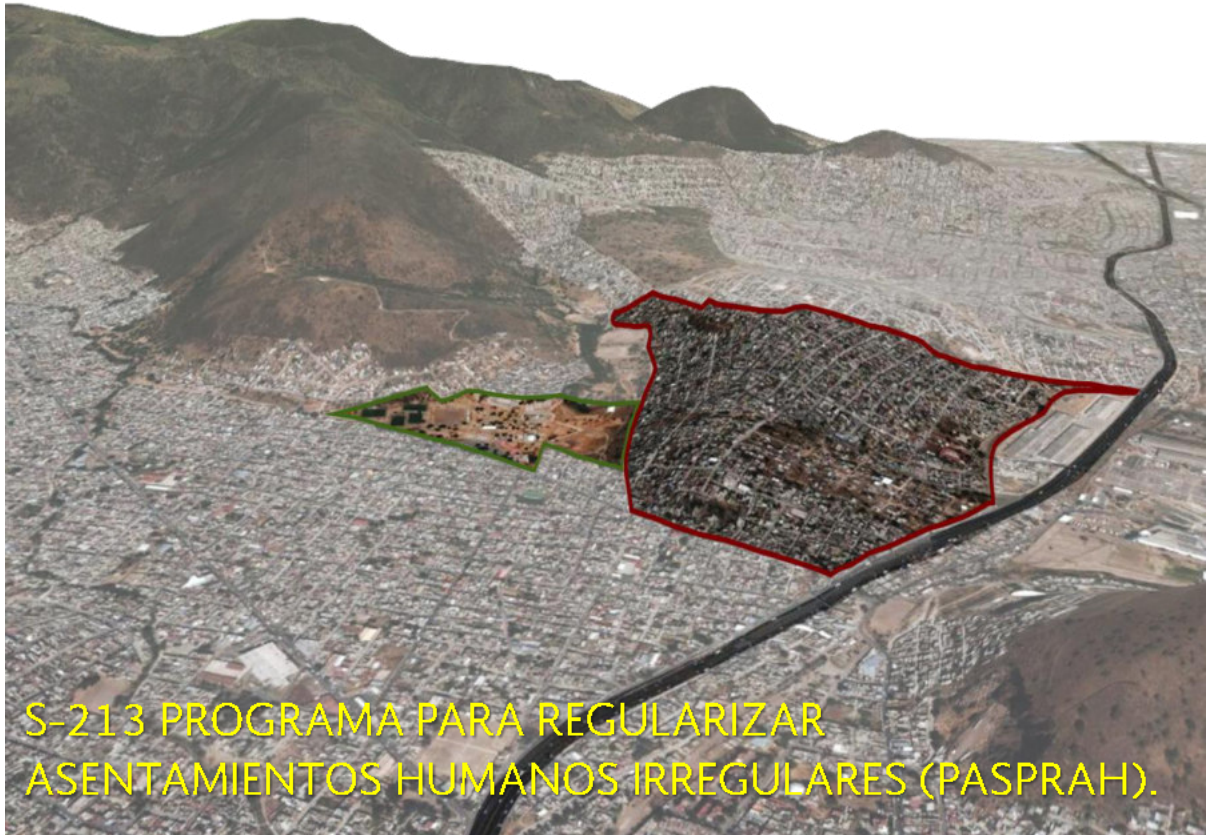


# **DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA PARA REGULARIZAR ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES (S-213) 2017-2018.**



SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO URBANO, SUELO Y VIVIENDA

DIRECCIÓN DE SUELO URBANO

## ÍNDICE

SIGLAS Y ACRONIMOS .....	4
GLOSARIO.....	5
1 Antecedentes.....	7
2 Identificación y descripción del problema. ....	11
2.1 Identificación y estado actual del problema.....	11
2.2 Evolución del problema.....	12
2.2.1. Los asentamientos irregulares en suelo de propiedad social .....	15
2.2.2. Actores involucrados en la ocupación de suelo irregular.....	18
2.2.3. Crecimiento de las ciudades.....	18
2.2.4. Baja capacidad de planeación.....	23
2.2.5. La ocupación irregular del suelo dentro del marco legal.....	25
2.2.6. Escasez de suelo y vivienda asequible y apta para las familias de bajos ingresos..	26
2.2.7. La oferta y demanda de vivienda.....	28
2.2.8. Créditos insuficientes para la población de bajos ingresos.....	29
2.2.9. Bajos ingresos de la población.....	31
2.2.10. Consecuencia de la proliferación de asentamientos irregulares.....	31
2.2.11. Condiciones de la vivienda.....	31
2.2.12. Servicios e infraestructura.....	32
2.2.13. Magnitud de la problemática. ....	33
2.2.14. La cuantificación de la ocupación irregular del suelo o falta de certeza jurídica de la propiedad en México.....	33
2.3 Experiencias de atención.....	36
2.4 Árbol de problema.....	39
3. Objetivos .....	40
3.1 Árbol de objetivos. ....	40
3.2. Determinación y justificación de los objetivos de la intervención.....	41
4. COBERTURA .....	45
4.1 Identificación y caracterización de la población potencial.....	45
4.1.1. Caracterización de la problemática.....	47
4.1.2. Distribución geográfica de la población potencial.....	47
4.1.3. Evolución de la población potencial. ....	49
4.2. Identificación y caracterización de la población objetivo.....	49
4.3. Cuantificación de la Población Objetivo.....	52
4.4. Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo.....	54
5 DISEÑO DE INTERVENCIÓN.....	55

5.1 Tipo de intervención.....	55
5.2 Etapas de intervención.....	57
5.3 Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios.....	60
5.4. Matriz de Indicadores.....	64
5.5. Estimación del Costo Operativo del Programa.....	67
6 PRESUPUESTO.....	68
6.1 Fuentes de Financiamiento.....	68
6.2 Impacto presupuestario.....	71
Órdenes gráficas, imágenes y cuadros.....	74
Bibliografía.....	75

## **SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

**CONAPO:** Consejo Nacional de Población  
**CONAVI:** Comisión Nacional de Vivienda.  
**CUIS:** Cuestionario Único de Información Socioeconómica  
**CIVI:** Cédula de Información de Vivienda  
**DGCS:** Dirección General de Comunicación Social.  
**DGDUSV:** Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda  
**DGPP:** Dirección General de Programación y Presupuestación.  
**DOF:** Diario Oficial de la Federación  
**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía  
**PASPRAH:** Programa Para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares.  
**PEF:** Presupuesto De Egresos de la Federación.  
**RAN:** Registro Agrario Nacional  
**SEDATU:** Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.  
**SEDESOL:** Secretaría de Desarrollo Social.  
**SFP:** Secretaría de la Función Pública.  
**SHCP:** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
**SSDUV:** Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.  
**UPPEI:** Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional

## GLOSARIO

**Asentamiento Humano Irregular:** corresponde a los núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, e independientemente de su régimen de tenencia de la tierra.

**Beneficiario:** Persona titular de derechos y obligaciones que cumplieron con los requisitos señalados en estas Reglas de Operación y en consecuencia recibieron el apoyo que otorga el PASPRAH.

**Carta de Liberación de Adeudo:** Documento que emite la Instancia Ejecutora mediante el cual informa a la persona beneficiaria que ha quedado totalmente cubierto el costo del procedimiento de la regularización a su favor respecto del lote que tiene en posesión quedando con ello comprobada la aplicación de los recursos.

**Catálogo de Polígonos:** registro por parte de la Instancia Ejecutora de los nombres de identificación y claves de identidad de las áreas susceptibles de aplicar el Programa.

**CIVI:** Cédula de Información de Vivienda

**CONAPO:** Consejo Nacional de Población: [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).

**CONAVI:** Comisión Nacional de Vivienda.

**Condición de Pobreza:** A la situación en la que se encuentra una persona cuyos ingresos son menores a los de la línea de bienestar que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estima mensualmente y es afectado al menos por una de las siguientes carencias sociales: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación; de acuerdo a datos del Censo de Población y Vivienda de 2010.

