues aunque el municipal se encuentre elaborado, se deberá esperar a la publicación del estatal para evitar cualquier incongruencia posible (Cruces, Entrevista Director Implan, 2013).

DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (DGOT)

Para fines operativos, es la Dirección General de Ordenamiento Territorial (**DGOT**) la que aplica, día a día, las normas, y audita el proceder de los particulares en la formulación de nuevos asentamientos. Por esta razón, es su personal el que debe estar mayormente capacitado y disponible para su actuación, tanto en oficinas como en campo. La DGOT debe estar facultada para dar retroalimentación de manera sistemática sobre la aplicación de los reglamentos en la materia para poderlos modificar según la demanda social y de mercado, y no sobre ideales expuestos por sus primeros elaboradores. Y de esta forma ayudar al Implan a crear las normas técnicas que se apliquen con tales consideraciones, para no agravar aún más la incapacidad de acceso de los más necesitados a soluciones de vivienda, las cuales se encarecen al tener que cumplir una gran cantidad de requerimientos que afectan actualmente la rentabilidad de los proyectos. Tal retroalimentación deberá estar fundada

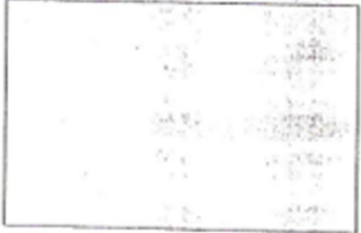
sobre los comentarios de su personal, notarías, desarrolladores, instituciones financieras y líderes sociales, quienes gozan de la información de primera instancia sobre las diversas aristas de la materia. Y de manera muy importante, a los Colegios de profesionistas vinculados con la industria de la vivienda.

Asimismo, la DGOT deberá hacer una revisión de las nuevas normas aplicables a la materia, pues existen determinadas circunstancias legales que impiden un dinamismo real y rentable, como es el caso de las contraindicaciones para desarrollos en condominio en zonas de alta densidad habitacional. En este rubro, la DGOT deberá estar del lado de la rentabilidad de los procesos del desarrollo de vivienda como norma inicial, pues dado que la tierra y sus negocios se tratan de factores de producción básicos, su manejo está altamente vinculado con los beneficios que sus articuladores tengan, mismos que se verán reflejados en los usuarios finales que para el caso de las soluciones habitacionales que el municipio requiere son, como ya he mencionado, los sectores más necesitados. Para lo anterior, se recomienda la creación de un Padrón de Desarrolladores Confiables, al cual se pueda tener acceso por medio de experiencia manifestada y fianzas o señalamiento de bienes inmuebles como garantía, para poder iniciar el proceso de los desarrollos habitacionales, eliminando las limitantes temporales que éstos por norma requieren; y, además, siempre de manera atenta al cumplimiento de todos los requisitos, con sanciones que pudieran llegar a materia penal para los representantes legales que incumplieran de modo intencional y dolosa. Asimismo, se recomienda la creación de una ventanilla especializada para desarrolladores con un sistema que de retroalimentación, ya sea presencial o por medio de sistemas de información en línea. Esta recomendación la ratifica el gremio profesional en la materia y, de igual modo, el líder de la UCOP, como parte de las soluciones para el crecimiento ordenado de la ciudad (Negrete, 2014).

Para terminar con lo vinculado con la DGOT, se recomienda la revisión de sus formatos, no sólo con la normativa local y estatal, sino también en apego con los lineamientos de las leyes federales, pues, como en una ocasión anterior el autor señaló, existen formatos carentes de la adecuada estructura en beneficio del particular. Es el caso del Formato para la Terminación de Obra, DGOT/DAU/GU/08, que no cuenta con espacio para el ingreso de valores pecuniarios sobre los montos de la obra, imposibilitando futuras deducciones contempladas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Se anexa imagen de la sección mencionada:

NOTA: NO SE RECIBIRÁN TRÁMITES

PERIODO DEL PERMISO:
Inicio: _____ Termina: _____

LOCALIZACIÓN	CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DEL INMUEBLE	SELLO DE INGRESO
 Indicar la ubicación a la que se refiere este permiso	PARA ESTAR EN POSIBILIDAD DE DAR SEGUIMIENTO AL TRÁMITE ES NECESARIO LLENAR ESTOS ESPACIOS Superficie del Predio: _____ M2 Superficie Construida: _____ M2 Superficie a Construir: _____ M2 Baldeo: _____ ML Nº de Niveles: _____ Nº de Cajones de estacionamiento: _____ Nº de Viviendas: _____	

FECHA DE ENTREGA: _____

**JUNTA DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO
Y SANEAMIENTO DEL MUNICIPIO DE IRAPUATO, GTO. (JAPAMI)**

Para el caso de Japami, será de gran ayuda el incremento en la frecuencia de las reuniones de comité para las autorizaciones que las requieran. Por otro lado, se deberá eliminar tal requisito para las factibilidades de dotación de servicios, puesto que es el personal técnico quien está capacitado para determinar tales posibilidades, y no el personal designado por nombramiento, que parcialmente participa en los comités. En este sentido, una validación de facultades para una comisión técnica conformada por personal base de la Japami será de gran ayuda para el incremento de la dinámica de las autorizaciones que competen al análisis de esta tesis, ya que al agilizar la toma de decisiones prospera la rentabilidad de los proyectos con la consecuente disminución de precios y tiempos y el aumento en la competencia. Asimismo, se recomienda la revisión periódica de los formatos de solicitudes, pues éstos se encuentran desactualizados al 2014, solicitando documentos que para los particulares ya no son posibles de obtener, como es el caso del Dictamen de Compatibilidad de Uso de Suelo.

