

**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**



**DIAGNÓSTICO SOBRE LA FALTA DE CERTEZA JURÍDICA EN HOGARES  
URBANOS EN CONDICIONES DE POBREZA PATRIMONIAL EN  
ASENTAMIENTOS IRREGULARES**

**SEPTIEMBRE DE 2010**

## **Presentación**

En seguimiento a lo estipulado en el artículo 43 de la Ley General de Desarrollo, artículo 7 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social y artículo 20 de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Desarrollo Social emitió el 7 de mayo de 2009 en el Diario Oficial de la Federación los “*Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social*”, con el fin de mantener, ampliar o modificar sustantivamente los programas existentes.

Por lo anterior y derivado de la recomendación realizada por la Universidad Metropolitana, Unidad Xochimilco, en la evaluación de Diseño del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), que sostiene que el Programa no cuenta con un diagnóstico adecuado sobre la problemática que se busca atender, se ha elaborado el presente documento.

## ÍNDICE

Presentación.....	ii
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	2
2.1 Árbol de problemas.....	2
III. LAS CAUSAS.....	4
3.1 Formación de asentamientos humanos irregulares.....	4
3.2 Crecimiento de las ciudades.....	6
3.3 Escasez de suelo y vivienda asequible y apta para las familias de bajos ingresos.....	14
3.3.1 La oferta y demanda de suelo.....	14
3.3.2 La oferta de suelo y la propiedad social en México, un caso especial.....	16
3.3.3 La oferta y demanda de vivienda.....	20
3.3.4 Créditos insuficientes para la población de bajos ingresos.....	21
3.4 Bajos ingresos de la población.....	21
IV. LOS EFECTOS.....	22
4.1 Condiciones de la vivienda.....	22
4.2 Servicios e infraestructura.....	24
4.3 Bajo valor de la propiedad y falta de colateral.....	27
V. LA MAGNITUD DE LA PROBLEMÁTICA.....	28
5.1 La cuantificación de la ocupación irregular del suelo o falta de certeza jurídica de la propiedad en México.....	28
5.2 La Población Potencial.....	31
5.3 La Población Objetivo.....	37
5.4 Revisión y actualización del Diagnóstico y las poblaciones.....	38
VI. CONCLUSIONES.....	39
VII. GLOSARIO.....	40
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	41

## **I. INTRODUCCIÓN**

La falta de certeza jurídica sobre la propiedad es un problema común entre los habitantes de asentamientos irregulares los cuales son, en algunos casos, la única opción para que las familias en condiciones de pobreza puedan acceder a suelo para construir su vivienda. Esta situación impide que los hogares se beneficien plenamente del uso y usufructo de su propiedad.

El reconocimiento de dicho fenómeno ha llevado al Gobierno Federal a implementar el Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH) cuyo objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida en las ciudades, haciendo de éstas lugares más eficientes, seguros y competitivos a través del apoyo a familias para que éstas cuenten con certeza jurídica respecto a su patrimonio.

En este documento, primero se identificará cuál es la problemática de la falta de certeza jurídica en asentamientos de origen irregular en México, posteriormente se desarrollarán las causas más importantes. De ahí se caracterizará al fenómeno de los asentamientos irregulares y sus efectos en la medida de lo posible, ya que la información disponible y sistemática sobre ellos es extremadamente escasa.

Posteriormente se generará información aproximada de cuántos hogares urbanos en pobreza patrimonial padecen la problemática identificada, aunque dicha información es de carácter meramente ilustrativo, pues como se explicará a lo largo del documento, una de las grandes deficiencias en el tema de la certeza jurídica y la irregularidad es la falta de información confiable y precisa.

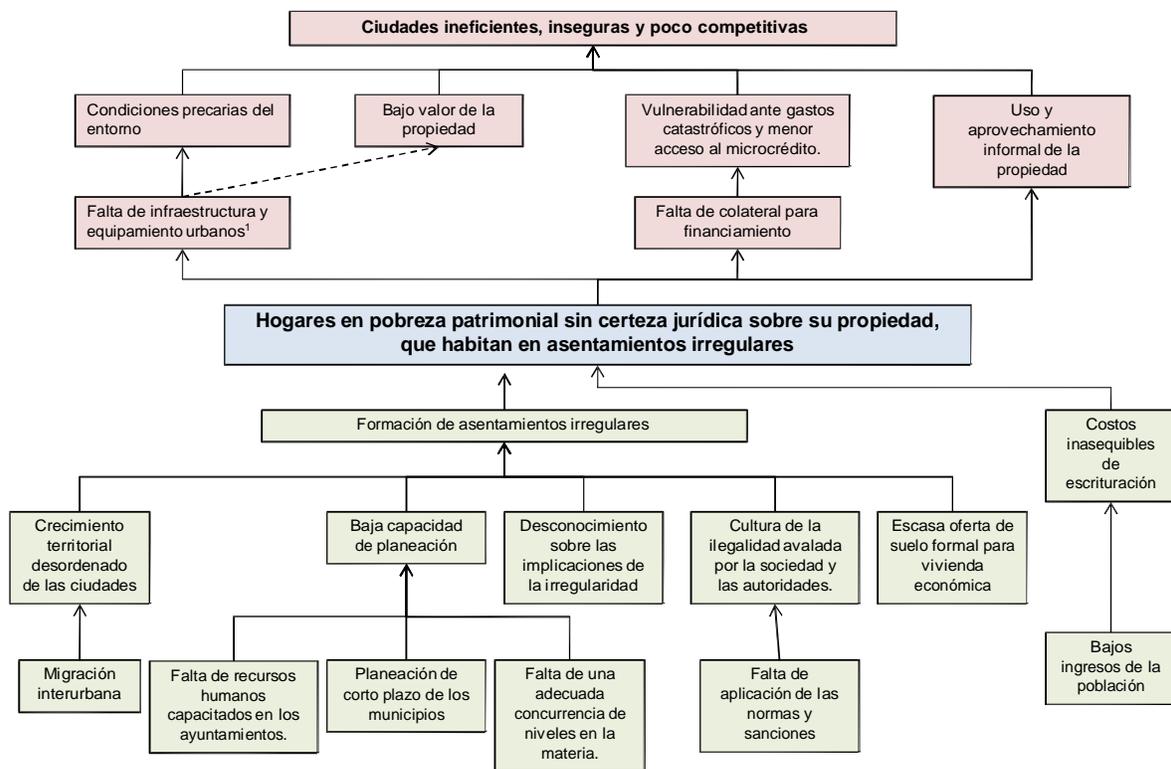
## II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

### 2.1 Árbol de problemas

Diversas políticas urbanas y el funcionamiento de los mercados de suelo tienden a producir ciudades que sufren de exclusión, segregación espacial e insostenibilidad ambiental. En este contexto, se producen asentamientos irregulares o de origen irregular que muchas veces son el lugar donde se establecen hogares en condiciones de pobreza que no cuentan con certeza jurídica sobre su propiedad.

El diagrama del árbol de problemas puede ayudar a identificar de manera esquemática la problemática que se desarrollará en este documento, así como las causas y efectos asociados.<sup>1</sup> (Ver figura 1)

**Figura 1. Árbol de problemas.**



<sup>1</sup> Según art. 2º de la LGAH:

**Infraestructura urbana:** los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población

**Equipamiento urbano:** el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas

<sup>1</sup> Este árbol de problemas se realizó siguiendo la Metodología de Marco Lógico descrita en Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005.

El problema detectado es que **existen hogares en condiciones de pobreza patrimonial que no cuentan con certeza jurídica sobre su propiedad y que además viven en asentamientos irregulares.**<sup>2</sup>

Las causas de esta situación son múltiples y se han generado a lo largo de muchos años. Una causa de primer orden es la formación de asentamientos irregulares, la cual se asocia al crecimiento urbano experimentado por las ciudades mexicanas a partir de la segunda mitad del siglo XX, que se caracteriza no sólo por una rápida expansión territorial urbana, sino también por un crecimiento desordenado de las ciudades.

Otra causa es la baja capacidad de planeación urbana, generada por la falta de recursos humanos capacitados en los ayuntamientos y la tendencia que éstos muestran a planear pensando en el corto plazo. Lo anterior se une a una inadecuada concurrencia entre los tres niveles de gobierno en materia desarrollo urbano, lo cual se expresa en un marco normativo poco preciso y a veces confuso.

La formación de asentamientos irregulares también se fomenta por la actitud permisiva que tanto las autoridades como la sociedad tienen hacia este problema dentro de un marco de cultura de ilegalidad. A esto hay que añadir que generalmente no hay sanciones claras para las personas que promueven o se asientan sobre suelo irregular, y para las personas muchas veces no es claro cuáles son las consecuencias de asentarse en lugares como éstos.<sup>3</sup>

A las causas anteriores hay que sumar la insuficiente oferta de suelo para vivienda, especialmente aquella que es asequible para los sectores de menores ingresos, y el hecho de que los bajos ingresos de los hogares en condiciones de pobreza impiden que éstos puedan cubrir los costos del proceso de escrituración.

Los efectos de esta problemática son por un lado, que la falta de infraestructura urbana y básica que caracteriza a estos asentamientos hace que las viviendas de los mismos sean insalubres para sus habitantes, generando un entorno desfavorable para los mismos y que tengan un bajo valor en el mercado inmobiliario.

---

<sup>2</sup> Para ver las definiciones de las tres líneas de pobreza por ingresos acudir al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

<sup>3</sup> Las únicas entidades federativas que cuentan con un marco normativo legal que sanciona la ocupación ilegal del suelo son Distrito Federal, Querétaro y Estado de México.

Por otro lado, el no contar con certeza jurídica sobre la propiedad inhibe la contratación de créditos y en general limita el usufructo que se pueda hacer de la misma. En resumen, todos estos efectos desembocan en la existencia de ciudades poco eficientes, inseguras y poco competitivas.

### III. LAS CAUSAS

#### 3.1 Formación de asentamientos humanos irregulares.

El procedimiento de **ocupación formal de suelo** se establece en las leyes estatales de desarrollo urbano, las cuales deben ser aprobadas por los ayuntamientos, ratificadas por las legislaturas locales e inscritas en el Registro Público de la Propiedad.<sup>4</sup> En sus disposiciones se norma cuál es el procedimiento para fraccionar, dividir o lotificar alguna extensión de suelo de propiedad privada con motivo de darle un uso residencial.

El procedimiento mencionado se puede resumir en 4 fases:<sup>5</sup>

**Fase 1:** compra de tierra con uso de suelo urbano de acuerdo a los planes y/o programas de desarrollo urbano con la posibilidad de cambio de uso de suelo, pactado con las autoridades. Lo anterior significa el cambio de uso real de suelo, pasando de ser un terreno para uso habitacional o mixto a uno fraccionado para convertirlo en lotes vendibles.

**Fase 2:** obtención de autorizaciones, licencias y permisos para fraccionar y urbanizar el terreno y posteriormente obtener licencias de construcción de viviendas.

**Fase 3:** urbanización del terreno por parte del fraccionador con el siguiente proceso: terracerías, red de media y alta tensión, red de agua potable, drenaje sanitario y pluvial, vialidades y banquetas, señalización, alumbrado exterior, definición de superficies destinadas a áreas verdes y espacio públicos.<sup>6</sup>

**Fase 4:** construcción y venta de viviendas.

Sin embargo no siempre los asentamientos ocupan suelo formal. La irregularidad o informalidad de un asentamiento humano se define como “la ocupación de un conglomerado humano de un suelo o tierra determinada sin autorización y al margen de las leyes y de los planes de desarrollo urbano, lo que genera un problema de carácter urbano por la falta de servicios públicos o por incumplimiento

---

<sup>4</sup> Aguilar, 2007.

<sup>5</sup> UAM–Sedesol, 2007.

<sup>6</sup> Para obtener las autorizaciones y licencias, normalmente el fraccionador debe ofrecer información como la extensión del terreno, densidad poblacional y de vivienda que tendrá una vez habitado, etc. Para realizar un dictamen técnico, también deberá demostrar que no se afecta la capacidad de las redes de infraestructura instaladas en el propio fraccionamiento y en la zona de su ubicación.

de requisitos mínimos en vialidades y superficies,<sup>7</sup> y otro de carácter legal, que consiste en la disputa por la posesión de los predios que no cuentan con un título de propiedad”. En síntesis, los asentamientos irregulares son el conjunto de personas y viviendas que se establecen en una tierra nueva sin título legal y comúnmente en terrenos de origen no aptos para el desarrollo urbano.<sup>8</sup>

De forma general existen dos tipos de ocupación irregular del suelo: la primera es mediante la ocupación directa del terreno por parte de la gente a quienes coloquialmente se les llama “paracaidistas”. La segunda, mucho más común, se da cuando las tierras que se ocupan no han sido previamente desincorporadas de un tipo de régimen de propiedad especial como el ejidal, el comunal, federal, municipal u otro; o no se han obtenido las autorizaciones urbanas conducentes, por lo cual la ocupación, división y fraccionamiento de la tierra resulta informal e irregular.<sup>9</sup>

Este último tipo de ocupación generalmente responde al funcionamiento de mecanismos especulativos pues el fraccionamiento de estos lugares se ha convertido en un vasto mercado inmobiliario, organizado por agentes que conforman una compleja red de promotores o gestores de suelo, vivienda y de servicios que no tienen reconocimiento legal, tales como fraccionadores clandestinos, líderes de colonos, representantes de organismos políticos, funcionarios públicos, etc.

Estos promotores pueden fraccionar de las siguientes maneras:<sup>10</sup>

1. El fraccionamiento se autoriza pero el propietario comienza a vender lotes sin haber introducido las obras de urbanización ni los servicios que la ley exige.
2. De manera más frecuente, el propietario fracciona y vende lotes sin haber obtenido la licencia respectiva.
3. Cuando una persona, haciéndose pasar por el propietario sin serlo, fracciona y vende lotes.