**CUIS:** Cuestionario Único de Información Socioeconómica, instrumento de recolección de información que sirve para conocer las características socioeconómicas de los hogares

**Delegación:** la Unidad administrativa adscrita a la SEDATU establecida en cada una de las Entidades Federativas, con facultades para resolver sobre las materias que se le determine y supervisar que en todos los asuntos cuya atención les corresponda, se cumplan estrictamente las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

**DGCS:** Dirección General de Comunicación Social.

**DGDUSV:** Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda

**DGPP:** Dirección General de Programación y Presupuestación.

**Documento oficial:** corresponde a la escritura, título de propiedad y/o cualquier otro documento público que garantice la certeza jurídica a los beneficiarios respecto a su patrimonio.

**DOF:** Diario Oficial de la Federación. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).

**Hogar beneficiario:** es el hogar cuyas personas titulares de derechos y obligaciones que los conforman, reciben el apoyo que otorga el Programa.

**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía

**Instancia Normativa:** la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV)

**Instancia Coordinadora:** Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda.

**Instancia Auxiliar:** La delegación de la SEDATU en cada entidad federativa.

**Instancia Ejecutora:** La Dependencia o Entidad de alguno de los tres órdenes de gobierno, preferiblemente federal, facultada para llevar a cabo el procedimiento de regularización de la tenencia de la tierra

**Lotes irregulares:** Lotes en posesión que no están habitados que no presenta construcciones, y que se ubican en un polígono donde la Instancia Ejecutora se encuentre regularizando.

**Padrón de Beneficiarios:** Relación oficial de beneficiarios del Programa.

**Perímetros de Contención Urbana:** Son el resultado de la aplicación de metodologías geospaciales a partir de fuentes oficiales como INEGI, SEDESOL y CONAPO. Se clasifican en tres ámbitos o contornos: Intraurbanos (U1: Son zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo, equipamiento y servicios urbanos. Resultan de la variable de Potencial de Empleo, definida como medida de accesibilidad física a los puestos de trabajo para cada localización (unidad geográfica) al interior del área urbana), primer contorno (U2: zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje mayor al 75%) y segundo contorno (U3: zonas contiguas al área urbana, en un buffer (cinturón periférico al área urbana) definido de acuerdo al tamaño de la ciudad). Esta información se puede consultar en la página oficial de la SEDATU ([www.sedatu.gob.mx](http://www.sedatu.gob.mx)).

**Polígono:** al área delimitada por la Instancia Ejecutora donde se encuentran los lotes sujetos al proceso de regularización de la tenencia de la tierra.

**Programa:** El Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares PASPRAH.

**RAN:** El Registro Agrario Nacional.

**Regularizar:** Conjunto de actos jurídicos técnicos necesarios para el otorgamiento de certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

**SEDATU:** La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

**SEDESOL:** La Secretaría de Desarrollo Social.

**SFP:** La Secretaría de la Función Pública.

**SHCP:** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Solicitante:** La persona que solicita el apoyo otorgado por el Programa.

**SSDUV:** Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

**Zonas de Atención Prioritaria:** Las áreas o regiones cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en las Zonas de Atención Prioritaria vigentes.

## **1 Antecedentes**

En abril del año 2007, se presentó en la H. Cámara de Diputados, una proposición con punto de acuerdo, a fin de que el Ejecutivo Federal, a través de sus dependencias y entidades correspondientes, evaluaran la posibilidad de implementar programas de apoyos e incentivos para los adeudos de la población en situación de pobreza para la regularización de sus lotes.

Se destacaba en la propuesta que existen miles de mexicanos en proceso de regularizar su patrimonio, los cuales se encuentran en una situación económica precaria, en donde tiene mayor prioridad cubrir sus necesidades básicas tales como alimento, vestido, dejando por un lado en muchos de los casos la educación de sus hijos, así como la atención médica y por ende, otras situaciones como es la regularización del lote que habita.

Se enfatizó como responsabilidad y deber del Estado Mexicano, definir políticas públicas y estrategias necesarias, para dar sustento a una nueva política social, dirigida prioritariamente a superar la pobreza y a impulsar todo aquello que sea imperioso para enfrentar las condiciones de atraso y marginación de millones de mexicanos.