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS INMOBILIARIOS

Para esta Dirección, la primera recomendación es realizar un dictamen anual para el acrecentamiento de las tablas de valores, en función de las modificaciones de los precios de mercado por zona, dándole valor a cada calle apegado a la realidad comercial. El incremento de la base gravable para el cobro de los impuestos prediales servirá para evitar el hecho de que, actualmente, los corredores están realizando compraventas a valor fiscal, evadiendo las cargas impositivas federales de una manera burda, y no con los beneficios que las leyes otorgan. Esta situación causará, en un futuro, problemas tanto a las instituciones como a los particulares; problemas ya causados que empeoran las dificultades descritas de un registro con publicidad ante terceros de las compraventas realizadas por particulares.

DIRECCIÓN DE CATASTRO

Esta Dirección deberá realizar junto con el Implan un sistema informático cartográfico y registral vinculado con la Dirección de Impuestos Inmobiliarios y el Registro Público de la Propiedad, accesible para notarios, peritos y desarrolladores confiables, con el fin de evitar las confusiones en los diversos tipos de registros de propiedad a los cuales ciudadanía y gobierno acuden.

INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA DE IRAPUATO (IMUVII)

Con respecto al Imuvii, la recomendación que se hace es desaparecerlo, con la justificación de que los proyectos que actualmente cuenta en inventario gozan de un estado deficiente, resultado de malas decisiones administrativas, incapacidades técnicas, desconocimiento de las necesidades del mercado y una ley orgánica que le imposibilita ser un actor dinámico en el desarrollo de soluciones habitacionales en mancuerna con el sector privado. Esta misma recomendación ha sido mencionada por parte de Martín Negrete, quien ha visto de cerca el desenvolvimiento de esta institución (Negrete, 2014).

Se debe reconocer que los recursos con los que el Imuvii puede llegar a contar para soluciones de vivienda, y así minimizar la posible aparición de asentamientos irregulares en el municipio de Irapuato, son realmente limitados. Milton Friedman señala: “No hay tal cosa como un almuerzo gratis”, frase con la que quiere decir que en realidad nada es gratis, nadie da algo sólo por dar. Así, será mejor que tales recursos se destinen a solventar otras carencias y dejar esto en manos de la Coveg, quien goza de mayores alcances y de los particulares con acceso a financiamientos.

Se recomienda, por otra parte, una integración de los ámbitos de Gobierno municipales y estatales, iniciar un programa de propaganda para la concientización de los gobernados y de los actores en el sector público. La gente en su mayoría desconoce los esquemas de propiedad legales con los que el estado los respalda, y en su confusión en tal legitimidad son víctimas de un sinnúmero de tipos diferentes de fraudes (Negrete, 2014).

El municipio y el estado deberán enfocar estas campañas de propaganda en dos puntos principales:

1. La legalidad de la tenencia de la tierra:
 - a. Sus conceptos, actores e instituciones involucradas, así como los posibles delitos, fraudes y demás actividades ilegales detectadas.
2. Los beneficios de los esquemas alternativos de vivienda:
 - a. Como la verticalidad y la autoconstrucción propuestos por los organismos federales.

De los puntos anteriores existen casos de éxito, como el de las mujeres constructoras del Frente Popular Francisco Villa Independiente, y sus logros son evidenciados en la Colonia la Polvorilla (Negrete, 2014).

Cada una de las instituciones mencionadas deberá cumplir de forma específica con lo que le corresponde en la materia. En general, todas deberán tener una metodología de capacitación continua para su personal, pues actualmente existen muchas discrepancias en la interpretación de las leyes, los reglamentos y las normas aplicables, circunstancia

reflejada en su forma de proceder afectando los intereses de las mismas instituciones y de los particulares.

Éste es el caso que en la actualidad sufre una de las empresas del autor postulante, donde dos dependencias municipales interpretan las Normas Técnicas de Zonificación promulgadas para ser empleadas como complemento del Reglamento de Gestión Urbanística para el Municipio de Irapuato, como las aplicables para el recientemente promulgado Reglamento de Construcción para el Municipio de Irapuato. No obstante, esto es erróneo en términos estrictos de la aplicación de la ley, según el Artículo Segundo Transitorio de las Normas Técnicas de Zonificación.

4.2. CONSECUENCIAS TEÓRICAS DE LA MEJORA

Calidad de vida y seguridad

Si las instituciones se apegaran a las condiciones del mercado, basando su actuar en un análisis de las capacidades de apalancamiento de la población y no solamente sobre ideales del desarrollo urbano, la gente tendría mejores viviendas y a costos más bajos. Ello debido a la eliminación de los costos transaccionales innecesarios y a la reducción de tiempos y gastos financieros en el proceso del desarrollo de la vivienda misma, gozando así de un mejor patrimonio y de una más sana interacción familiar.

Con respecto a la seguridad en la ciudad, son las zonas de asentamientos irregulares las más proclives a los altos índices de inseguridad. Esto debido a diversos motivos: difícil acceso de los elementos de seguridad a las zonas conflictivas, carencia de servicios públicos (como alumbrado público, que disminuye en cierta medida la incidencia de crímenes), falta de equipamiento de infraestructura policiaca y de protección civil, etcétera. Varios estudios comprueban que las dimensiones de las viviendas, en circunstancia de hacinamiento, por ejemplo, imposibilita la convivencia de las generaciones de un mismo hogar, lo cual provoca pandillas y delincuencia por parte de los menores “expulsados” a convivir fuera de sus hogares. Dicho fenómeno es evidente en las zonas de mayor índice de delincuencia

en las ciudades mexicanas, e Irapuato no es la excepción, según los análisis que se pueden encontrar con información del sistema Portos. Así, la creación de sistemas que faciliten el desarrollo de vivienda y aminoren sus costos generaría viviendas con mayor amplitud y capacidad de albergar a un mayor número de integrantes de la familia. Por otro lado, si se abarata y se encuentran al alcance de los ingresos de más habitantes, el hacinamiento se disminuiría, pues éstos se repartirían en un mayor número de viviendas.