En ocasiones, la ocupación del territorio se hace siguiendo mínimas normas de ordenamiento, como respetar el ancho reglamentario de las calles y dejar espacios libres destinados para la futura instalación de equipamientos y servicios básicos, con el objetivo de posibilitar la posterior regularización del asentamiento.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Superficies de lotes asentados en barrancas, en zonas de restricciones federales y locales, sobre ductos de Pemex, debajo de cables de alta tensión, etc.

<sup>8</sup> Aguilar, 2007.

<sup>9</sup> Hernández, 2005.

<sup>10</sup> Duhau y Schteingart (citados en Mollá, 2006)

<sup>11</sup> Herrero, 1993.

*Actores involucrados en la ocupación de suelo irregular.*<sup>12</sup>

A grandes rasgos se puede decir que el primer actor involucrado es el propietario original del suelo, posteriormente un comprador especulador y/o fraccionador, quien vende al que sería un segundo comprador que termina por ser el habitante del suelo, finalmente aparecen las autoridades quienes se encargan de ofrecer servicios, equipamiento e infraestructura así como la regularización de la tenencia de la tierra.

Cuando el terreno de origen ilegal se ocupa vía invasión, los líderes sociales se convierten en una figura relevante, ya que muchas veces son ellos quienes planean y ejecutan el proceso de poblamiento del predio, reclutando a la gente, acomodando a los colonos, cobrando cuotas de afiliación a la organización que representan y gestionando la provisión de servicios y equipamiento.<sup>13</sup>

En otras ocasiones se ha observado la acción de un actor adicional representado por las instancias promotoras de lotes, que aun cuando son inmobiliarias reconocidas no dejan de ser instituciones informales, pues realizan acciones al margen del marco normativo. Estas instancias adquieren el suelo al propietario original usualmente a un precio mucho menor al que ellos posteriormente venden al segundo comprador, aunque no se tiene información de las condiciones de pago y cuál sería el incremento del precio en el momento de la reventa.<sup>14</sup>

### **3.2 Crecimiento de las ciudades**

El desarrollo urbano del país se puede dividir en tres fases: la primera va de 1900 a 1940, periodo marcado por un lento crecimiento de las ciudades y amplios sectores de la población viviendo en zonas rurales aisladas y con poca comunicación con los centros urbanos. En esta época uno de cada diez habitantes residía en alguna urbe, a pesar de esto, ya destacaban por su ritmo de crecimiento la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y algunas ciudades de la frontera norte.

<sup>15,16</sup>

---

<sup>12</sup> UAM–Sedesol, 2007.

<sup>13</sup> Vega, Ana Lourdes en Azuela y Tomas, 1997.

<sup>14</sup> UAM–Sedesol, 2007.

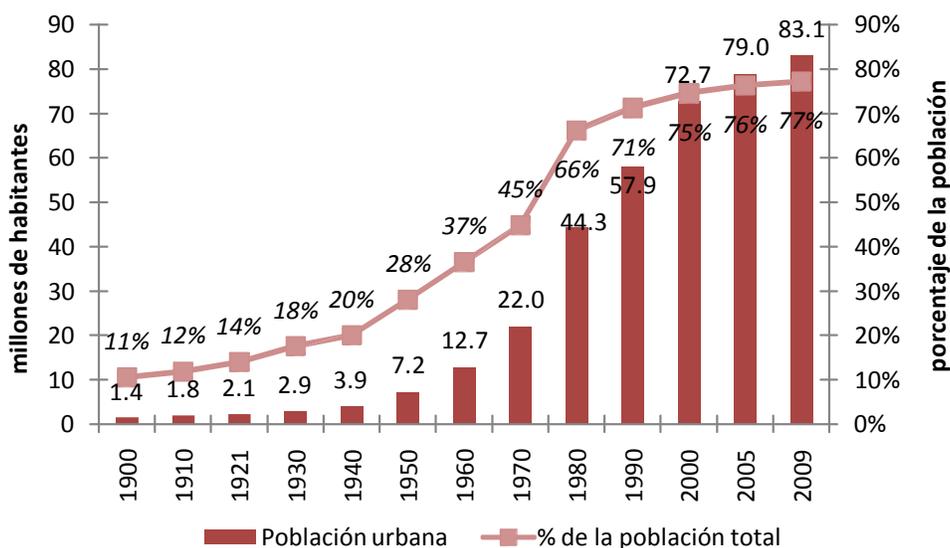
<sup>15</sup> González, 2001.

<sup>16</sup> Crecimiento en este caso asociado a la intensificación de las corrientes migratorias. Dichas ciudades son Ciudad Juárez, Tijuana, Mexicali, Matamoros, Reynosa, Ensenada, Nuevo Laredo, San Luís Río Colorado, Nogales, Piedras Negras, Caborca, Acuña y Agua Prieta.

Entre 1940 y 1980 se registró un crecimiento de las actividades no agrícolas, y la industrialización y terciarización de las actividades ubicadas en las ciudades dieron origen a un gradual desplazamiento y reubicación de la población dentro del territorio nacional.<sup>17</sup> Esto se tradujo en una fuerte migración campo-ciudad que movilizó a grandes cantidades de gente a establecerse en las periferias de las urbes.<sup>18</sup>

En esta etapa se pasó de 3.9 millones de habitantes urbanos a 44.3 millones.<sup>19</sup> Este crecimiento vertiginoso se tradujo en una amplia demanda de vivienda, que acompañada de una deficiente oferta de suelo e infraestructura, resultó en las conocidas estructuras urbanas polarizadas que aún persisten. Los márgenes de las ciudades comenzaron a ser habitados por familias de bajos ingresos, hecho evidente por ejemplo, en la ciudad de México.<sup>20</sup> (Ver gráfica 1).

**Gráfica 1**  
**Población urbana y porcentaje sobre la población total. 1900–2005.**



Fuente: Bazant, 2001 y cálculos de la DGAP con base en las proyecciones de la población de Conapo.  
Nota: Esta gráfica considera como urbanas a las localidades de 2,500 habitantes o más.

A partir de 1970 se experimenta una desaceleración del crecimiento demográfico pasando de tasas de crecimiento anual nacionales de 3.5% para la década 1970–1980, a 2.3% entre 1980–1990 y 1.6% entre 1990–2000. Aún así, en las ciudades, en los dos primeros periodos se observaron tasas promedio de crecimiento anual de 10.0% y 7.6% respectivamente. Esta tendencia se mantuvo durante la década 1990–2000, aunque con tasas de crecimiento que aumentaban de manera decreciente. Para 2005 la población urbana era de 79 millones de personas, lo que

<sup>17</sup> Bazant, 2001.

<sup>18</sup> Azuela en Azuela y Tomas, 1997

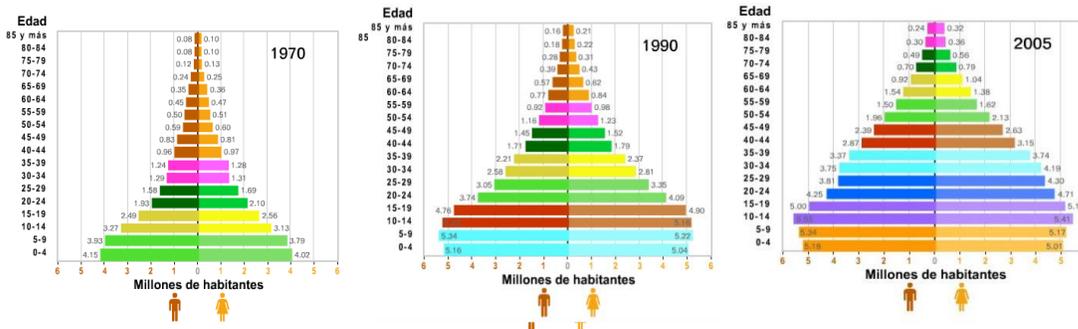
<sup>19</sup> Por urbano nos referimos a las localidades de 2,500 habitantes o más.

<sup>20</sup> González, 2001.

equivalía al 76.5% de la población total y en 2009 era de 83 millones manteniéndose como el 77% de la población total.<sup>21</sup>

A la par, la estructura de edades de la población cambió al adelgazarse la base de la pirámide poblacional para ampliar el sector de los jóvenes, lo cual se asocia con el crecimiento de demanda de viviendas a nivel nacional. Los cambios en la pirámide poblacional, con una base menos ancha y aumento en el número de jóvenes continúan hasta hoy en día.

**Gráfica 2. Pirámide poblacional 1970, 1980, 2005.**



Fuente: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

No hay que dejar de lado otros factores demográficos que incidieron en el incremento de población urbana como el aumento en la expectativa de vida al nacer, que pasó de 48 y 51 años para hombres y mujeres, respectivamente en 1950 a 72 y 77 años en 2005, y la disminución de la tasa de mortalidad infantil que pasó de poco más de 60 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos en 1976 a 15.2 en 2008.<sup>22</sup>

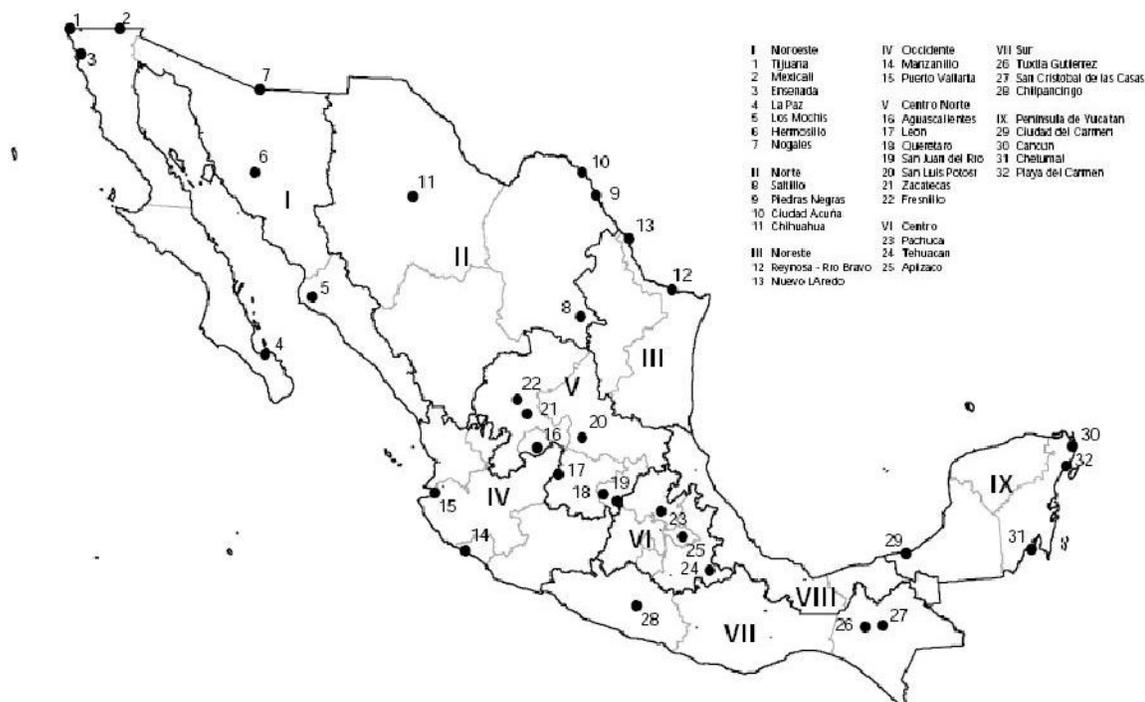
Durante los años ochenta, los procesos migratorios dejaron de ser predominantemente campo-ciudad, y comenzó a darse una gran movilidad entre ciudades medias y de éstas hacia las metrópolis y viceversa.<sup>23</sup> A partir de entonces la Ciudad de México dejó de ser el polo principal de atracción migratoria, sin embargo, por el tamaño alcanzado no deja de ser la ciudad más importante del país. La estructura derivada de estos cambios resulta un tanto más equilibrada (aunque representa nuevos retos para el desarrollo urbano) con nuevos polos de crecimiento con ciudades alrededor del Distrito Federal como Puebla, Querétaro y Pachuca; ciudades fronterizas como Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez o Mexicali; y ciudades turísticas como Cancún, Oaxaca, Playa del Carmen y Puerto Vallarta. (Ver figura 2)

<sup>21</sup> II Censo de Población y Vivienda 2005 y proyecciones de los hogares totales 2005-2030 de CONAPO.

<sup>22</sup> Conapo, 2008.

<sup>23</sup> Anzaldo, 2009.

**Figura 2. Ciudades de cien mil o más habitantes con tasas de crecimiento demográfico mayores a 2.0 por ciento promedio anual, 2000-2005.**

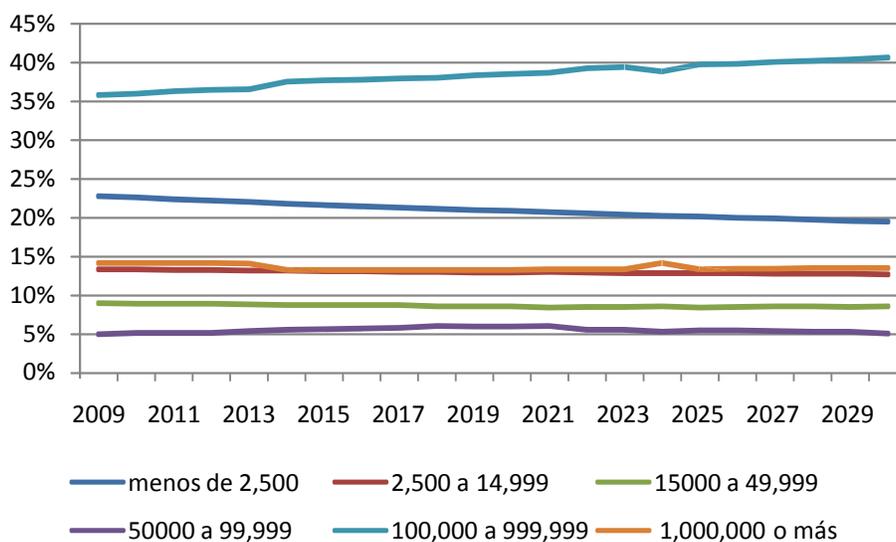


Fuente: Elaborado por el CONAPO con base en el *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, y *II Conteo de Población y Vivienda 2005*.