Dentro de estas estrategias, se deberá buscar el apoyo económico de las instituciones públicas en el sentido de darle protección jurídica a la propiedad de la tierra de quienes, por cuestiones de marginalidad, se encuentran impedidos de salvaguardar su patrimonio, pues su preferencia es, primeramente, cubrir sus necesidades básicas de sobrevivencia y las de sus familias, que cumplir con asuntos de carácter legal que les resultan sumamente caros y laboriosos.

Del análisis realizado a esta propuesta, los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social consideraron positiva la formulación de un exhorto al titular del Ejecutivo Federal, ya que de su resultado se beneficiarían miles de familias que viven en la extrema pobreza y en la incertidumbre social.

*Por las consideraciones anteriormente expuestas la Comisión de Desarrollo Social, con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometió a la consideración de la H. Asamblea el siguiente:*

**“ACUERDO**

**ÚNICO.-** Que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, exhorte respetuosamente al Ejecutivo Federal para que a través de sus dependencias

*y entidades correspondientes evalué la posibilidad e implemente un programa de apoyo e incentivo para los adeudos de la población en situación de pobreza extrema para la regularización de terrenos y de esta manera puedan hacer frente a los costos que por dicha regularización de los predios o lotes que habitan.”<sup>1</sup>*

En éste marco de legislación y exhorto, se giró el oficio de fecha 14 de diciembre de 2007, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el que emitió la autorización correspondiente a las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPROAH) a través del cual se apliquen subsidios, que deberán sujetarse a Reglas de Operación, con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las Reglas de Operación del Programa en 2008.

Desde su creación y hasta el año 2012, la operación del PASPROAH, dependió de la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, al inicio de la administración del C. Presidente Constitucional, Lic. Enrique Peña Nieto, se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. El 2 de enero de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*<sup>2</sup>, en el cual se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la cual en términos de los artículos Quinto y Décimo Transitorio de dicho Decreto, continuaría atendiendo los asuntos pendientes en materia agraria, así como los que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, planeación y regulación de los centros de población, vivienda y desarrollo regional y urbano se confiere a la Secretaría de Desarrollo Social, en leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas se entenderán conferidas a la SEDATU.

Pasan a formar parte de la SEDATU: la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas, la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana, la Dirección General de Desarrollo Territorial y la Coordinación General de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros que formaban parte de la Secretaría de Desarrollo Social hasta esa fecha.

Con la emisión del Reglamento Interior de la SEDATU el 02 de abril del 2013<sup>3</sup>, se establece la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y dependiente de ella, la

<sup>1</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2339-I, miércoles 12 de septiembre de 2007. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/sep/20070912-I.html>

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013)

<sup>3</sup> DOF 02 de Abril de 2013, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294174&fecha=02/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294174&fecha=02/04/2013)



Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, instancias responsables actuales de la operación del PASPRAH.

El Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), es un instrumento de apoyo para que los hogares que se encuentran en un asentamiento irregular, puedan acceder a la certeza jurídica de sus lotes, con el fin de propiciar un desarrollo urbano ordenado y se cuente con las condiciones de bienestar social para sus moradores, asimismo, que les permita superar las condiciones de rezago social en las que subsisten.

El PASPRAH, se fundamenta en los principios y directrices de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como los postulados del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, para que mediante una planeación integral se regule el crecimiento urbano, garantizando que los servicios y satisfactores que demanda la población, sean suficientes y óptimos para una mejor calidad de vida, partiendo de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Asimismo, el PASPRAH se consolida como una estrategia de política pública de desarrollo urbano y vivienda, que aporta elementos para que el proceso de planeación nacional resulte más incluyente, al integrar a las dinámicas urbanas del país, de manera sustentable y ordenada, a los asentamientos humanos irregulares.