Costo social y salud

Al dotar al mercado de actores de desarrolladores confiables, el Gobierno local podrá encaminar sus esfuerzos en monitorearlos para el cumplimiento de las políticas nacionales de vivienda que facilitarán la correcta generación de los desarrollos habitacionales que cumplan con mejores estándares de vivienda e infraestructura, como es el caso de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS). De esta forma se mejorarán las condiciones sociales de los habitantes de la zona urbana.

Con la eliminación de la intervención del Gobierno municipal en la oferta directa de vivienda se evita la presión social a este ámbito de Gobierno, con respecto a volver esto una temática de orden estatal, fungiendo al final el Gobierno municipal como un gestor entre los intereses de los sectores exigentes, los desarrolladores confiables y los gobiernos del estado y la federación.

Así, tendrá no solamente la flexibilidad para poder actuar de manera independiente en lo que respecta a sus funciones, sino también sobre el presupuesto, para de este modo atacar las carencias que los rezagos de administraciones anteriores en materia de infraestructura y urbanización dejaron. Siendo así, se reducirían las fuentes de posibles causas de enfermedades comunes de la población, suscitados por vialidades sin urbanizar, drenajes abiertos, áreas verdes convertidas en vertederos de basura, suministros de agua no potable, etcétera.

Al ser responsabilidad de los desarrolladores confiables la tarea de dotar de servicios a la gente que exige las soluciones de vivienda, éstos deberán cumplir con los requisitos que las normas aplicables requieran. Con ello se irán eliminando paulatinamente las manchas urbanas con las deficientes urbanizaciones mencionadas en el párrafo anterior.

Dinamismo económico, predial y subsidios

Una sección importantísima y muy clara de las mejoras que la toma de las recomendaciones aquí presentadas desataría son las basadas en el dinamismo económico que generarían en el ámbito local. En primera instancia, se crearía una mayor atracción de inversiones por la certidumbre que la rentabilidad en el sector de la vivienda presentaría en el municipio. Existiría mayor competencia y, por ello, un impulso nuevo en toda la cadena productiva reflejada en el consumidor final, quien es el actual exigente de solución de vivienda, y que, sin esta situación, podría optar por la solución informal del asentamiento irregular.

Se detonaría la certidumbre jurídica para los irapuatenses más necesitados acerca del capital que representa su solución habitacional para poder utilizarla como garantía en los procesos que ellos requieran financiar; y no usarla sólo como un elemento físico que habitan, como señala Hernando de Soto en *El misterio del capital*, donde explica que cualquier activo, cuyos aspectos económicos y sociales no están fijados a un sistema de propiedad formal es sumamente difícil de mover en el mercado.

Se suscitaría un cambio en la condición de lotes urbanos y baldíos, de viviendas y desarrollos habitacionales, con la consecuente alza en la base gravable de los impuestos prediales y los ingresos catastrales, siendo este aspecto la mayoría del ingreso autónomo del municipio.

Finalmente, se produciría una repatriación de las cuotas pagadas al Infonavit por parte de los patrones, que al haber sido mandadas a la federación durante los bimestres previos, siendo éstas sacadas de la dinámica económica local, se traen de nuevo en forma de los subsidios de los programas de la Conavi, incrementando el valor de la renta local.

4.3. CONCLUSIÓN

Como se ha mencionado en este capítulo, el Estado a nivel estatal y local es capaz de tomar las medidas adecuadas para la modificación de las instituciones y los procedimientos, de tal manera que, sin grandes cambios normativos, se pueda agilizar la producción de oferta

formal para quienes se encuentran en la tenencia ilegal de la tierra en el municipio. En la administración del comportamiento humano, como las teorías de la elección racional señalan, es sabido que los sujetos realizarán la actividad *X* cuando las consecuencias de hacerla sean mejores que de no hacerla y viceversa, siempre y cuando conozcan las consecuencias reales de llevarla o no cabo. Dada la premisa anterior, se deberán tomar tres líneas de trabajo a seguir para el estado:

1. Dejar en manos de la iniciativa privada el desarrollo inmobiliario, dado el acceso de este sector al capital, dejándole al estado sólo la función de facilitador, actuando con mano dura sobre los actores que cometan delitos en la materia, y creando un padrón de actores confiables que tengan acceso a facilidades.
2. Terminar la normatividad aplicable y crear una vinculación informática en tiempo real entre todas las instituciones locales y estatales sobre la tenencia de la tierra. Con esto se podrán monitorear públicamente los desarrollos, dando certeza a compradores y proveedores del ramo.
3. Generar un programa de propaganda y concientización social permanente sobre los conceptos legales de la tenencia de la tierra y sus alcances, poniendo énfasis en las consecuencias de ser victimario y las posibilidades de ser víctima de delitos relacionados en la materia. Se sugiere revisar el uso de espacios en el transporte público para estos fines.

5. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

5.1. HALLAZGOS

Este trabajo de investigación dio inció con la pregunta: ¿por qué siguen existiendo irregularidades en la tenencia de la tierra en el municipio de Irapuato? En particular, una hipótesis fue que si su origen parte de la carencia de suficientes facilidades para la existencia de soluciones formales, y éstas se ven rebasadas por la demanda, se tiene entonces que entender lo aquí observado sobre el actuar del Gobierno estatal y local en el pasado.

Dichos gobiernos cuentan con un rezago de décadas en la regularización de la tierra, debido a que los presupuestos con un alto gasto corriente y a que la humilde economía de los “propietarios/poseedores” de los asentamientos involucrados hacen que no se cuente con los recursos para poder dotarlos de servicios y, consecuentemente, municipalizarlos. Por otra parte, según sea el caso, se debe realizar una investigación registral por un profesionista en la materia que dé certidumbre jurídica a la propiedad de los predios en cuestión, y la escasez mencionada la imposibilita.

Se ha identificado que, por parte de la normativa federal, las políticas que existen están encaminadas al desarrollo de ofertas formales para la satisfacción de las necesidades habitacionales de quienes, usualmente, acaban siendo los consumidores de tales predios irregulares, y que, además, en los temas que refieren a la reforma agraria también existen elementos para la normatividad de sus procesos. Los problemas son debidos a que las primeras ofertas no tienen congruencia y/o facilidades en los ámbitos estatales y municipales, y la ejecución de las normas de la reforma agraria, la ignorancia de los afectados y la corrupción que los intereses de los demás genera, son una mezcla fructífera de irregularidad.

Se identifica, por lo tanto, que es función directa de las dependencias estatales y municipales ser las encargadas de adaptar y aplicar tales políticas federales, y Guanajuato no es la excepción, pues de igual forma debe asumir dichas responsabilidades. Son estas instituciones las facultadas de curvar el mercado y adaptar las ofertas a los intereses de la formalidad perseguida por el Estado, la rentabilidad de los articuladores de los factores de producción de la industria de los bienes raíces y la vivienda y los requerimientos de la población necesitada de soluciones.

El aspecto apegado a la hipótesis de este trabajo, el cual se refiere a la falta de oferta formal, financieramente rentable y económicamente accesible para la mayoría de la población que demanda soluciones habitacionales, se observa, en primer lugar, una interacción entre varias dependencias independientes, pero que al final trabajan como un solo sistema. El problema aquí es que tienen diferentes registros y diferentes líneas de acción para el desarrollo, monitoreo, recaudación, penalización, cartografía y demás procesos involucrados en los asentamientos humanos del municipio, circunstancia que, por lógica de sistemas, no debería existir, debiendo estar compartiendo una misma base de datos cartográfica y registral. Más allá de esto, se ve que se suscita la autopoiesis de actores y procedimientos, que si en un momento se crearon en definitiva de manera improvisada para agregarle certidumbre a las aristas de todos estos procesos, hoy en día se resumen en la sobreburocratización de los procedimientos.

En el actuar de cada una de las dependencias se puede identificar el comportamiento caótico usualmente manifestado en las organizaciones públicas. Este comportamiento atiende, más que a las aptitudes y a las actitudes de sus actores como individuos selectos para desempeñar tales funciones, a la condición humana en el actuar público, que indudablemente se aleja de ser la suma de los esfuerzos de los involucrados, y tiende a ser una acción adaptativa no lineal ni periódica.

En dicho comportamiento caótico, los atractores simples se describen como las leyes, códigos, reglamentos y normas congruentes, los funcionarios capacitados y los desarrolladores formales que, pese a las circunstancias que se suscitan, refuerzan la predictibilidad y dan estabilidad a los procedimientos.

Los atractores extraños que bifurcan el comportamiento de las formas y restan certidumbre en el actuar de los demás actores son las leyes, los códigos, los reglamentos y las normas incongruentes, así como los funcionarios y desarrolladores informales y/o corruptores y los invasores de predios.

Se identifica con el modelo de las anarquías organizadas que la preferencia de las problemáticas atendidas en las instituciones públicas, involucradas en el tema de este trabajo, se atiende al peso y a la exigencia del actor del mercado que solicita la solución, más que a un orden sistémico, y que la alta rotación de los actores de las dependencias, los continuos cambios en las normas y el comportamiento errático del mercado hacen imposible una curva de aprendizaje óptima. Así, una vez analizado el comportamiento de las instituciones en el actuar de sus actores, se ve también que actúan en función de lo que a su juicio es prioridad y lo que debe ser supeditado con base en causas que parecieran caprichosas.

Dichos fenómenos y conductas, que si bien parecieran ser arquetipos mexicanos comunes en cualquier tipo de administración, ya sea ésta pública o privada, para el caso de sistemas tan importantes deben de ser la excepción y no la norma.

Se puede estimar, de igual modo, que los problemas son difíciles de identificar por los participantes de las organizaciones, y esto origina, a su vez, una dificultad en la jerarquización de las oportunidades de elección para la resolución de las solicitudes de los gobernados, logrando así un flujo de elecciones que articuladas por un deficiente suministro de energía de sus participantes no genera una suficiente tasa de soluciones para satisfacer la constante y presente aparición de problemas relacionados con la regularidad de la tenencia de la tierra.

Esto debido a las deficiencias organizacionales, tanto en la estructura de acceso de los problemas para con las elecciones, como en la estructura de toma de decisiones que se resuelve de la interacción antes mencionada, de peso y exigencia, de los actores externos junto con sus características como atractores simples o extraños. Se trata de deficiencias que desembocan en una distribución de energía de los actores internos que no resulta de la necesidad de todas las demandas de los externos.