Actualmente, de las ciudades de 100 mil habitantes o más del país,<sup>24</sup> las que presentan tasas de crecimiento mayor a la media nacional, y que por ello pueden presentar con mayor facilidad un incremento en los asentamientos irregulares, se concentran en la frontera norte, el centro-norte y la península de Yucatán. Así mismo, las proyecciones de la población por tamaño de localidad nos indican que se debe prestar atención a las ciudades medianas de 100 mil a menos de 1 millón de habitantes, pues son las que mostrarán, en un horizonte de aquí a 25 años, un mayor crecimiento tanto en términos absolutos como en porcentaje de la población total. (Ver gráfica 3)

<sup>24</sup> Las ciudades no deben confundirse con localidades. Las ciudades se definen por la Secretaría de Desarrollo Social a través del Sistema Urbano Nacional, que las cataloga en zonas metropolitanas, conurbaciones y localidades mayores de 15,000 habitantes. El SUN se comprende de un total de 358 ciudades.

**Gráfica 3. Porcentaje de población por tamaño de localidad, 2009–2030.**



Fuente: Cálculos de la DGAP con base en las Proyecciones de la población de México, 2005-2050, Conapo.

### 3.3 Baja capacidad de planeación

El marco legal que regula la creación y expansión de asentamientos humanos se desarrolló en respuesta al crecimiento de las ciudades mexicanas y se compone de diversos cuerpos legales con diferentes jerarquías y alcances, que desafortunadamente no garantizan la consecución de un ordenamiento territorial apropiado.

El primer sustento legal para la regulación de asentamientos humanos es la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cuyo artículo 27 establece que se tomarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En el artículo 73 se manda expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objetivo de cumplir los fines previstos en el del artículo 27.

Para dar cumplimiento a lo anterior en 1976 se expidió la *Ley General de Asentamientos Humanos* (LGAH),<sup>25</sup> cuyo objeto general es establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno y las normas básicas para lograr la ordenación y regulación de los asentamientos humanos<sup>26</sup>, así como

<sup>25</sup> La cual fue reformada en 1993 y 1994 casi sin cambio alguno. Aguilar, 2007.

<sup>26</sup> La LGAH define asentamientos humanos como “el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la

definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población.

En cuestiones de ordenamiento del territorio, la LGAH establece que la responsabilidad de prever las reservas territoriales para el desarrollo urbano es facultad de la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), quien debe regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades. Uno de los instrumentos para lograr lo anterior es el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)*.<sup>27</sup>

El PNDU, entre otras cosas, debe contener un diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, la estrategia y políticas generales aplicables al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano de los centros de población, y las necesidades que en materia de desarrollo urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.<sup>28</sup>

Otra ley que interviene en la regulación de los asentamientos humanos es la *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente (LGEEPA)* mediante las figuras del Ordenamiento Ecológico del Territorio, que es un instrumento de política ambiental que sirve para regular o inducir el uso de suelo y las actividades productivas; y mediante las Evaluaciones de Impacto Ambiental con las que se puede negar o condicionar la construcción de desarrollos habitacionales, vialidades y obras públicas si es que éstas causan algún desequilibrio ecológico o afectan de manera negativa el entorno.<sup>29,30</sup>

No obstante, la incidencia más importante que tiene la LGEEPA en materia de planeación urbana se da mediante la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos,<sup>31</sup> con la cual se busca que los programas de planeación urbana se alineen con los programas de ordenamiento ecológico del territorio, se logre diversidad y eficiencia en la determinación de los usos de suelo, y que en el establecimiento de las áreas para el crecimiento de los centros de población se fomente la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población, entre otras disposiciones.

Por su parte, la *Ley Agraria* estipula en su artículo 87 que, cuando los ejidos se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal

---

misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran” El “área físicamente localizada” a la que se hace referencia no está precisada claramente en la LGAH por lo cual puede ser considerada como suelo o tierra. En este documento se utilizará predominantemente la noción de suelo.

<sup>27</sup> Artículo 7 LGAH.

<sup>28</sup> Artículo 13, LGAH.

<sup>29</sup> Artículos 28 y 35, LGEEPA

<sup>30</sup> Rébora, 2005.

<sup>31</sup> Artículo 23, LEGEEPA.

podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras siempre y cuando su incorporación al desarrollo urbano se sujete a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos. En su artículo 88, la Ley Agraria prohíbe la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas.

A nivel estatal, cada entidad cuenta con su propia ley de ordenamiento territorial y/o desarrollo urbano, que en buena medida reproducen el espíritu de la LGAH.<sup>32</sup> Estas leyes dan lugar a los programas de desarrollo urbano estatales y municipales, los cuales deben de ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad en los plazos previstos por las legislaciones locales. Sin embargo, estimaciones de la Sedesol indican que únicamente 36% de los municipios del país cuenta con un plan de desarrollo urbano y en algunos casos dichos instrumentos tienen una antigüedad de hasta 20 años. Adicionalmente, sólo 28% de los municipios tienen reglamento de zonificación y usos de suelos, de los cuales 23% no están actualizados. Con respecto al SUN, destaca que el 70% de las ciudades cuentan con un plan o un programa de desarrollo urbano; de éstos, el 21% están actualizados y el 52% requieren revisión y actualización.<sup>33</sup>

A pesar de la existencia de las leyes citadas, la carga más amplia en materia de ordenamiento, planeación y control urbano recae en los municipios, quienes según el artículo 115 de la Constitución están facultados para: “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico”.<sup>34</sup>

#### *La ocupación irregular del suelo dentro del marco legal*

Si bien la LGAH define lo que es un asentamiento humano, no precisa cuáles de éstos pueden definirse como irregulares, aunque sí legisla al respecto. Esta Ley establece que tanto la Federación como las entidades federativas y los municipios deben llevar a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda con objeto de reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda, preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos.

---

<sup>32</sup> Aguilar, 2007.

<sup>33</sup> INDESOL-INEGI. *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2001*.

<sup>34</sup> Rébora, 2005.

Para el caso de tierras de origen social, la LGAH dispone que la Sedesol debe promover la asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios,<sup>35</sup> a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda y evitar su ocupación irregular.<sup>36</sup> En caso de que dicha ocupación ya haya sucedido, se requiere la regularización de la tenencia de los predios, para lo cual la asamblea ejidal o de comuneros deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia, y con la autorización del municipio donde se encuentre el ejido o la comunidad.<sup>37</sup>

Sin embargo, las sanciones contra la irregularidad resultan un tema ambiguo, en el cual ha habido pocos avances. Por un lado se tienen que tanto en México como en el resto de América Latina la ocupación sobre suelo irregular dejó de ser considerada una actividad con connotaciones delictivas, por lo que los desalojos dejaron de ser la forma de “solucionar el problema”.<sup>38</sup> Sin embargo, la LGAH remite a las personas que propician dicha ocupación de suelo a las disposiciones jurídicas aplicables, sin mencionar cuáles son ni a qué nivel de gobierno corresponden. A esto hay que sumar el caso del artículo 48 de la Ley Agraria que determina que después de cinco años de ocupación de tierras de buena fe (y diez años de mala fe), las familias pueden convertirse en propietarias de *facto* de las mismas.<sup>39</sup> Lo anterior genera una conducta de permisividad hacia la irregularidad de la sociedad en su conjunto.

En resumen, por principio de concurrencia se tienen una serie de leyes y programas que intervienen en el desarrollo urbano pero que muchas veces se superponen en sus funciones. A esto se suma la falta de claridad sobre las sanciones aplicables a la ocupación irregular del suelo y el cúmulo de competencias urbanísticas conferidas a los gobiernos municipales, que muchas veces superan su capacidad real para ordenar y acondicionar el territorio.<sup>40</sup> Así, se crea un contexto en el que el continuo crecimiento de la irregularidad es permitido.

---

<sup>35</sup> La SEDESOL actúa en representación de la Federación siempre y cuando haya un acuerdo de coordinación suscrito ya sea con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios y, en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado. (Artículo 39 LGAH).

<sup>36</sup> Artículo 41.

<sup>37</sup> Artículo 39.

<sup>38</sup> Huerta, Cruz, Fausto y Diaz, 2007.

<sup>39</sup> Bazant, 2004.

<sup>40</sup> Rébora, 2005.

### 3.3 Escasez de suelo y vivienda asequible y apta para las familias de bajos ingresos

#### 3.3.1 La oferta y demanda de suelo

El suelo es un bien que se caracteriza por la incapacidad de su reproducción y por presentar una oferta altamente inelástica en el corto plazo, pues su capacidad de respuesta a alteraciones en la demanda toma un tiempo relativamente alto.<sup>41</sup>

Aunque no se conoce con exactitud cuántas hectáreas han crecido cada una de las ciudades de México en los últimos años, se calcula que cada año se requerirían incorporar cerca de 28 mil hectáreas para soportar el crecimiento urbano del país, 60% de las cuales deberían destinarse a uso habitacional y el restante 40% a equipamiento y otros usos.<sup>42</sup> Sin embargo, los estimados de suelo formal que puede ser incorporado actualmente están alrededor de 5 mil hectáreas por año,<sup>43</sup> lo que representa aproximadamente una quinta parte de lo necesario.

Esa brecha entre la oferta y demanda de suelo formal, se vuelve más amplia para los sectores de menores ingresos. Para el periodo de 2006-2012, se ha calculado para un conjunto de 8 ciudades (Tijuana, Tampico, Colima, Durango, Chilpancingo, Distrito Federal –Del. Cuauhtémoc- y Los Cabos)<sup>44</sup> una **demanda agregada de suelo para vivienda** de 5,246.6 hectáreas de las cuales 41%, corresponde a la demanda de suelo para vivienda económica, es decir aquel con un precio menor a los 160 salarios mínimos, y donde los hogares que desean habitarlas tienen ingresos inferiores a 5 salarios mínimos mensuales<sup>45</sup>. (Ver gráfica 4)

---

<sup>41</sup> UAM–Sedesol, 2007.

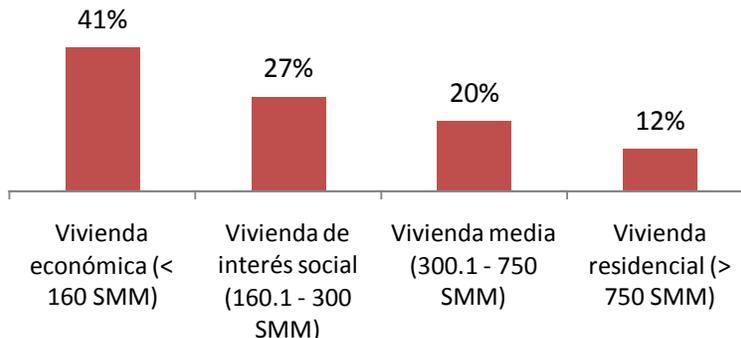
<sup>42</sup> Ídem.

<sup>43</sup> Corett, 2008. <http://www.pa.gob.mx/pa/IIreunion/memoria/corett.pdf> visitado el 19 de enero de 2009.

<sup>44</sup> UAM–Sedesol, 2007.

<sup>45</sup> Par cada ciudad se calculó la demanda de nuevas viviendas al igualarlas al incremento anual de hogares de 2000 a 2012, lo que se estimó a partir de las proyecciones demográficas realizadas por Conapo para la población municipal 2006-2030 y considerando los datos del Censo 2000 y el Conteo de población 2005. A este análisis se añadió la estructura de ingresos de los hogares y las densidades medias encontradas en el levantamiento de campo, de la oferta formal para cada tipo de vivienda. La demanda agregada así, es la suma simple de las necesidades estimadas en cada ciudad en lo individual.

**Gráfica 4. Estructura de la demanda agregada de suelo para vivienda 2006-2012.\***

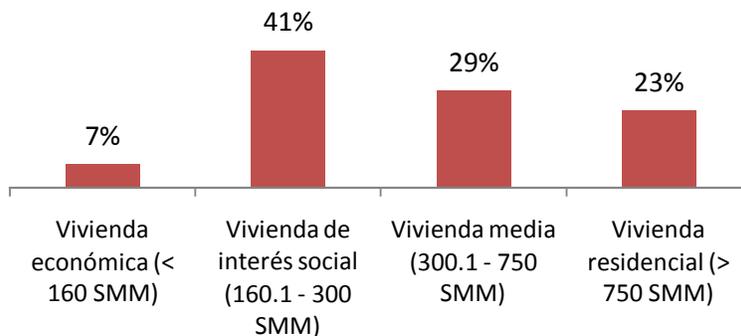


Fuente: Elaborado a partir de UAM–Sedesol, 2007.