La aplicación de apoyos federales, dirigidos a la regularización de la propiedad de la tierra en localidades de 2,500 habitantes o más a través del PASPRAH, coadyuva con el mejoramiento y después con la consolidación de áreas urbanas formales, que posteriormente pueden recibir recursos públicos complementarios, que concreten políticas urbanas sustentables de carácter integral, de los diferentes órdenes de gobierno dirigidas al mejoramiento urbano y ambiental de los centros de población.

Lo anterior, lleva a resaltar el papel que el PASPRAH desempeña como precursor de otros programas de desarrollo urbano en el país, que requieren que sus zonas de actuación se ubiquen en asentamientos humanos regulares.

El PASPRAH, se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 con la Meta 2 "México Incluyente", Objetivo 2.5 "Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna", Estrategia 2.5.1 "Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos", y línea de acción que promueva el uso eficiente del territorio a través del desarrollo de programas que otorguen certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra. De igual forma el PASPRAH se alinea con la Estrategia Transversal III Perspectiva de Género del propio PND.

El Programa es congruente con las premisas y principios que fundamentan el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, al llevar a

cabo acciones que fomentan la regularización de la propiedad social y la certeza en la tenencia de la tierra, como se consigna en el Objetivo 1, Estrategia 1.2, Línea de Acción 1 de este Programa Sectorial:

*"Regularizar la tenencia de la tierra bajo criterios de planeación que aseguren el efectivo aprovechamiento del territorio".*

Asimismo, el PASPRAH se alinea con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2014-2018, al llevar a cabo acciones que brindan certeza jurídica de la propiedad de los asentamientos humanos irregulares, tal y como se delinea en el Objetivo 3, Estrategia 3.4, Líneas de Acción 1 y 2 del mismo: *"Fomentar el ordenamiento de los asentamientos humanos irregulares para generar certeza jurídica de la propiedad de la tierra"* y *"Fortalecer el financiamiento del PASPRAH para apoyar en los procesos de regularización de la propiedad del suelo"*.

El Programa, atiende el Decreto por el que se establece la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012, que dispone que las autoridades del Gobierno Federal, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deberán incluir a la prevención social de las violencias y la delincuencia en sus planes y programas, a través de acciones que favorezcan la cohesión social, combatan las adicciones, rescaten espacios públicos, mejoren la infraestructura social y promuevan proyectos productivos, entre otras.

Para contribuir al cumplimiento de los objetivos de esta política pública, la SEDATU, como integrante de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, a través del PASPRAH, impulsa la realización de acciones en localidades que se ubiquen preferentemente, en los polígonos de prevención establecidos como prioritarios en la política pública para la prevención social de la violencia y la delincuencia, con el propósito de recuperar espacios públicos, unidades habitacionales de interés social, y para mejorar la infraestructura social básica y la vivienda, en zonas con altos índices delictivos en el país.

En este contexto la actual política del sector establece como una de sus estrategias, que el Gobierno Federal apoyará a las autoridades locales en la regularización de predios, considerando que la certeza jurídica de la propiedad permite impulsar los mercados secundarios de tierra y vivienda, además de abrir las puertas de la formalidad a sus propietarios.

Han transcurrido diez ejercicios fiscales desde el inicio de la operación del Programa, que a partir del año 2016 cambio su nombre de: *Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares*, a Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, conservando para su fácil identificación, su abreviatura: PASPRAH .

## **2. Identificación y descripción del problema.**

El crecimiento de las áreas urbanas y suburbanas se ha presentado de manera expansiva y desordenada, sin armonizar la interrelación de las ciudades y su entorno, generando procesos de urbanización inequitativos altamente vulnerables, en lo social, ambiental y urbano; se manifiesta en el territorio mediante la presencia de asentamientos humanos irregulares, cuya principal característica es la falta de certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra y el rezago social.

### **2.1 Identificación y estado actual del problema.**

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 humanos 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 el lote en el que habitan.