Estas circunstancias generan una gran dificultad para tener resoluciones por propósito, surgiendo como consecuencia que las logradas se consideren originadas por descuido

o al vuelo justo en el momento de atender otras demandas accesorias a las problemáticas iniciales que dieron pie a la toma de decisiones sobre las cuales se ha decidido trabajar.

Las descritas características atienden a los procesos de toma de decisiones de instituciones estereotípicamente limitadas de recursos con respecto a las demandas solicitadas, como se ha mencionado. Éste es el caso de las administraciones municipales en México, pero siendo conscientes de esta clara limitante de acercamiento al presupuesto y a la libertad de utilizarlo sobre prioridades identificables sin peso político, y más bien con una clara acción generadora de ventajas colectivas, en tanto que los administradores públicos y los legisladores locales deben actuar para procurar un posible cambio.

Asimismo, en la actuación de la administración pública de los diferentes ámbitos de Gobierno para el tema de este trabajo es reconocible que la renovación de sus procedimientos ha sido gradual, improvisada y, lamentablemente, lenta para las exigencias del mercado y para la credibilidad de logros que éste exige.

El constante escrutinio público sobre este delicado tema patrimonial, los rápidos cambios cíclicos de trienio en trienio, las limitaciones legales para cada actor e institución involucrado, los desempeños ineficaces de los mismos, sumados a las influencias políticas y al complejo sistema de toma de decisiones detrás de todo esto, dan como resultado una dificultosa maquinaria burócrata.

Concluyentemente, es observable, a todas luces, que el sector público debe adaptarse y estar facultado para adaptarse al nuevo hábitat que el mercado y las legislaciones fuera de su competencia le exijan.

Deberá librarse de los procesos innecesarios o contradictores, perfeccionando sus líneas de acción y procedimientos a los estrictamente necesarios para la satisfacción sólo de los requisitos actuales de los gobernados. De igual forma, deberá reforzar los que perfeccionen sus funciones indelegables al sector privado, como la impartición de justicia y el monopolio de la violencia para la defensa de ésta.

5.2. RECOMENDACIONES

Parafraseando y generalizando los aspectos de la planificación, se tendrá que propiciar el desarrollo de los cambios en las instituciones encargadas del desarrollo de la tenencia formal de la tierra en el municipio, estableciendo métodos de utilización racional de los recursos, reduciendo los niveles de incertidumbre que se pueden presentar en el futuro, creando un esquema preparado para hacer frente a las contingencias que se presenten con las mayores garantías de éxito. Sólo así se mantendrá, en todo momento, una mentalidad futurista con una mejor visión del porvenir y un afán por lograr y mejorar las cosas. Esto con base en un sistema racional para la toma de decisiones, evitando las “corazonadas” y el empirismo, reduciendo al mínimo los riesgos y aprovechado al máximo las oportunidades, basando las decisiones en hechos y no en emociones.

Con la anterior, se promoverá la eficiencia al eliminar la improvisación gracias al establecimiento de un esquema o modelo de trabajo, disminuyendo, como consecuencia, al mínimo los problemas potenciales y proporcionando a los actores mejores rendimientos de su tiempo y esfuerzo, permitiéndoles evaluar alternativas antes de tomar una decisión. En pocas palabras, se propone sistematizar las acciones y eliminar las intenciones y las interpretaciones personales de los actores de lado, que son las que, actualmente, crean la inestabilidad de los sistemas del desarrollo y registro.

Sobre la arquitectura estratégica que dichas instituciones deben buscar, definitivamente aplica la sugerida de los autores Hamel y Prahalad, quienes señalan que los lineamientos para el actuar organizacional parten de la pronta retroalimentación de las bases operativas que se encuentran en mucho mayor contacto con el mercado/gobernados, ya que son éstas las entidades de choque del día a día las que se dan cuenta de la realidad y los cambios del contexto donde las organizaciones se desenvuelven de una manera más eficiente y fluida, más que los actores encontrados en las áreas directivas.

Ahora bien, las tres líneas de acción en las que se hacen recomendaciones se resumen en:

1. Incrementar la oferta formal, actuando el Estado sólo como facilitador y no como oferente.

2. Normar los procedimientos y mejorar los registros cartográficos.
3. Hacer conciencia colectiva y conocimiento social del tema.

Sobre el incremento de la oferta formal, se hace hincapié en el desarrollo de un padrón de “desarrolladores confiables” que, a través de fianzas y una estructura que llegará a penas de carácter corporal, dieran la certidumbre a los gobernantes de su actuar y a los desarrolladores la libertad para poder realizar sus proyectos, economizando tiempo y recursos, economía reflejada en menores costos financieros y ahorros para los consumidores finales de las ofertas formales.

Reforzando la idea de que el Estado sólo guarde un lugar como facilitador y no como oferente, para las fechas finales de elaboración de este trabajo, el 13 de mayo del 2014, el Imuvii emitió una convocatoria referente a la subasta pública Núm. IMUVII/DG/BA/001/2014 para la enajenación de 53 lotes urbanizados ubicados en el Fraccionamiento Bellas Artes de la ciudad de Irapuato, Gto. Tales lotes habrían sido ofrecidos en lo económico al autor postulante de este trabajo en el año 2011, pero en ese momento el Reglamento del Organismo Público le impedía al Imuvii enajenarlos a terceros que no fueran los habitantes finales de los mismos.

Con tal acción se evidencia nuevamente el comentario de varios de los entrevistados y parte de lo que esta investigación resolvió con respecto a la falta de eficacia del municipio como oferente de soluciones formales de vivienda de nueva cuenta.