\*Demanda para Tijuana, Tampico, Colima, Durango, Chilpancingo, DF–Del. Cuauhtémoc- y Los Cabos

Por el contrario, la estructura de la oferta de suelo no corresponde a la demanda, pues para el año 2007, las hectáreas disponibles se concentran sobre todo para las viviendas de interés social y las viviendas medias, dejando solo un 7% del suelo para viviendas económicas lo que en hectáreas no corresponde ni a la cuarta parte de la demanda agregada de la misma, lo que sustenta la idea de que hay una escasa oferta de suelo urbano formal para las familias pobres de las ciudades.<sup>46</sup>

**Gráfica 5. Estructura de la superficie urbana disponible en 2007.\***



Fuente: Elaborado a partir de UAM–Sedesol, 2007.

\*Demanda para Tijuana, Tampico, Colima, Durango, Chilpancingo, DF–Del. Cuauhtémoc- y Los Cabos

Se estima que las necesidades de suelo para el segmento de población que recibe menos de tres salarios mínimos serán de 45 mil hectáreas para el periodo 2007-2012, lo que representa el 54.4% del requerimiento total de suelo para vivienda, que asciende a 82 mil hectáreas en el periodo

<sup>46</sup> La vivienda económica es aquella en la que el suelo donde se asienta cuesta menos de 160 salarios mínimos mensuales, la vivienda de interés social donde el precio va de 160.1 a 300 salarios mínimos, la vivienda media donde cuesta de 300.1 a 750 salarios mínimos y la vivienda residencial donde el precio supera los 750 salarios mínimos.

mencionado. De acuerdo al tamaño de localidad, las mayores demandas de suelo se darán en las zonas metropolitanas con el 57.8%, seguido de las localidades de menos de 15 mil habitantes, con 24.2%.<sup>47</sup>

Como se ha mencionado previamente, la incorporación del suelo al desarrollo urbano por la vía informal sigue teniendo preeminencia en los sectores de bajos ingresos, ya que éstos carecen de una oferta regular y accesible y no cuentan con conocimiento sobre las implicaciones que conlleva la posesión de lotes irregulares. Por lo general, éstos resultan más atractivos ya que sus precios pueden ir de \$50 a \$200 el m<sup>2</sup> de suelo en breña,<sup>48</sup> mientras que el suelo urbanizado tiene precios que van de \$300 a \$1,000 por m<sup>2</sup>.<sup>49</sup>

Dos son los aspectos que distinguen principalmente al suelo informal del formal: su ubicación, pues si bien se puede encontrar suelo para ocupación irregular dentro de zonas ya urbanizadas, en la mayoría de los casos la oferta se encuentra en la periferia de las ciudades; y su uso previo asignado, ya que generalmente el tipo de uso de suelo formal es habitacional o mixto, en tanto que el informal puede ser agrícola, zona de protección ambiental o zona federal.<sup>50</sup>

### 3.3.2 La oferta de suelo y la propiedad social en México, un caso especial.

La oferta de suelo en el país se debe analizar también a partir de la existencia de la propiedad social. De los 195.6 millones de hectáreas que constituyen el territorio nacional, 37.6% es propiedad privada, 51.4% propiedad social y 11.0% otro tipo de propiedad. Para llegar a esta distribución del territorio el país atravesó por todo un proceso histórico que afectó de manera colateral el desarrollo urbano del mismo.

---

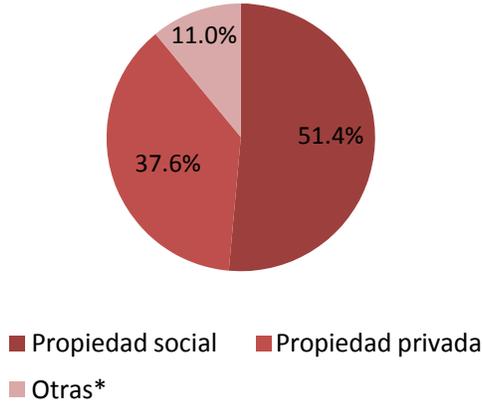
<sup>47</sup> CIDOC-SHF, 2008.

<sup>48</sup> El precio de los lotes irregulares varía de acuerdo a qué tan consolidado esté el asentamiento informal y qué tan cercano se encuentre a áreas que ya estén debidamente urbanizadas. Bazant, 2004.

<sup>49</sup> CIDOC-SHF, 2008. Estas cifras son sólo ilustrativas, pues corresponden al promedio para tres ciudades mexicanas (Colima, Chilpancingo y Durango) y no son representativas para el total de ciudades del país.

<sup>50</sup> UAM-Sedesol, 2007.

**Gráfica 6. El suelo según su tipo de propiedad.**



\*Bienes nacionales, zonas federales, cuerpos de agua, etc.  
Fuente: INEGI.

En la primera década del siglo XX, la propiedad sobre la tierra estaba constituida en su gran mayoría por latifundios generados a partir de la aplicación del Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras (1883) y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1894).<sup>51</sup> Estas leyes fomentaron la concentración de la tierra en un pequeño sector que llegó a consolidar la hacienda, figura que permitió ciertos éxitos en la producción agropecuaria pero que también polarizó la estructura social.<sup>52</sup>

Con la Revolución Mexicana comenzó el reparto agrario y se actualizaron dos modalidades de propiedad: la comunal, que son las tierras restituidas a los pueblos indígenas que las poseían durante el periodo colonial y el ejido, constituido por las tierras dotadas a los campesinos mediante el reparto agrario.<sup>53</sup>

La población perteneciente a comunidades o ejidos se vio beneficiada por la dotación de grandes extensiones de tierra para uso y explotación colectivos. Sin embargo, dicho reparto estuvo acompañado de un marco jurídico que impuso serias restricciones a la propiedad con el objetivo de proteger al campesinado de las fuerzas del mercado. Limitaciones como que la tierra era de carácter inalienable, imprescriptible, inembargable, intransmisible e indivisible se fundamentaban en la idea de que la libertad de venderla abría la posibilidad de formar latifundios nuevamente.<sup>54</sup>

Estas prescripciones impedían que los campesinos dispusieran de la tierra como patrimonio individual por lo que no podían adquirir créditos para mejorar sus actividades productivas y los

<sup>51</sup> Debido a que mucha gente no pudieron presentar títulos o escrituras que amparara su propiedad, se abusó de esta Ley y se despojó a muchos indígenas de sus tierras

<sup>52</sup> Secretaría de la Reforma Agraria. [www.sra.gob.mx](http://www.sra.gob.mx), consultado el 19 de enero de 2009.

<sup>53</sup> Ídem.

<sup>54</sup> UNAM-Sedesol, 2006

mantenía atados a sus lugares de origen. No obstante, dichas limitaciones no impidieron que las tierras ejidales que rodean a la mayor parte de las ciudades mexicanas se integraran al mercado ilegal de suelo en transacciones que eran consideradas “inexistentes” por la ley.<sup>55</sup>

En 1992 se reformó el artículo 27 de la Constitución Mexicana, con la idea de poner fin al reparto agrario, fortalecer la pequeña propiedad privada y dar certidumbre jurídica al campo, con lo cual se eliminaron las restricciones a la propiedad ejidal. Esta reforma fue pensada en un principio para inducir la modernización del campo y hacerlo más productivo, con base en el otorgamiento de certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra y abriendo la posibilidad de asociación entre todo tipo de productores, lo que a su vez incidiría en una mayor inversión privada y en la capitalización del campo.<sup>56</sup>

Como parte de esta reforma en 1993 se crea el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), coordinado por el Registro Agrario Nacional (RAN) y la Secretaría de la Reforma Agraria, encargado de entregar certificados parcelarios, certificados sobre tierra de uso común y títulos sobre solares urbanos a favor de los integrantes de ejido, con el fin de dar certeza y seguridad jurídica sobre la tierra a petición de la Asamblea Ejidal.

El PROCEDE en sí no representa la privatización de las tierras ejidales sino sólo su regularización desde el punto vista agrario; la privatización es un proceso posterior. Aún así se esperaba que a través del PROCEDE gradualmente se reemplazara la venta ilegal de suelo por su incorporación ordenada al desarrollo urbano legal.<sup>57</sup>

No obstante, los resultados fueron contrastantes. Por una parte, sigue siendo práctica común entre ejidatarios y comuneros lotificar y vender lotes sin autorizaciones oficiales para su fraccionamiento, permitiendo con ello que se mantenga prácticamente sin modificaciones el acceso irregular al suelo urbano de los “sectores populares” de la población y por ende, la expansión informal de las ciudades. Incluso el PROCEDE ha dado lugar a un nuevo tipo de irregularidad, pues los certificados que otorgan muchas veces se hacen pasar como comprobantes de propiedad privada aun cuando no lo son.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Olivera, 2005.

<sup>56</sup> UNAM-Sedesol, 2006.

<sup>57</sup> Recordemos que el artículo 87 de la *Ley Agraria* no impide que los ejidatarios se beneficien de la urbanización de sus tierras cuando la propiedad de origen social se encuentra ubicada en áreas de crecimiento de algún centro poblacional, pero condiciona a que la incorporación de las mismas al desarrollo urbano, se sujete a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

<sup>58</sup> Olivera 2005, Bazant, 2001.

Probablemente, las complicadas disposiciones legales y la necesidad de generar amplios consensos al interior del grupo de ejidatarios para la venta de los ejidos dificultan la incorporación formal de los mismos al suelo urbano.<sup>59</sup>

### 3.3.2.1. Los asentamientos irregulares en suelo de propiedad social.<sup>60</sup>

Aunque no hay estudios empíricos que lo confirmen, documentos oficiales suelen afirmar que el 66% de las tierras que rodean a las ciudades mexicanas son ejidales o comunales.<sup>61</sup> Se tienen datos más confiables para el Distrito Federal, donde en 1940, 87% del desarrollo urbano se daba sobre suelo de propiedad privada, mientras que el 13% restante ocurría sobre terrenos de propiedad social. Para 1970, 65% del crecimiento se concentraba en ejidos y 35% sobre propiedades particulares. Esta tendencia continuó y se estima que para 2001, las presiones de desarrollo urbano se orientaban a tierras que son 88% ejidales y comunales y sólo 12% privadas. Aunque no se pueden dar datos de otras ciudades, se puede afirmar que procesos similares se están desarrollando en los múltiples centros urbanos del país.<sup>62</sup>

El proceso de ocupación de los asentamientos irregulares en zonas ejidales no sigue la normatividad descrita previamente en este documento y continúa su propia lógica y procesos. Estos asentamientos crecen de manera espontánea e incontrolada en el territorio, con total ausencia de planeación y diseño urbano a nivel de conjunto y configuran la frontera entre lo rural y urbano, que más bien tiene la forma de una “franja o banda”. En dicha frontera, el suelo sigue siendo parcialmente destinado a la agricultura, pero en parcelas pequeñas pues los ejidatarios y comuneros las han subdividido entre sus hijos y/o las han puesto a la venta en lotes.

Según lo observado, estas franjas tienen una densidad promedio de 1 a 20 viviendas por hectárea, ubicadas en lotes que van de 1,000 a 10,000 m<sup>2</sup>. Normalmente, estos asentamientos adquieren la forma que los expertos llaman de “plato roto” en la que cada subdivisión atomizada o lotificación de parcelas es independiente de la colindante y los une solamente el camino que les da acceso, lo que resulta en una masa urbana amorfa.<sup>63</sup>

Se ha observado que los ejidatarios obedecen a un fuerte incentivo que impulsa la oferta de suelo informal ya que ellos ganan dinero por dos vías: primero, con la venta de sus tierras lotificadas; segundo, cuando llega la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) a iniciar el proceso de regularización e indemniza a los ejidatarios por la expropiación del predio.

---

<sup>59</sup> Olivera, 2005.

<sup>60</sup> Bazant, 2001 y 2004.

<sup>61</sup> UNAM–Sedesol, 2006.

<sup>62</sup> Se hace referencia al fondo legal más pequeñas propiedades alrededor de la ciudad.

<sup>63</sup> Bazant, 2001 y 2004

Adicionalmente, con la llegada de Corett los ejidatarios no tienen que pagar la notificación, la traslación de dominio, la comercialización ni el equipamiento e infraestructura de estos lugares; en cambio los compradores que ya habían adquirido sus lotes, tienen que pagar la escrituración de los mismos.<sup>64</sup>

### 3.3.3 La oferta y demanda de vivienda

Para el periodo 2006–2012 las necesidades de vivienda en todo el país se estiman en más de 4 millones 427 mil viviendas nuevas, por lo que en promedio se requiere una producción anual de 633 mil viviendas. Un primer reto para alcanzar estas cifras se encuentra en contar con las reservas territoriales suficientes;<sup>65</sup> el segundo reto es contar con producción de vivienda suficiente, en especial para los sectores menos favorecidos.

La situación de desventaja de los hogares en condiciones de pobreza con respecto a la vivienda se observa en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1. Porcentaje de viviendas propias, rentadas y prestadas por tipo de pobreza, 1992 y 2008.**

	Viviendas propias		Viviendas rentadas		Viviendas prestadas	
	1992	2008	1992	2008	1992	2008
<b>Nacional</b>	76.5%	71.0%	11.6%	14.3%	10.4%	12.7%
<b>Pobreza patrimonial</b>	76.0%	68.9%	9.8%	14.3%	11.7%	15.4%
<b>No pobres</b>	77.0%	73.2%	13.0%	14.3%	9.0%	11.0%

Fuente: Cálculos de la DGAP con base en la ENIGH 1992 y 2008.

El porcentaje de viviendas propias cayó más entre los hogares que se encuentran en pobreza patrimonial que entre aquellos no pobres, pasando en el periodo 1992-2008 de 76.0% a 68.9% y 77.0% a 73.2%, respectivamente. Por el contrario, el porcentaje de casas rentadas y prestadas se incrementó más entre los hogares en condiciones de pobreza que entre los no pobres. (Ver cuadro 1)

<sup>64</sup> Ídem.