Existen hogares en condiciones de pobreza que no cuentan con certeza jurídica sobre la propiedad y que se han establecido en asentamientos irregulares.<sup>4</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 provocada por la existencia (en su inmensa mayoría) de una escasa capacidad de planeación urbana, generada por la falta de recursos humanos capacitados en los ayuntamientos y la tendencia que éstos muestran al 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, diverso a lo largo del país y a veces confuso.<sup>5</sup>

La formación de asentamientos irregulares también es fomentada por la actitud permisiva, que tanto autoridades, como la sociedad, tienen hacia este problema dentro de un marco de cultura de ilegalidad. A esto hay que añadir, que generalmente

---

<sup>4</sup> 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 de requisitos mínimos en vialidades y superficies, 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. 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.

<sup>5</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.

no hay sanciones claras para las personas que promueven o se asientan sobre suelo irregular

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, la falta de infraestructura urbana y básica, que caracteriza a estos asentamientos, hace que las viviendas de los mismos sean de baja calidad en su construcción e inseguras para sus habitantes, generando un entorno desfavorable y un bajo valor en el mercado inmobiliario.

El acelerado proceso de urbanización por el que está transitando México, se refleja en el incremento de la proporción de personas que habitan en áreas urbanas. De acuerdo al Catálogo *Sistema Urbano Nacional 2012*, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Gobernación y CONAPO<sup>6</sup>

En 1900, el país contaba con tan sólo 33 ciudades de más de 15 mil habitantes donde residían 1.4 millones de personas, 10.4 por ciento del total del país. En 2005 existían 358 ciudades, las cuales alojaban a 65.6 millones de personas, 69.2 por ciento de la población nacional. Este hecho contribuye a que la oferta de suelo apto para el crecimiento ordenado de las ciudades sea limitada y, por consiguiente, contribuye a la formación de asentamientos irregulares.

La falta de certeza jurídica<sup>7</sup> sobre la propiedad, es un problema frecuente 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.

## **2.2 Evolución del problema.**

La oferta de suelo en el país se debe analizar también a partir de la existencia de la propiedad social (Gráfica 1). 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>6</sup> Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012, elaborado por la SEDESOL la Secretaría de Gobernación y CONAPO, pag.22, <http://conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1539/1/images/ParteslaV.pdf>

<sup>7</sup> La certeza jurídica es un principio del derecho que se refiere a la evidencia que demuestra o acredita la propiedad legal de un bien, se logra con la famosa escrituración. En este proceso, un notario se encarga de plasmar el acuerdo en un documento público, auténtico, que lleva el nombre de "escritura".

**Gráfica 1. El suelo según su tipo de propiedad.**



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>8</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.

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.

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>9</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 mantenía atados a sus lugares de origen. No obstante,

<sup>8</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>9</sup> UNAM-SEDESOL. 2006. "Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano".

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>10</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>11</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 representó la privatización de las tierras ejidales sino sólo su regularización desde el punto vista agrario; la privatización es un proceso posterior. Aun 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>12</sup>

En 2006 se declaró el cierre operativo y conclusión del programa PROCEDE, con el que se regularizó a 92.3% de los 31,201 núcleos agrarios del país. Es decir: se certificaron y titularon 28,780. Se expidieron 9, 447,347 documentos que acreditan la propiedad de 92.1 millones de hectáreas.

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 dio lugar a un nuevo tipo de irregularidad, pues los certificados que

---

<sup>10</sup> 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, núm. 194. 1 de agosto de 2005. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-33.htm>

<sup>11</sup> UNAM-SEDESOL. 2006. “Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano”.

<sup>12</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.

otorgaron muchas veces se hacen pasar como comprobantes de propiedad privada aun cuando no lo son.

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>13</sup>

### **2.2.1. Los asentamientos irregulares en suelo de propiedad social.<sup>14</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>15</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>16</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>17</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 el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) –anteriormente Comisión para la Regularización de la Tenencia

---

<sup>13</sup> Olivera, 2005.

<sup>14</sup> Bazant, 2001 y 2004

<sup>15</sup> UNAM–SEDESOL, 2006.

<sup>16</sup> Se hace referencia al fondo legal más pequeñas propiedades alrededor de la ciudad.

<sup>17</sup> Bazant, 2001 y 2004

de la Tierra (CORETT)- a iniciar el proceso de regularización e indemniza a los ejidatarios por la expropiación del predio.