En una sugerencia de primer impacto, para aprovechar los conocimientos de los empleados del Imuvii, y además evitar una fuerte erogación sobre un pasivo laboral, los trabajadores del Instituto Municipal de la Regulación de la Tenencia de la Tierra de Irapuato podría vincularse estrechamente con el Corett, como el Imuvii lo habría sido al Coveg.

En el rubro relacionado con las normas y los registros, como la *New Public Management* plantea, habrá que alejar la burocracia aquí implicada del control legislativo. Esto sin querer buscar una actuación al margen de la ley, pero sí atendiendo procesos que se apeguen a una retroalimentación directa de los gobernados y sus necesidades, más que de magnanimidades reglamentarias pensadas en idealismos de imagen urbana que poco tienen que ver con la realidad de las capacidades de la industria de los bienes raíces.

Esta corriente del administrar público expone que se habrá de evitar que sucedan actos de delegación de funciones del estado que, por su naturaleza, son indelegables al sector privado, como las mencionadas anteriormente, así como la defensa de la posesión de la tierra y el registro de la propiedad formal con publicidad ante terceros.

Lo expuesto surge de dos frentes de trabajo: la primera con un sistema continuo de auditoría de los asentamientos irregulares, ligado a la fuerza pública y al poder judicial; la otra con un sistema cartográfico que homologue todos los registros en una sola base de datos, sistema informático, que ya desde hace casi 15 años fuera propuesto a las administraciones municipales del estado (González, 2012).

Será responsabilidad de los gobernantes y corresponsabilidad de los actores formales de la industria de los bienes raíces, llámense desarrolladores, valuadores, corredores, notarios, instituciones financieras, por mencionar algunos, crear una conciencia colectiva acerca de la verdad detrás de los derechos legales sobre los inmuebles, en tanto van más allá de su simple aprovechamiento físico con base en un serio y fuerte esfuerzo de difusión de propaganda. De la misma manera, hacer del conocimiento de la población las reales acciones a seguir para la adquisición de ofertas formales, que deben cuidar, exigir y costear.

Tal programa de propaganda se deberá implantar como una herramienta de persuasión en complemento preventivo a los casos extremos, donde se deba utilizar el uso de la fuerza física, para que los fines del estado sean aceptados voluntariamente como propios de los gobernados en su correcto beneficio (Conserva, 2003).

Dado que los fines propagandísticos buscados son en beneficio de los receptores, las técnicas de lógica imperfecta, desviación, evasión, falsedades y tretas, no aplicarían. Mas, por otro lado, la apelación a los sentimientos, tendencias de comportamiento y capacidades, y la apelación a la razón y al sentido común sí.

Sobre la apelación a los sentimientos, las técnicas específicas de personificación, como por ejemplo una familia arquetipo desprotegida patrimonialmente o habiendo sido abusada por actores informales, y la de mirada optimista al futuro, como la formulación de un escenario prometedor para el cuidado de los procedimientos transaccionales al momento de adquirir su solución habitacional, contra el pesimista de uno que lo realizó de manera descuidada (Conserva, 2003).

Referente a las tendencias de comportamiento y capacidades, las más productivas serán las de apelación a autoridades (o, en su caso, a voceros del tema, como pueden ser figuras públicas familiarizadas o no al tema), el uso de frases, *jingles* y *slogans*, el reforzamiento de ideas tradicionales (tierra y libertad), la apelación al ego sobre la propiedad formal, siendo superior a la mera posesión o a la propiedad sin publicidad ante terceros, la producción de respuestas estructuradas bajo un programa directo de regularización o de capacitación sobre regularización.

Como ejemplos de lo anterior está la creación de sensación de escasez sobre las posibilidades de regularización, fijando fechas límite o cupos limitados en procesos gratuitos para tales propósitos (Conserva, 2003).

Sobre las acciones propagandísticas que apelen a la razón y al sentido común, se podrá emitir publicidad en la radio, utilizando el método socrático para la difusión de los conceptos básicos de los aspectos legales y procedimentales de la regularidad en la tenencia de la tierra.

Se podrá hacer publicidad de tales aspectos en función de metáforas y símiles de mayor facilidad de comprensión para la población en general. En el aspecto de apelación al sentido común, se podrá hacer uso de la herramienta basada en manifestar el problema de la irregularidad como una oportunidad para la regularización, explicitando las claras bondades que tales acciones producen al interesado (Conserva, 2003).

5.3. LIMITACIONES

Los hallazgos y las consecuentes recomendaciones de este trabajo se encuentran limitados para el actuar del municipio de Irapuato. Pero, a pesar de lo anterior, la adaptación de las tres líneas de acción que se recomiendan pueden ser acondicionadas para cualquier municipio del estado y de la República, pues es sabido que en la mayoría de éstos se padecen los mismos tipos de problemas en los procesos operativos, en la normatividad y en los relacionados con los conocimientos de la población sobre los temas involucrados en la tenencia de la tierra. Esta idea surge después de que el autor postulante de este trabajo comprendiera

durante su preparación de estudios de posgrado: “Pobres de los municipios de México, tan lejos del presupuesto y tan cerca de los gobernados”.