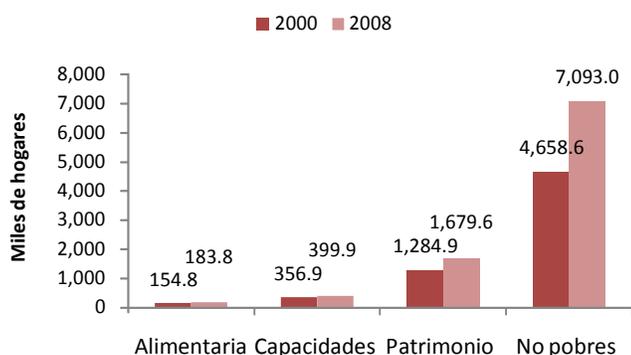
<sup>65</sup> CIDOC-SHF, 2008.

### 3.3.4 Créditos insuficientes para la población de bajos ingresos

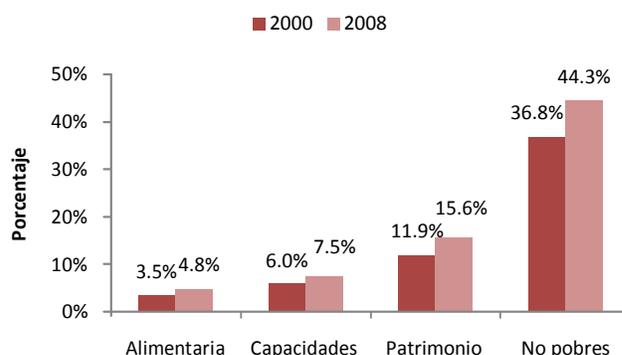
Un factor que inhibe que los sectores de menores ingresos posean una vivienda propia es precisamente sus bajos niveles de ingreso y su limitada capacidad de ahorro, elementos fundamentales para configurar un perfil crediticio adecuado para obtener un crédito hipotecario.<sup>66</sup>

La condición de pobreza afecta de manera dramática las posibilidades de un hogar para adquirir un crédito hipotecario. En 2008, solo 183,804 hogares en pobreza alimentaria contaban con acceso a crédito para vivienda como prestación lo que equivale a 4.8% de los hogares pobres alimentarios; la cifra para los hogares no pobres fue de 7,093,008 lo que equivale al 44.6% de dicho grupo. Más aún, el número las familias en condición de pobreza que acceden a algún tipo de crédito de vivienda se ha mantenido prácticamente invariable en los últimos ocho años, tal como se observa en los siguientes gráficos.

**Gráfica 7. Número de hogares que tienen acceso a créditos para vivienda por condición de pobreza, 2000 y 2008.**



**Gráfica 8. Porcentaje de hogares que tienen acceso a créditos de vivienda por condición de pobreza, 2000 y 2008.**



Fuente: Cálculos de la DGAP con base en la ENIGH 2000 y 2008.

### 3.4 Bajos ingresos de la población

En promedio la población mexicana tiene ingresos monetarios por hogar de \$9,813 mensuales. Si nos acotamos a la población en pobreza tanto alimentaria como de capacidades y patrimonial, sus ingresos monetarios mensuales son de \$2,318, \$2,754 y \$2,973, respectivamente.<sup>67</sup> Con estos bajos ingresos, las familias en condiciones de pobreza dan preferencia a la adquisición de bienes y servicios básicos, como son los alimentos y dejan en un segundo término otros gastos, entre ellos la escrituración de sus viviendas, cuyo costo en el mercado van del 6% al 10% de la valor del

<sup>66</sup> En esta sección, se contempla como crédito hipotecario desde la compra de una vivienda hasta préstamos para modificaciones de la misma.

<sup>67</sup> Datos calculados a partir de la ENIGH 2008.

inmueble. Incluso aquellas escrituraciones hechas a través de la Corett, institución dedicada a regularizar tierras urbanas en beneficio de la población en condiciones de vulnerabilidad, presenta costos de escrituración promedio de \$4,500.<sup>68</sup>

#### **IV. LOS EFECTOS.**

La principal consecuencia de la proliferación de asentamientos irregulares es que al ubicarse en áreas periféricas cada vez más lejanas, con patrones de urbanización de bajas densidades<sup>69</sup> se acentúa el crecimiento extensivo de las ciudades, lo que actúa en detrimento de la sustentabilidad y calidad de vida de los habitantes y de las características de su entorno. Se sabe que una parte considerable de las 17,500 hectáreas que crece cada año el Sistema Urbano Nacional (SUN), se sitúa en zonas poco aptas y alejadas a decenas de kilómetros de los lugares de empleo y servicios, que incluso pueden representar un riesgo para la población.<sup>70</sup>

Si bien no hay datos duros sobre las características de los asentamientos irregulares, se cuenta con estudios de caso que han recopilado información sobre sus habitantes, tipos de vivienda, servicios y condiciones de vida en general que permiten caracterizarlos. Mediante un análisis de estos casos se puede inferir que las características de estos lugares dependen en gran medida de la forma en la que se ocupó el suelo, del tiempo que sus ocupantes llevan establecidos, de las características fisiográficas de la región, de los actores involucrados y del ambiente político principalmente.

#### **4.1 Condiciones de la vivienda**

Estudios sobre asentamientos en el Distrito Federal, Valle de Chalco y Aguascalientes describen que las viviendas que se encuentran en asentamientos irregulares generalmente son autoconstruidas, lo cual no implica necesariamente que la vivienda sea precaria.<sup>71</sup>

El monto y la rapidez con que invierten los colonos en sus casas dependen en gran medida de las posibilidades de consolidación del hogar en dicho terreno. En los lugares que se encuentran en constante vigilancia o cuyas posibilidades de regularización son pocas, la calidad de las viviendas

---

<sup>68</sup> Datos ofrecidos directamente por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

<sup>69</sup> Las ciudades de más de un millón de habitantes presentan densidades promedio de 38 viv/ha; las de 500 mil a un millón, 29 viv/ha; las de 100 mil a 500 mil, 24 viv/ha y las de 50 mil a 100 mil, 18 viv/ha.

<sup>70</sup> CIDOC-SHF, 2008

<sup>71</sup> Hiernaux, Daniel y Alicia Lindón Villoria en Azuela y Tomas, 1997.

es muy baja, en cambio, en los lugares donde los colonos perciben que las autoridades llevarán con relativa rapidez un proceso de regularización se apresuran a construir su vivienda con materiales permanentes.<sup>72</sup>

Las principales carencias detectadas en los lugares mencionados fueron materiales precarios sobre todo en piso y techos, patrones de construcción en los que se separan los baños y/o cocina de la parte principal de la vivienda, aunque en algunos casos no se contaba con un lugar especialmente destinado para cocinar. Otra carencia recurrente fue la falta de espacios, ya que los cuartos suelen ser lugares pequeños que presentan un gran hacinamiento entre sus habitantes.<sup>73</sup>

Las condiciones precarias de vivienda es la principal causa de que las mismas sean vulnerables a desastres naturales, por lo que sus habitantes se encuentran en continuo riesgo de perder su patrimonio, y en casos extremo, su vida.

#### **Recuadro 1.**

##### **Asentamientos Irregulares en zonas de riesgo. El caso de las colonias Santa María Aztahuacán y Palmitas, Iztapalapa.**

En el año 2005 se tenía un registro de 199 asentamientos irregulares de alto riesgo en la capital del país, localizados en barrancas, lechos de ríos y laderas de cerros, en los cuales habitaban 28,176 personas. Ejemplos de este tipo se dan en la delegación Iztapalapa, donde diversas colonias se establecieron en los cerros Palmitas, Xalpa y Santiago.

En la parte baja de estos cerros se encuentra la colonia Santa María Aztahuacán, lugar donde se han reportado inundaciones derivadas de brotes de aguas negras de las coladeras que han llegado a generar anegamientos de hasta 40 centímetros de altura. Los habitantes de esta colonia atribuyen este problema a insuficiencias en la red subterránea de drenaje que no alcanza a canalizar los desechos de las colonias asentadas en los cerros.

Las inundaciones han modificado las viviendas de los habitantes de Santa María Aztahuacán, donde se observan barreras de protección para evitar que el agua entre a los inmuebles, acceso a domicilios elevados y topes de cemento en las alcantarillas para bloquear el paso del agua del drenaje.

En las zonas altas por su parte, también hay un alto peligro, pues en colonias como Palmitas las lluvias han llegado a derrumbar parte de los cerros e inclusive tirar viviendas, ante lo cual se construyeron un pozo y muros de contención. Sin embargo, en enero de 2009 en esa misma colonia, el humedecimiento generalizado originado por las lluvias ocasionó el desgajamiento del cerro que se llevó el muro de contención y provocó múltiples daños materiales y la muerte de dos personas.

Fuente: La Jornada, 12 de julio de 2005, y Milenio, 22 de enero de 2009.

---

<sup>72</sup> Ídem.

<sup>73</sup> Algo particularmente observado en el Valle de Chalco en el Estado de México.

## 4.2 Servicios e infraestructura

En el caso de los asentamientos tipo invasión donde no hay intervención de las autoridades, se ha observado que el primer servicio que se suministra es el de la energía eléctrica, con frecuencia a través de tomas ilegales, pero les tomará más tiempo contar con infraestructura básica, dependiendo del terreno, la localización del asentamiento, la presencia de actores políticos y otros factores. Los costos de los servicios son generalmente cubiertos por los pobladores así como por los gobiernos locales, con subsidios federales destinados a ciertos servicios.<sup>74</sup>

Por ejemplo, el suministro de agua es generalmente más difícil de resolver, por ello, los habitantes suelen estar obligados a recurrir a pipas, cuando menos por algún tiempo, lo cual encarece su provisión en comparación con los lugares donde se cuenta con la infraestructura necesaria. En cuanto al drenaje y las vialidades, éstos tardan en ser introducidos de manera adecuada. Sin embargo, en el caso de los asentamientos promovidos por los poderes públicos y líderes sociales, la infraestructura y el equipamiento tardan menos y en algunos casos pueden preceder o incluso acompañar la llegada de los colonos.<sup>75</sup>

A continuación se presentan algunos casos ilustrativos para entender las condiciones de servicios e infraestructura en las que se encuentran este tipo de asentamientos:

### *Valle de Chalco, Estado de México.*

En diferentes asentamientos del Valle de Chalco, a diez años de haberse iniciado las invasiones, se encontró que prácticamente la totalidad de las viviendas contaban con luz eléctrica conectada por la Comisión Federal de Electricidad,<sup>76</sup> aunque 59.3% de las familias no contaban con ningún tipo de drenaje, 39% tenían fosa y el drenaje entubado solo abarcaba a 1.66% de las viviendas. El agua entubada es un servicio con el que sólo contaba 20.8% de las familias y el resto se abastecía a través de pipas.<sup>77</sup>

En el caso específico del asentamiento “María Isabel” se observó que se disponía de instalaciones de tomas de agua y eléctricas, pero no tenían drenaje. Sin embargo, según testimonio de los pobladores la provisión de estos servicios fue utilizada como medio de control político. La

---

<sup>74</sup> ONU-Habitat, 2003.

<sup>75</sup> Azuela y Tomas (1997)

<sup>76</sup> El texto de donde se extrajo esta información señala a la Comisión Federal de Electricidad como la entidad que dota de electricidad a los asentamientos en cuestión.

<sup>77</sup> Hiernaux, Lindón y Villoria en Azuela y Tomas, 1997.

instalación de la tubería de agua tenía un costo adicional para los colonos, aún cuando éstas eran muy deficientes pues no existía un mínimo control de calidad en las obras y en la mayoría de los casos la tubería no llegaba al interior de las viviendas. Como consecuencia de la mala calidad de las instalaciones las calles mostraban fangosidad, lo cual se agravaba aún más por la expulsión de aguas negras de los domicilios a la calle y por la acumulación de las aguas de lluvia.<sup>78</sup>

Por otra parte, el servicio de recolección de basura era deficiente ya que no se contaba con suficientes camiones, lo que llevó a las autoridades a concesionar el servicio a particulares, encareciéndolo. Por si fuera poco, la recolección de la basura resultaba muy difícil en épocas de lluvia por lo que ésta terminaba apilándose en calles y terrenos baldíos, con los consiguientes efectos para el deterioro del medio ambiente y la salud de la población.<sup>79</sup>

#### *Ecatepec, Estado de México.*

En un estudio que se llevó a cabo en Miguel Hidalgo, Ecatepec, a casi treinta años de haberse iniciado la invasión, se observó que la colonia presentaba muchos problemas en cuanto a infraestructura y servicios básicos. La pavimentación y las banquetas existían en muy pocas calles, el drenaje tenía fallas ya que no se construyó con las especificaciones adecuadas, lo que lo hacía susceptible de taparse y ocasionaba que las coladeras se reventaran y hubiera inundaciones de aguas negras.

El servicio de alumbrado público era deficiente y muchas calles estaban a oscuras por falta de mantenimiento con las consecuentes implicaciones de inseguridad. Al igual que en otros casos, los colonos tuvieron que pagar por las instalaciones de agua, drenaje, electricidad e incluso la escuela.<sup>80</sup>

#### *La Joya, Guanajuato*

La Joya, al poniente de la ciudad de Guanajuato, es una zona de origen ejidal cuyos asentamientos en 2002 aún no contaban con servicios domiciliarios entubados, a pesar de llevar 30 años de establecidos. Éstos eran provistos por el municipio de manera muy esporádica e insuficiente: la dotación era a nivel de subsistencia (cubeta y media de agua diaria por persona). El agua no era potable por lo que para beber, las familias debían comprar agua embotellada o refrescos. El agua que almacenaban en tambos debía ser administrada cuidadosamente, ya que incluso se usaba para la construcción progresiva de la vivienda, por lo cual los habitantes solo tomaban un baño a la

---

<sup>78</sup> Schteingart en Azuela y Tomas, 1997.