Adicionalmente, con la llegada del INSUS 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>18</sup>

#### Del tipo de suelo y su ocupación

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>19</sup>

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>20</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:

- 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,

---

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> UAM-SEDESOL. 2007 "Costos y beneficios de los mercados formal e informal de suelo para familias con bajos ingresos"

<sup>20</sup> 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.



alumbrado exterior, definición de superficies destinadas a áreas verdes y espacio públicos.<sup>21</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 tal y como se estableció en la página 6 de este documento 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 de requisitos mínimos en vialidades y superficies,<sup>22</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>23</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>24</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:

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.

---

<sup>21</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

<sup>22</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>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

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>25</sup>

### **2.2.2. Actores involucrados en la ocupación de suelo irregular.<sup>26</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.

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>27</sup>

### **2.2.3. 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

---

<sup>25</sup> 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..

<sup>26</sup> UAM-SEDESOL, 2007 "Costos y beneficios de los mercados formal e informal de suelo para familias con bajos ingresos"

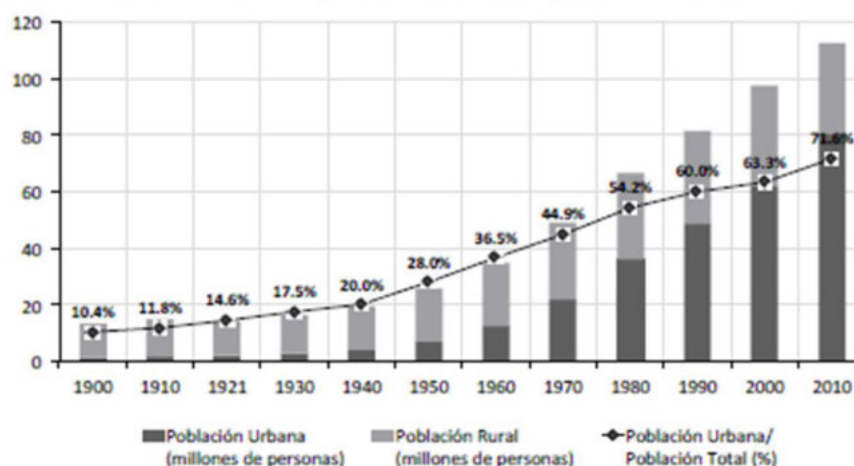
<sup>27</sup> Idem

pesar de esto, ya destacaban por su ritmo de crecimiento la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y algunas ciudades de la frontera norte.<sup>28</sup>

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>29</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>30</sup>

En esta etapa se pasó de 3.9 millones de habitantes urbanos a 44.3 millones.<sup>31</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. (Ver gráfica 2)<sup>32</sup>.

**Gráfica 2. Evolución de la población urbana y rural en México**



Fuente: Consejo Nacional de Población, "Proyecciones de la Población de México 2005-2050", CONAPO.

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. Aun así, en las ciudades,

<sup>28</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 Luis Río Colorado, Nogales, Piedras Negras, Caborca, Acuña y Agua Prieta.

<sup>29</sup> Bazant, Jan. 2004. "Asentamientos irregulares. Guía de soluciones urbanas". México. Editorial Trillas. 2001. "Periferias urbanas". México. Editorial Trillas

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Por urbano nos referimos a las localidades de 2,500 habitantes o más.

<sup>32</sup> Fuente: Consejo Nacional de Población, "Proyecciones de la Población de México 2005–2050", CONAPO, [http://www.portal.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36&Itemid=294](http://www.portal.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=294), (consultado el 17 de diciembre de 2013). Población urbana: población en localidades de 15 mil y más habitantes. Población rural: población en localidades de menos de 15 mil habitantes. Fuente: ONU Hábitat SEDESOL (2011). Estado de las ciudades de México