Dichas posibles adaptaciones deberán ser hechas cuidando, en primer instancia, las instituciones involucradas en cada asunto, como las oficinas dependientes de las administraciones municipales, como la tesorería y sus dependencias a cargo, como en el caso de Irapuato, las direcciones de impuestos inmobiliarios y la de catastro. Por otro lado, observando el actuar de la Dirección de Ordenamiento Territorial y la de Obras Públicas y sus respectivas sub-dependencias. Asimismo, cuidando las instituciones paramunicipales, como los institutos de planeación, vivienda y organismos operadores de agua, si es que éstos existen y operan. De la misma forma, cuidar las normatividades estatales y, evidentemente, las locales para cada caso. En general, se comprende que una mezcla probada para estas problemáticas del actuar público, en cualquier entorno municipal, siempre y cuando las facultades pueden ser delegables al sector privado, será limitar el proceder del Estado a ser sólo el facilitador de la certidumbre jurídica y el procurador de la justicia, a disponer la normatividad según las necesidades del mercado y fortalecer a la población con los mejores conocimientos sobre el tema.

5.4. CONCLUSIONES

Francisco J. Rubia, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), apunta: “El cerebro crea historias que no son ciertas, y lo hace porque no es una máquina dedicada a la especulación filosófica, sino es una máquina que surge para asegurar la supervivencia de la especie, o la supervivencia del organismo que alberga ese cerebro” (EderNauta, 2013). Con ello se puede afirmar que la miopía que nuestro cerebro causa para la interpretación de los procesos cotidianos como lineales dificulta la identificación de las causas y sus efectos sobre los procesos que presuntamente se encuentran planificados, normados y estructurados. Así, pues, el caso de interés de esta tesis no es la excepción. Tanto en el sector público como en el privado, los actores han atendido a satisfacer las necesidades florecientes en un orden de preferencias improvisadas, mismas que atienden a un conjunto de

capacidades sesgadas por lo posiblemente resoluble, más que por lo que un orden efectivo de prioridades solicita resolver. La escasez de recursos humanos y económicos, de conocimientos y de organización de y entre los diversos actores involucrados y las instituciones donde éstos se desenvuelven, han dado pie, a lo largo de décadas, a la situación actual del tema de la irregularidad de la tenencia de la tierra en el municipio, por lo que, evidentemente, las medidas tomadas para su corrección deberán contemplar un horizonte a largo plazo, tanto en la constancia de su aplicación como en la solicitud de sus resultados.

Después de haberse realizado la recopilación de toda la información sobre las teorías y las normatividades aplicables, y habiendo tomado de primera mano las historias de los hechos y los actores contemporáneos más importantes al caso de la irregularidad aquí estudiada, se resuelve en los hallazgos aquí revelados, los cuales atienden, en algunos casos de forma tangencial y otros de manera directa, a validar las hipótesis de este trabajo.

Es claro que existen lagunas, errores y contrariedades en la normatividad, pero la actual es suficiente para darle facultades al Gobierno para actuar, prevenir y sancionar. Operativamente, el Gobierno está capacitado, y cuenta con elementos y personal suficientes para iniciar acciones contra la irregularidad, pero, en definitiva, aún siguen siendo escasos. Asimismo, el peso de actores en la irregularidad frena el actuar del Gobierno.

Los actores informales siguen lucrando con su quehacer fuera de la norma, y las condiciones para que éstos dejen de percibir los desarrollos irregulares como negocio se encuentran lejos de desaparecer. La población en su mayoría desconoce los procesos formales para la adecuada tenencia de la tierra, esto aún perteneciendo a estratos sociales de alta escolaridad.

Finalmente, el Gobierno no está actuando como facilitador de soluciones formales, sino como una estructura de candados y limitaciones para producir las soluciones que las legislaciones, a interpretación caprichosa, permiten. Produciendo con esto una baja oferta y un encarecimiento de la misma, con el consecuente florecimiento de la oferta informal, las alternativas de inversión para los capitales de la industria de los bienes raíces y la falta de repatriación de las contribuciones federales en forma de subsidios aplicables a la materia.

Por supuesto, se entiende que el tema es complejo y prolongadamente gestado, que la solución no es sólo el incremento de la oferta formal, siendo el Estado un simple facilita-

dor como en este trabajo se propone primordialmente; sino también que éste se encargue indelegablemente de vigilar la aparición de oferta informal, y de modo paulatino eliminar los asentamientos irregulares con la participación de ámbitos de Gobierno con mayores recursos económicos, actores del sector privado con interés en que esto se lleve a cabo y los propios habitantes de los predios en cuestión.

6. REFERENCIAS

- AGUILERA, M. R. (26 de marzo de 2013). Entrevista con notario público 55, realizada por J. A. Camarena.
- ALBAVERA, F. S. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social / ILPES.
- Asociación Chilena de Municipalidades (1995). *Planificación municipal*. Santiago de Chile: Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional.
- BERIAN, J. & García Blanco, J. M. (1998). *Colección de estructuras y procesos Seri Ciencias Sociales*. Madrid: Trolla, S. A.
- BERTALANFFY, L. V. (1968). *General System Theory: Foundations, Development, Applications* (J. Almela, Trad.). Nueva York: George Braziller.
- BOSTON, J. (1996). *Public management: the New Zealand model*. Oxford: Oxford University Press.
- CAZAU, P. (marzo de 1995). *Sitio Web de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”*. Recuperado el 19 de julio de 2013, de <http://www.uca.edu.sv/facultad/chn/c1170/Teoria%20del%20caos.pdf>
- Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) (23 de noviembre de 2011). *Conavi Entidades Ejecutoras*. Recuperado el 12 de noviembre de 2012, de <http://www.conavi.gob.mx/programas-estrategicos/tu-casa/tu-casa-entidades-ejecutoras>
- CONAVI (14 de marzo de 2011). *Conavi Ésta es tu casa. Preguntas frecuentes*. Recuperado el 12 de noviembre de 2012, de <http://www.conavi.gob.mx/programas-estrategicos/tu-casa/tu-casa-preguntas-frecuentes>