<sup>79</sup> Ídem.

<sup>80</sup> Ídem.

semana. No contaban con conexión de drenaje domiciliaria así que las aguas residuales se vertían directamente a la calle.

Tampoco se contaba con servicio de recolección de basura, sino con un terreno asignado por los ejidatarios para depositarla, de donde era recogida posteriormente por camiones. Sin embargo, a raíz de que muchos de estos lugares se encontraban alejados de las viviendas, los residentes terminaban tirando la basura en cualquier lugar, creando focos de insalubridad y mal aspecto.<sup>81</sup>

Todos estos ejemplos nos permiten comprobar que la formación de asentamientos irregulares no solamente tiene como efecto principal la falta de infraestructura y servicios en las comunidades. A su vez, éstos causan un gran deterioro del entorno lo que afecta la calidad de vida de la población en las ciudades y hace de éstas lugares ineficientes e inseguros.

### **Recuadro 2.**

#### **Impacto ambiental de los asentamientos irregulares. El caso de Xochimilco.**

En la delegación Xochimilco se encuentra uno de los patrimonios culturales y naturales más importantes de la Ciudad de México como son las chinampas y los tradicionales canales. Esta delegación cuenta con una superficie de 12,000 hectáreas de las cuales 10,000 corresponden a una zonificación primaria de suelo de conservación ecológica que cumple con la función de constituir la zona de recarga de agua de las Chinampas.

En el año 2000, se registraron 176 asentamientos irregulares en la demarcación, en ellos habitaban 12,824 familias con una población de 64,340 habitantes; posteriormente, en 2004 los asentamientos irregulares pasaron a ser 343 y ahí vivían 40,042 familias con una población de 172,181 personas.

El 63.2% de dichos asentamientos se encontraban en la zona montañosa de Xochimilco, otro 25% dentro del polígono de los Programa Parciales del Sur\* y el 11.6% en la zona de chinampas dentro del perímetro de área natural protegida (donde 2.5% se encontraron en áreas con valor turístico).

A partir de una evaluación de impacto ambiental realizada por la facultad de arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México, se concluyó que estos conglomerados de población han fragmentado el paisaje característico de la delegación, lo cual ha tenido un impacto elevado de degradación y contaminación de las zonas de recarga hídrica, afectando así la captación de agua pluvial y con ello aumentando las probabilidad de experimentar desertificación en la zona montañosa y generando mayor vulnerabilidad de las chinampas que dependen cada vez más del agua tratada con la que se mantiene el nivel de los canales.

De perderse los recursos naturales de esta delegación, no sólo se estaría afectando el equilibrio ecológico de la zona, si no las actividades generadas alrededor de este sitio de gran valor turístico.

Fuente: Cervantes, Gómez, González. (sin fecha)

\* Los programas parciales son programas de desarrollo urbano generados por el Gobierno del Distrito Federal.

<sup>81</sup> Bazant, 2004.

### 4.3 Bajo valor de la propiedad y falta de colateral.<sup>82</sup>

El Colegio Mexiquense realizó en 2006 una evaluación sobre el diseño de la Corett y los impactos de sus acciones de regularización.<sup>83</sup> En dicha investigación se encontraron indicios de que sí hay beneficios tangibles provenientes de tener certeza jurídica sobre la propiedad. Entre los hallazgos del estudio está que la condición de las viviendas es mejor en aquellos lotes regularizados por la Corett que en aquellos ubicados en terrenos no regularizados. En los primeros, las casas son más grandes con un promedio de 123 m<sup>2</sup> de construcción y 4.12 cuartos por vivienda, en contraste con los 78.69 m<sup>2</sup> y 3.37 cuartos por vivienda del segundo grupo.

A su vez, las viviendas en terrenos que han sido regularizados muestran menos indicios de precariedad pues el 90% presentan condiciones deseables como paredes, techos y suelo de materiales duraderos –ladrillo, concreto, etc.-, en comparación de un 75%-80% de las viviendas en lotes no regularizados. El 45% de los hogares con títulos de Corett han realizado inversión en sus viviendas durante los últimos tres años, en comparación con 33% de los hogares que no cuentan con uno. Las principales inversiones son renovación, reparación o terminación de paredes interiores (53.6%) o exteriores (55.2%), lo que indica que se invierte más en terminación de las construcciones que en su mantenimiento; los montos de inversión promedio fueron de \$20,614 para los regularizados y \$17,097 para el segundo grupo.

Todo lo anterior afecta los precios de venta y renta de las viviendas, pues aquellas asentadas en lotes regulares tienen precios promedio de venta de \$488,000 mientras que en aquellas en lotes irregulares el precio promedio es de \$300,000; para el caso de la renta los precios son de \$1,933 y \$1,272 respectivamente.<sup>84</sup>

Finalmente, de esta evaluación se puede rescatar que los hogares beneficiarios de Corett solicitan préstamos con mayor frecuencia que los hogares que permanecen en la irregularidad. Aunque únicamente 8.1% del total de hogares entrevistados reportan haber solicitado algún crédito o préstamo en los últimos seis años, existe una diferencia importante entre los beneficiarios de Corett y los hogares con tenencia irregular, con porcentajes de 8.9% y 2.4%, respectivamente.

---

<sup>82</sup> A menos que se indique lo contrario, este apartado se extrajo de El Colegio Mexiquense, 2006.

<sup>83</sup> La muestra que utilizó esta evaluación no es representativa (no fue una muestra aleatoria) de la población nacional. Sin embargo, a partir de los datos fue posible identificar algunas regularidades estadísticas que son indicativas de las ventajas que puede ofrecer la regularización, pero no es posible generalizar los resultados a la población nacional.

<sup>84</sup> Apreciación de precios de los entrevistados del estudio.

## V. LA MAGNITUD DE LA PROBLEMÁTICA.

Más que hablar de la cuantificación del problema, es necesario en primer lugar, mencionar el obstáculo que representa no contar con datos o estimaciones fiables que nos den una idea de la magnitud o ubicación del problema que aborda este documento: la existencia de hogares sin certeza jurídica sobre su propiedad en asentamientos irregulares.

Existen varias razones por las cuales no se dispone de una cuantificación acertada, entre las que se encuentra la naturaleza dinámica de este fenómeno, ya que se observa una proliferación continua de asentamientos informales que obstaculizan el registro y actualización de datos referentes a la lotificación del suelo irregular. Esta limitación de tipo técnico es acompañada por otra de tipo normativo cuando no existe ninguna ley o reglamento que faculte explícitamente a las autoridades ya sean locales, estatales o nacionales a dar seguimiento a las ocupaciones informales de suelo y del status jurídico de las propiedades que ahí se han formado.

### **5.1 La cuantificación de la ocupación irregular del suelo o falta de certeza jurídica de la propiedad en México.**

El INEGI a pesar de contar con una cobertura casi total de las viviendas del país a través de los Censos y Conteos de Población y Vivienda, no registra si las viviendas se encuentran ubicadas en suelo irregular. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1992 a 2002 preguntaba si las viviendas eran propias (totalmente pagadas) y se situaban en terrenos en asentamientos irregulares, sin embargo sus resultados no fueron tan confiables puesto que en 1992 reportó que el 1.7% de las viviendas propias se encontraban en suelo irregular, mientras que en 2002 el porcentaje fue de sólo 0.7%, cifras que no guardan verosimilitud con la magnitud de la problemática.<sup>85</sup> Si bien no se consideró aquellas viviendas que no estaban totalmente pagadas pero sí se encontraban sobre suelo irregular, las cifras arrojadas por la ENIGH de los años en cuestión siguen siendo muy pequeñas.

Diversos autores han presentado estimaciones acerca de la población o cantidad de viviendas que se encuentran en asentamientos irregulares, no obstante nunca han aclarado qué metodología de cálculo usan, además de que entre las distintas estimaciones se encuentra una gran variación entre los resultados encontrados y las unidades de análisis. (Ver cuadro 2)

---

<sup>85</sup>. En 1992 la encuesta preguntaba “¿Esta vivienda es...? y la respuesta que se consideró fue “propia y totalmente pagada en terreno de asentamiento irregular”; en 2002 la pregunta fue: “¿Esta vivienda...? y la respuesta considerada fue “es propia y construida en un terreno que no es de su propiedad (asentamiento de origen irregular)?”

**Cuadro 2. Estimaciones sobre la magnitud del problema de la irregularidad o falta de certeza jurídica.**

Fuente	Año	Lugar	Estimación
UNAM-Sedesol. Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano	2006	Nacional	15% de la demanda de suelo no es atendida por el sector formal, por lo que se satisface a través de la irregularidad. Las estimaciones más conservadoras establecen que al menos <b>50%</b> del área urbana actual de las ciudades mexicanas se ha desarrollado a partir de asentamientos irregulares
Alejandro Hernández, Corett	2005	Nacional	<b>50%</b> de desarrollo urbano se ha dado como consecuencia de los procesos de ocupación irregular, seguidos por procesos de regularización.
Instituto Mexicano de Estudios Patrimoniales	2007	Nacional	De los 24 millones de inmuebles que existen en el país, <b>15 millones no cuentan con escrituras, lo que equivale al 60.7%</b> .
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. INEGI	1992	Nacional	<b>1.7%</b> de viviendas propias, totalmente pagadas, sobre suelo irregular.
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. INEGI	2002	Nacional	<b>0.7%</b> de viviendas propias, totalmente pagadas, sobre suelo irregular.
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. INEGI	2008	Nacional	<b>29.1%</b> de viviendas (propias o que están siendo pagadas) sin escrituras.
Corett, publicado en <i>Estado Actual de la vivienda 2008</i> .	2008	Nacional	A nivel nacional se fraccionan de manera irregular <b>90 mil lotes al año</b> .
Jan Bazant	2001	DF	<b>En 2001, el crecimiento de la ZMVM se da en 88% sobre tierras ejidales y comunales y sólo 12% sobre tierras privadas.</b>
Dirección General de Análisis y Prospectiva (SEDESOL) con datos del Gobierno de Querétaro	2008	Querétaro	<b>31.6%</b> de los lotes de 8 municipios de la entidad con información, se encuentran en asentamientos irregulares.

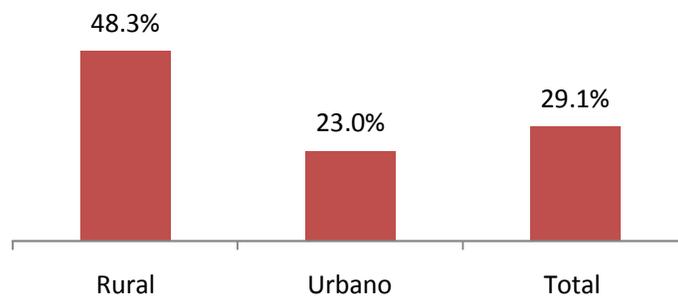
La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008 (ENIGH 2008) pregunta si la vivienda en la que habita el hogar cuenta con escrituras (ya sea a nombre del propietario o de otra persona) o no, lo cual permite tener cálculos acerca del número de hogares sin certeza jurídica sobre su propiedad. Sin embargo, las cifras que arroja la ENIGH 2008 deben ser tomadas con cautela debido a diferentes razones:

1. La ENIGH 2008 únicamente reporta viviendas sin escrituras que son propias o que están siendo pagadas, es decir, si un hogar habita una vivienda rentada o prestada que no cuenta con escrituras, este dato no se registra dentro de la encuesta.

2. Las cifras sobre estos hogares pueden estar sobreestimadas debido a que en muchas ocasiones documentos que no son propiamente escrituras (como cartas de liberación de adeudos, escrituras falsas, etc.) son considerados como tales, debido a la desinformación que la gente tiene sobre los procesos de regularización. Por lo que la población pudo haber dado una respuesta afirmativa aunque en realidad no cuente con un título de propiedad real.
3. Por el contrario, si el ocupante cuenta por ejemplo con un contrato de compraventa o de cesión de derechos que son documentos que determinan que el lote no es irregular, pero que no son propiamente escrituras, entonces la cifra de la ENIGH 2008 puede estar subestimada.
4. Puede haber hogares que no cuenten con títulos de propiedad y que no habiten en asentamientos irregulares<sup>86</sup> y que en contraste se ubiquen al interior de zonas integradas plenamente a las ciudades.
5. Existe la posibilidad de que hogares que no cuenten con escrituras no revelen dicha información al encuestador por miedo.

Aún así, hasta el momento los datos de la ENIGH 2008 son los más cercanos al problema de falta de certeza jurídica sobre la propiedad. Los resultados son que en localidades de menores de 2,500 habitantes el 48.3% de los hogares en viviendas propias o que están siendo pagadas no tienen escrituras, en las de 2,500 habitantes o más el porcentaje es de 23.0% y a nivel nacional de 29.1%

**Gráfica 9. Porcentaje de hogares en viviendas propias sin escrituras.**



Fuente: Elaborado por DGAP a partir de la ENIGH 2008.

<sup>86</sup> Los asentamientos irregulares son lo que se encuentran sobre suelo informal, mientras que los asentamientos de origen irregular son aquellos que se establecieron sobre suelo informal pero en los que se ha comenzado el proceso de regularización.

Sin dejar de lado la restricción de información que existe y las limitantes de la información proveniente de la ENIGH 2008, podemos tener un primer acercamiento (aproximado) de la magnitud del problema de la falta de certeza jurídica sobre la propiedad, aun cuando ésta no está asociada exclusivamente a la irregularidad.

## **5.2 La Población Potencial**

Con la información que ofrece la ENIGH 2008, se puede tener una aproximación a la población potencial, esto es, al grupo poblacional que presenta la problemática descrita en el árbol de problemas.<sup>87</sup> Ésta población puede ser definida como los **hogares en condiciones de pobreza patrimonial sin certeza jurídica sobre su propiedad y que habitan en localidades mayores de 2,500 mil habitantes.**<sup>88</sup>

La razón de limitar el rango de población se fundamenta en que la falta de certeza jurídica sobre la propiedad es un fenómeno especialmente pernicioso cuando está asociado a procesos de urbanización.<sup>89</sup>

Dado que no podemos aseverar que las personas que no cuentan con escrituras sean las mismas que habitan en asentamientos de origen irregular, debemos tener claro que los datos aquí presentados son sólo aproximaciones, y que si se requiere saber cuál es la magnitud real del problema es necesario llevar a cabo estudios que van más allá de los alcances de este diagnóstico.

La caracterización de la población potencial se acompañará con datos de los hogares en pobreza patrimonial que sí cuentan con escrituras en localidades de 2,500 habitantes o más y con datos de la población total en las mismas localidades, sólo con fines de comparación.

**En 2008 había 1,351,717 hogares en localidades de 2,500 habitantes o más, que se encontraban en situación de pobreza de patrimonio y no contaban con escrituras sobre su propiedad; esto equivale a poco más de 6.55 millones de personas.**

---

<sup>87</sup> Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, 7 de mayo de 2009.

<sup>88</sup> En la caracterización de la población potencial se considerará como urbanas aquellas localidades de 2,500 habitantes o más.

<sup>89</sup> En el anexo 1 se replica toda la caracterización de la población potencial para la población en condiciones de pobreza con y sin escrituras en localidades de 15 mil o más habitantes, con el fin de percatarse que entre más urbana es una localidad las brechas entre aquellos hogares con y sin certeza sobre su propiedad se mantienen o en algunos casos se amplían.

**Cuadro 3. Hogares y habitantes de viviendas que no cuentan con escrituras en condición de pobreza patrimonial.**

	Hogares	Población
Pobreza alimentaria	398,063	2,054,330
Pobreza de capacidades	589,386	3,023,579
<b>Pobreza patrimonial</b>	<b>1,351,717</b>	<b>6,551,672</b>
No pobre	1,903,323	9,777,541
Total	3,255,040	16,329,213

Fuente: Elaborado por DGAP a partir de la ENIGH 2008.

*Características generales*

Distribuida por tamaño de localidad, la población potencial se encuentra más concentrada en localidades de 100,000 o más habitantes, lo que muestra que en medios urbanos, a mayor tamaño de localidad (o ciudad) hay una mayor presencia de la problemática descrita.

**Cuadro 4. Hogares de la población potencial por tamaño de localidad**

Tamaño de localidad	Hogares	%
2,500 a 14,999 habitantes	378,899	28.0%
15,000 a 99,999 habitantes	319,659	23.6%
100,000 habitantes o más	653,159	48.3%
Total	1,351,717	100.0%

Fuente: Elaborado por DGAP a partir de la ENIGH 2008.

Algunas características generales la población potencial se resumen así: en promedio son más grandes que los hogares en condiciones de pobreza con escrituras (HPE de aquí en adelante) y que los hogares urbanos, aunque la diferencia entre los dos primeros grupos es mínima. También se observa que una menor proporción de ellos tiene jefatura femenina, la cual se incrementa entre los dos grupos de comparación. (Ver cuadro 5)

La distribución de los miembros de los hogares de la población potencial por edad nuevamente es similar entre la población potencial y los HPE, con un mayor porcentaje de niños y de personas de 30 a 44 años. La distribución de población por grupos etarios parece encontrarse más relacionada a la condición de pobreza que a la posesión de escrituras sobre la propiedad y nos lleva a pensar que la relación de dependencia entre los hogares de la población potencial y los HPE es más alta que entre los hogares urbanos.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> La relación de dependencia es el número de dependientes (personas de 0 a 14 años y de 60 años y más) entre el número de dependientes (personas de 15 a 59 años).

**Cuadro 5. Características generales de los hogares de la población potencial.**

	<b>Población potencial</b>	<b>Hogares en pobreza CON escrituras</b>	<b>Hogares urbanos</b>
Tamaño del hogar	4.8	4.7	3.9
% de hogares con jefatura femenina	22.5%	24.3%	26.3%
% de personas por grupo de edad:			
0-14 años	38.8%	37.5%	28.2%
15-29 años	23.5%	25.0%	26.8%
30-44 años	22.1%	20.6%	21.2%
45-59 años	9.2%	9.4%	14.3%
60 años o más	6.5%	7.5%	9.6%

Fuente: Elaborado por DGAP a partir de la ENIGH 2008

### *Ingresos y Empleo*

El ingreso monetario de los hogares de la población potencial es menor en promedio, que el de los HPE con un monto de \$4,397.0 vs. \$4,801.4, respectivamente.

Los ingresos de la población potencial, se encuentran compuestos en su mayoría por los ingresos laborales (87.6%) que se dividen en: remuneraciones al trabajo (67.5%) y por negocios propios (20.2%). Estos porcentajes son muy similares a los de los ingresos correspondientes a los HPE; sin embargo, éstos últimos tienen porcentajes más altos de ingresos provenientes de rentas de la propiedad (1.4% vs.0.6%) y transferencias (12.4% vs. 11.4%). (Ver cuadro 6)

**Cuadro 6. Ingresos de la población potencial.**

	<b>Población potencial</b>		<b>Hogares en pobreza CON escrituras</b>		<b>Hogares urbanos</b>	
	pesos	%	pesos	%	pesos	%
Ingreso monetario	4,397.0	100.0%	4,801.4	100.0%	11,075.0	100.0%
laboral:	3,853.4	87.6%	4,112.9	85.7%	9,002.1	81.3%
remuneraciones al trabajo	2,967.4	67.5%	3,185.2	66.3%	6,975.5	63.0%
negocios propios	886.0	20.2%	927.7	19.3%	2,026.6	18.3%
renta de la propiedad	25.9	0.6%	66.0	1.4%	701.8	6.3%
transferencias	503.0	11.4%	596.4	12.4%	1,285.3	11.6%

Fuente: Elaborado por DGAP a partir de la ENIGH 2008.

El porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) con respecto al total de la población de 14 años y más es bastante similar entre los hogares de la población potencial y los HPE, y en ambos casos menores al porcentaje de la PEA del total de hogares urbanos. Esto nos habla de que la participación en el mercado laboral está más relacionada con la condición de pobreza que con la característica de contar o no con certeza jurídica sobre la propiedad. Dentro del la PEA, el

porcentaje de población ocupada es menor entre los HPE que entre la población potencial, la cual guarda una proporción similar a la observada en el total de hogares urbanos. (Ver cuadro 7)

**Cuadro 7. Porcentaje de Población económicamente activa de la población potencial.**

	<b>Población potencial</b>	<b>Hogares en pobreza CON escrituras</b>	<b>Hogares urbanos</b>
Población Económicamente Activa:	56.0%	55.9%	61.0%
Población ocupada	95.6%	92.3%	95.5%
Población desocupada	4.4%	7.7%	4.5%

Fuente: Elaborado por DGAP a partir de la ENIGH 2008.

*Servicios y condiciones de la vivienda de la población potencial.*

Una breve caracterización de la vivienda de la población potencial evidencia la situación de vulnerabilidad en la que ésta se encuentra con respecto a los HPE y al total de hogares urbanos y guarda concordancia con lo encontrado en la evaluación de la Corett, llevada a cabo en 2006 por el Colegio Mexiquense.

En términos generales la población potencial tiene una provisión más deficiente de servicios públicos. Mientras que 90.5% de los HPE cuenta con agua entubada dentro de la casa o terreno, la cifra baja a 83.0% entre los hogares de la población potencial. A su vez hay una diferencia en la provisión de drenaje conectado a la red pública pues los porcentajes son de 80.8% y 63.7%, respectivamente. (Ver cuadro 8)

La calidad de la vivienda también es peor entre la población potencial, 31.2% de estos hogares cuentan con techos frágiles, 9.5% tiene piso de tierra y 7.1% no cuenta con excusado. La autoconstrucción es un medio importante para la edificación de viviendas entre la población potencial pues 42.0% recurre a esta práctica mientras que entre los HPE y los hogares urbanos los porcentajes son de 35.7% y 21.7%, respectivamente.<sup>91</sup> (Ver cuadro 8)

**Cuadro 8. Características de la vivienda y acceso a servicios de la población potencial.**

	<b>Hogares urbanos en pobreza patrimonial SIN escrituras</b>	<b>Hogares urbanos en pobreza patrimonial CON escrituras</b>	<b>Hogares Urbanos</b>
Agua entubada en la vivienda o terreno	83.0%	90.5%	93.7%
Drenaje conectado a la red pública	63.7%	80.8%	85.6%

<sup>91</sup> Se considera autoconstrucción cuando uno o varios miembros del hogar construyen la vivienda.

Sin luz eléctrica	1.3%	0.8%	0.4%
muros frágiles (1)	3.5%	2.0%	1.2%
techos frágiles (2)	31.2%	22.6%	14.3%
piso de tierra	9.5%	5.2%	2.7%
no tiene excusado	7.1%	3.67%	2.22%
autoconstrucción	42.0%	35.7%	21.7%

(1) Muros hechos de material de desecho, lámina de cartón, metálica o de asbesto, carrizo, bambú, palma o adobe. (2) Techos hechos de material de desecho, lámina de cartón, metálica, de asbesto, palma o paja.

Fuente: Elaborado por la DGAP a partir de la ENIGH 2008.

Es importante rescatar dentro del tema de la provisión de servicios urbanos, que el sistema de recolección y tratamiento de la basura es más deficiente en lugares donde se asienta la población potencial, ya que el 12.0% de de ellos queman, entierran o tiran en baldíos, calles, ríos o barrancas la basura, cuando esto sucede sólo en el 7.0% de los HPE y 4% de los hogares urbanos.<sup>92</sup> Estos datos coinciden con lo descrito en los estudios de caso, donde el deficiente manejo y recolección de desechos crearon un entorno insalubre en los asentamientos irregulares.

Por otro lado, existen costos adicionales que las personas que viven en asentamientos irregulares deben asumir. Por ejemplo, se tiene que la estimación del gasto mensual en transporte público por hogar, reportado por la población potencial es en promedio de \$319.6 mientras que para los HPE es de \$312.5 6 y \$345.9 para los hogares urbanos. Por su parte, los tiempos promedio de traslado a los hospitales también son mayores, con 34.8, 30.3 y 25.2 minutos, respectivamente.<sup>93</sup> Esto apoya la idea de que la gente que habita en asentamientos irregulares se encuentra alejada de los centros administrativos, de prestación de servicios, comerciales e incluso recreativos de las ciudades y por ende les resulta más costoso acceder a ellos, aunque se reportó un gasto mensual en transporte público mayor para el total de hogares urbanos.

### *Educación y salud*

Los hogares de la población potencial presentan una tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años de 17.0% y la escolaridad promedio de este grupo es de 5.7 años, lo que significa que en la media no se cubre ni siquiera el nivel de educación primaria. Para los HPE escolaridad promedio es de 5.9 años y para los hogares urbanos de 7.7. (Ver cuadro 9)

<sup>92</sup> Estimado por DGAP a partir de la ENIGH 2008.

<sup>93</sup> Estimado por DGAP a partir de la ENIGH 2008.

**Cuadro 9. Indicadores de educación y salud de las personas que integran los hogares de la población potencial.**

	Población potencial	Población en pobreza patrimonial CON escrituras	Población en hogares urbanos
Analfabetismo	17.0%	15.6%	10.6%
Años de escolaridad promedio	5.7	5.9	7.7
Afiliado a seguro popular	25.3%	21.2%	13.1%
Asegurado en otra institución pública*	25.4%	30.1%	46.7%
No asegurado ni afiliado.	49.4%	48.7%	40.2%
¿Sufrió usted algún dolor, malestar, enfermedad o accidente que le haya impedido realizar sus actividades cotidianas?	76.7%	75.3%	75.4%
No recibió atención médica	10.5%	8.9%	7.0%
Califica su estado de salud como muy bueno o bueno	80.5%	80.3%	82.1%

\*Incluye IMSS, ISSSTE, PEMEX, MARINA Y SEDENA.

Fuente: Elaborado por la DGAP a partir de la ENIGH 2008

En cuestiones de salud se tiene que 25.3% de los integrantes de los hogares que conforman la población potencial se encuentra afiliada al Seguro Popular, 25.4% a otra institución pública, y 49.4% no cuenta con algún mecanismo de protección social en salud, cifra que resulta más alta que entre los otros dos grupos de comparación.

La incidencia de padecimientos o accidentes que interrumpieron la cotidianidad de las personas es similar entre las tres poblaciones descritas, sin embargo, en la proporción de personas que no recibieron atención médica los porcentajes van descendiendo de 10.5% para la población potencial, 8.9% para los HPE y 7.0% para la población urbana. La percepción del buen estado de salud también es parecida entre los hogares en condiciones de pobreza, aunque es mayor entre el total de la población urbana. (Ver cuadro 9).