- CONAVI (11 de noviembre de 2010). *Conavi Quiénes somos*. Recuperado el 12 de noviembre de 2012, de <http://www.conavi.gob.mx/quienes-somos>
- CONAVI (8 de marzo de 2012). *Conavit Ésta es tu casa*. Recuperado el 12 de noviembre de 2012, de <http://www.conavi.gob.mx/programas-estrategicos/tu-casa>
- CONAVI (2013). *Entidad ejecutora*. Recuperado el 1 de octubre de 2013, de <http://www.conavi.gob.mx/entidad-ejecutora>
- CONAVI (2013). *Ésta es tu casa*. Recuperado el 1 de octubre de 2013, de <http://www.conavi.gob.mx/esta-es-tu-casa>
- CONSERVA, H. T. (2003). *Propaganda Techniques*. Lexington, KY: 1st Books Library.
- Comisión de Vivienda del de Guanajuato (Coveg) (2011). Recuperado el 5 de octubre de 2013, de indicador 2014: <https://www.coveg.gob.mx/seiisv/modulos/secciones/indicadores/indicadores/Indicador%2014.pdf>
- COVEG (mayo de 2011). *Demanda y necesidad de vivienda*. Recuperado el 5 de octubre de 2013, de https://www.coveg.gob.mx/seiisv/modulos/secciones/publicaciones/Necesidades_Demanada_Vivienda.pdf
- CRUCES, A. M. (27 de septiembre de 2013). Entrevista con el director del Implan, realizada por J. A. Camarena.
- CRUCES, A. M. (27 de septiembre de 2013). Entrevista con el director del Implan, realizada por J. A. Camarena.
- EDER NAUTA (11 de febrero de 2013). *Obsesiones cerebrales (capítulo REDES 327)*. Recuperado el 14 de julio de 2013, de <http://www.youtube.com/watch?v=Aykn5eP16KY>
- ESPITIA, J. C. (26 de marzo de 2013). Entrevista con el presidente del Colegio de Valuadores del Estado de Guanajuato, realizada por L. J. Camarena.
- GAULT, D. A. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2010). *Comisión de Vivienda del de Guanajuato*. Recuperado el 12 de noviembre de 2012, de <http://www.guanajuato.gob.mx/coveg/>
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2012). *Dirección General de Registros Públicos y Notarías*. Recuperado el 12 de noviembre de 2012, de <http://www.rppc.guanajuato.gob.mx/>

- Gobierno del Estado de Guanajuato (2012). *Dirección General de Registros Públicos y Notarías Antecedentes*. Recuperado el 12 de 2012, de http://www.rppc.guanajuato.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=60
- GONZÁLEZ, J. M. (07 de noviembre de 2012). “Orígenes del Implan Irapuato”, entrevista realizaza por J. A. Camarena.
- INEGI (2010). *México en cifras Guanajuato*. Recuperado el 24 de octubre de 2012, de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=11>
- JAPAMI (10 de octubre de 2012). *Japami Funciones*. Recuperado el 12 de noviembre de 2012, de <http://www.japami.gob.mx/queesjapami/funciones.html>
- LUHMANN, N. (1985). *El amor como pasión*. Barcelona: Ediciones Península.
- MARCELO ARNOLD, A. U. (agosto de 2011). *Scielo*. Recuperado el 26 de marzo de 2013, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732011000200004
- MARTÍNEZ CAMARENA, M. (2008). “Registro Público de la Propiedad”. En *Enlace entre el registro público de la propiedad y el notariado guanajuatense vía medios remotos de comunicación electrónica*. Irapuato.
- MLODINOW, S. H. (2010). *El gran diseño*. Barcelona: Crítica.
- MORALES, G. R. (2011). “El bote de basura como modelo de elección organizacional”. En *Gestión y política pública CIDE* (pp. 247-290).
- Municipio de Irapuato (s/a). *Municipio de Irapuato*. Recuperado el 21 de septiembre de 2012, de <http://www.irapuato.gob.mx>
- NEGRETE, M. (27 de marzo de 2014). Entrevista con Martín Negrete, líder UCOPI, realiza por J. A. Camarena.
- OTERO, W. A. (1998). *Guía simplificada para la elaboración*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- RANGEL CRUCES, M. A. (20 de mayo de 2014). Entrevista con el director del Implan, realizada por J. A. Camarena.
- Resumido.com (2004). “Compitiendo por el futuro”. Obtenido de Resumido.com.
- RÍSQUEZ, F. A. (2008). *Comunidad de pensamiento complejo*. Recuperado el 19 de julio de 2013, de <http://www.pensamientocomplejo.com.ar/docs/files/Fernando%20Almarza-R%20Edsquez,%20La%20Teor%20del%20Caos%20Modelo%20de%20Interpretaci%20F3n.pdf>

- RODRÍGUEZ DE RIVERA, J. (2004). *Epistemología de la complejidad*. Recuperado el 25 de marzo de 2013, de www.sunnuc.cepade.es/jrivera/bases_teor/episteme/epis_complex/epistem_complex.htm
- RODRÍGUEZ, D. (1999). *Sociedad y Teoría de Sistemas*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- TORRES, F. (2010). *Monografias.com - Planeación estratégica*. Recuperado el 22 de julio de 2013, de <http://www.monografias.com/trabajos30/planeacion-financiera/planeacion-financiera.shtml>