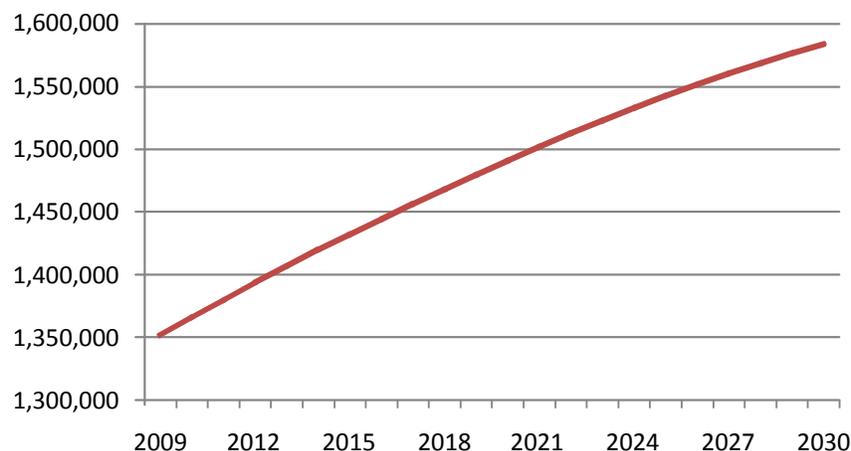
#### *Evolución de la población potencial.*

Si se considera la tasa de crecimiento del total de hogares en México de 2008 a 2030 de las *Proyecciones de los Hogares y Viviendas* de Conapo<sup>94</sup> y se aplica a los hogares de la población

<sup>94</sup> [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39&Itemid=237](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=39&Itemid=237)

potencial, se tiene que ésta crecerá a tasas decrecientes y alcanzará aproximadamente 1,583,681 hogares para el año 2030, lo que significa un aumento del 17.2% en ese periodo de 21 años.

**Gráfica 10. Evolución de los hogares de la población potencial, 2008-2030**



Fuente: Elaborado por DGAP a partir de la ENIGH 2008 y las proyecciones de los hogares totales 2005-2030 de CONAPO.

### 5.3 La Población Objetivo

La población objetivo es definida como un subconjunto de la población potencial que un programa público diseñado ex profeso podría buscar atender en el corto y mediano plazos, tomando para ello en consideración las limitaciones financieras e institucionales existentes.<sup>95</sup> Considerando lo anterior, definiremos a la población objetivo como **aquellos hogares en condiciones de pobreza patrimonial que no tienen certeza jurídica sobre su propiedad y que pueden ser apoyados con los recursos presupuestales destinados a un programa social que los ayude a contar dicha certeza respecto a su patrimonio.**

Se estima que de acuerdo al presupuesto autorizado en 2010 al Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares que asciende a \$232,961,154.00 y al monto máximo de sus apoyos, que es de \$8,000, en dicho año se podrán apoyar al menos 27,000 acciones, si es que no existen modificaciones presupuestales.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Diario Oficial de la Federación. 7 de mayo de 2009. Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social.

<sup>96</sup> Hay que considerar que los programas requieren realizar acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento, contraloría social y evaluaciones externas, a las que podrán destinar recursos de hasta el 7% del presupuesto asignado al programa.

#### **5.4 Revisión y actualización del Diagnóstico**

El Diagnóstico como documento que identifica el problema que justifica la intervención pública, así como sus principales causas y efectos y la definición de la población que tiene el problema o necesidad será revisado cada dos años, y en su caso, actualizado.

Por su parte, la actualización de la cuantificación de las poblaciones, está en función de la disponibilidad de información estadística. En el caso del PASPRAH, la fuente es la ENIGH que se levanta entre agosto y noviembre de los años de referencia y cuya información se pone a disposición del público a mediados del siguiente año. Una vez que la información estadística esté disponible, se contará con la actualización 6 meses después.

Por su parte, la población objetivo puede actualizarse cada año, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, donde se determina el presupuesto del programa, así como con el monto de los apoyos que se establezcan en las Reglas de Operación.

## VI. CONCLUSIONES

Dentro de la política social debe haber programas y acciones que respondan a la perspectiva de activos, un enfoque que mejora la efectividad de las políticas públicas encaminadas al desarrollo social y económico pues ayuda a las personas a incrementar su base de activos para obtener mayores retornos por ellos y así mejorar su calidad de vida.<sup>97</sup>

Los activos pueden ser entendidos como la dotación de recursos y capacidades que la gente tiene para sostener sus modos de vida y mejorar su bienestar. Si bien las inversiones en capital humano son las que más dividendos ofrecen y por ello resultan de gran importancia, éstas no son suficientes si de manera paralela no se realizan inversiones en activos físicos, financieros, y sociales, que son necesarios para poder crear las oportunidades donde los pobres efectivamente puedan usar las capacidades y habilidades adquiridas.<sup>98</sup>

Los hogares en pobreza urbana muchas veces poseen pequeños negocios informales o viviendas marginales e irregulares que son esencialmente activos económicos, los cuales podrían ser revitalizados por el sistema legal para convertirlos en un capital líquido que permita a sus dueños el acceso a crédito formal, la posibilidad de invertir en sus casas o negocios -y con ello fortalecer la economía como un todo—<sup>99</sup>, o simplemente mejorar las condiciones de sus viviendas para mejorar las condiciones del entorno en el que viven.

La obtención de certeza jurídica sobre la propiedad, sobre todo para aquellos hogares que se encuentran en condiciones de pobreza y que se ubican en asentamientos irregulares, es una manera de fortalecer sus activos pues como se ha visto en este diagnóstico hay una asociación entre mejores niveles de vida y la posesión de títulos de propiedad. Como se señaló en este documento, aquellos hogares que no cuentan con escrituras en términos generales tienen menores ingresos, menos escolaridad, habitan viviendas más precarias y acceden a menos servicios públicos, lo que en conjunto configura un perfil de vulnerabilidad.

Además de los efectos en el hogar, la falta de certeza jurídica aunada a la irregularidad genera ciudades que crecen de manera desordenada, que resultan ineficientes y caras, tanto para los municipios que se ven presionados para proveer servicios básicos y urbanos en asentamientos alejados y articulados débilmente con los centros de las ciudades, como para los hogares que ven incrementar los costos de servicios básicos obtenidos de manera alternativa.

<sup>97</sup> Moser, 2008.

<sup>98</sup> Ídem.

<sup>99</sup> Fernandes, 2001.

Cuando los hogares obtienen certeza jurídica sobre su propiedad se encuentran en mejores condiciones para invertir en ella o darle usos productivos para generar ingresos, lo cual sería imposible o más costoso de otra manera. Sin embargo, si ese hogar se encuentra en condiciones de pobreza le será más difícil poder asumir los costos de la regularización pues ante la escasez de ingresos, lo poco que se percibe se gasta pensando en cubrir primero las necesidades básicas; por lo anterior deben generarse esquemas de apoyo a la población en pobreza para que pueda obtener seguridad sobre sus propiedades.

Para lograr una intervención pública de este orden **es esencial contar con información confiable acerca de la magnitud de la problemática, no obstante, hoy en día ninguna dependencia gubernamental u organización de la sociedad civil cuenta con la información necesaria para identificar y ubicar a los asentamientos irregulares y las características socioeconómicas de los hogares que ahí se establecieron.**

Por ello las dos recomendaciones principales de este documento son:

a) Diseñar y ejecutar políticas y acciones encaminadas a fortalecer entre los hogares pobres uno de sus activos más importantes que es la vivienda, a partir de apoyos que les permitan asumir los costos de regularización.

b) Para lograr el inciso a **es necesario realizar estudios encaminados a identificar los asentamientos irregulares que den un panorama claro de cuál es la verdadera magnitud de la problemática, ya que sin información confiable es difícil implementar programas de apoyo eficientes a las familias que habitan en dichos lugares.**

## **GLOSARIO.**

**Avecindados:** Los poseedores de una superficie en situación de irregularidad jurídica.

**Corett:** Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

**Pobreza alimentaria:** Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

**Pobreza de capacidades:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.

**Pobreza de patrimonio:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

**Regularización:** Conjunto de actos jurídicos y materiales necesarios para el otorgamiento de certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

**Sedesol:** Secretaría de Desarrollo Social.

**Situación de vulnerabilidad:** Condición de los núcleos de población y personas que por diferentes factores o por la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo, inseguridad jurídica, pobreza patrimonial o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar;

**Valor:** El dictaminado como mínimo del metro cuadrado por INDAABIN o por el valuador de bienes nacionales autorizado por la ley.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Raymundo. 2007. "¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?. II Congreso Nacional de Suelo Urbano. 17, 18 y 19 de octubre de 2007. Chihuahua, Chi.
- Anzaldo, Carlos. 2009. *Tendencias y potencial demográfico de las ciudades medias de México* en "Foro nacional: las políticas de población en México. CONAPO.
- Azuela, Antonio. 1997. *Las políticas de regularización en la Ciudad de México* en "El acceso de los pobres al suelo urbano", Antonio Azuela y Francois Tomas, coord. UNAM.
- Bazant, Jan. 2004. "Asentamientos irregulares. Guía de soluciones urbanas". México. Editorial Trillas.  
2001. "Periferias urbanas". México. Editorial Trillas.
- Cervantes, Jorge. Gómez, Rosalía. González, Uriel. Sin fecha. "Fragmentación del Paisaje por Asentamientos Irregulares en el suelos de conservación del Distrito Federal". (Caso de la Delegación Xochimilco). CIEP-Facultad de Arquitectura UNAM.
- CIDOC-SHF. 2008. "Estado Actual de la Vivienda en México".
- Colegio Mexiquense. 2006. Análisis de los Impactos de las Acciones de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett).
- Consejo Nacional de Población. 2008. "La situación demográfica de México. 2008"
- Diario Oficial de la Federación. 7 de mayo de 2009. Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social.
- Fernandes Edésio. 2001. "La influencia del Misterio del Capital de Hernando de Soto" en Smolk y Mullahy. *Perspectivas Urbanas*. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. The Lincoln Institute for land Policy.
- Garzia, María Isabel. 2004. "Rosario Habitat: programa integral de recuperación de asentamientos (Argentina)". Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2004, y catalogada como *BEST*. (Best Practices Database). Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu04/bp1118.html>
- Gobierno del Estado de Nuevo León. Programa Sectorial de Vivienda y Regularización de la Tenencia de la Tierra 2004 – 2009. disponible en: [http://www.nl.gob.mx/pics/pages/programas\\_sectoriales/vivienda.pdf](http://www.nl.gob.mx/pics/pages/programas_sectoriales/vivienda.pdf)
- Herrero Díaz. 1993. *Desarrollo Urbano y estrategias de supervivencia en la periferia de la ciudad de México: Chalco, una aproximación antropológica*, en Revista Española de Antropología Americana, Edit. Complutense de Madrid.
- Hernández, Alejandro. 2005. Mecánicas de incorporación de suelo de origen social al desarrollo urbano. Corett. I Congreso Nacional de Suelo. 23 al 25 de Noviembre. Ciudad de México.
- Hiernaux, Daniel y Alicia Lindon. 1997. *Producción del espacio y regularización de la tenencia de la tierra en el Valle de Chalco* en "El acceso de los pobres al suelo urbano", Antonio Azuela y Francois Tomas, coord. UNAM .

- Huamán, Elias y González, Rocío. "Cambiándose de asentamiento irregular. El hábitat y la movilidad residencial en Chimalhuacán". II Congreso Nacional de Suelo Urbano. 17, 18 y 19 de octubre de 2007. Chihuahua, Chi.
- Jiménez, Edith. Cruz heriberto. Fausto Adriana. Díaz Martha. 2007. "Nuevos instrumentos para la regularización. ¿Quién controla el territorio y quien se queda con las ganancias?" II Congreso Nacional de Suelo Urbano. 17, 18 y 19 de octubre de 2007. Chihuahua, Chi.
- Leite Pereira, 2004. Programa Municipal para la Regularización de Asentamientos Precarios de Belo Horizonte (Brasil). Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2004, y catalogada como *BEST*. (Best Practices Database). Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu04/bp1383.html#fntext-2>
- Martínez Flores Syderma. 1998. *Aspectos sociales de los asentamientos irregulares de Aguascalientes*. Desarrollo Social, Cuadernos de Trabajo no. 94., Oficina de Coordinación de Asesores. Gobierno de Aguascalientes.
- Mollá Ruíz-Gómez Manuel. 2006. "El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan", en Boletín del Instituto de Geografía de la UNAM, Num. 60.
- Moser, Caroline. 2008. "Assets, livelihoods, and social policy". The World Bank.
- Mata, Sara Noemí. "Urbanización progresiva para la gestión de un programa de regularización. El caso de León, Gto." II Congreso Nacional de Suelo Urbano. 17, 18 y 19 de octubre de 2007. Chihuahua, Chi.
- Olivera Guillermo.2005. "La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México". En Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de barcelona. Vol. IX, num. 194. 1 de agosto de 2005. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-33.htm>
- Rébora, Alberto. 2005. "Bases institucionales de la planeación de los asentamientos humanos". I Congreso Nacional de Suelo. 23 al 25 de Noviembre. Ciudad de México.
- Schteingart. 1997. *Urbanización popular y regularización de la tenencia de la tierra*, en "El acceso de los pobres al suelo urbano", Antonio Azuela y Francois Tomas, coord. UNAM .
- UAM-SEDESOL. 2007 "Costos y beneficios de los mercados formal e informal de suelo para familias con bajos ingresos"
- UNAM-SEDESOL. 2006. "Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano".
- ONU-Habitat. 2003. *The challenge of slums: global report on human settlements*. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.
- Ortegón, Edgar. Pacheco, Juan. Prieto, Adriana. 2005. *Metodología de Marco Lógico para la Planificación, el seguimiento y a evaluación de proyectos y programas*. Serie Manuales No. 42. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL. Santiago de Chile.

*Fuentes de información*

II Censo de Población y Vivienda 2005

Proyecciones de la población de México, 2005-2050, Conapo.

Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 1992, 2002 y 2008.

INDESOL-INEGI. Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2001.

*Fuentes Hemerográficas.*

La Jornada. *Alerta roja en el DF por los asentamientos irregulares*. Martes 12 de julio de 2005.

Milenio. *Se desgaja cerro en Iztapalapa, muere un hombre de 35 años*. Jueves 22 de enero de 2009.