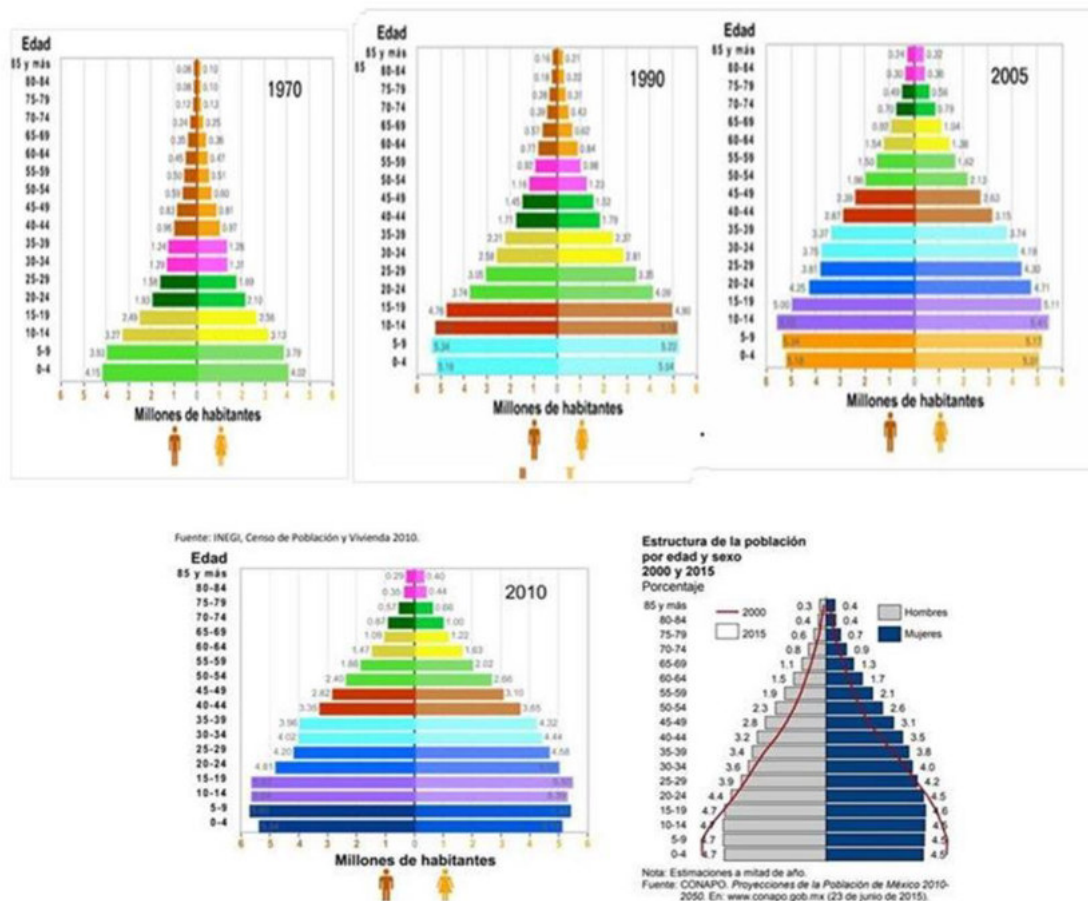
en los dos primeros periodos, se observaron tasas promedio de crecimiento anual de 10.0% y 7.6% respectivamente. Esta tendencia se mantuvo durante la década 1990–2000, aunque con tasas de crecimiento que aumentaban de manera decreciente. Para 2005 la población urbana era de 79 millones de personas, lo que equivalía al 76.5% de la población total y en 2009 era de 83 millones manteniéndose como el 77% de la población total.<sup>33</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 (Imagen 1).

Así entonces y analizando las gráficas correspondientes a los años 2010 y 2015 y no obstante el proceso de envejecimiento que experimenta la población mexicana, se puede considerar que México continuará siendo hasta por lo menos el año 2030, un país con una proporción importante de población joven, pues las barras de la base de la pirámide (0 a 19 años de edad) para dichos años, son más amplias que las de los grupos de edad superiores

---

<sup>33</sup> II Censo de Población y Vivienda 2005 y proyecciones de los hogares totales 2005–2030 de CONAPO.

**Imagen 1. Evolución de la pirámide poblacional en México  
1970, 1990, 2005, 2010 y 2015**



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>34</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>35</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

<sup>34</sup> CONAPO, 2008

<sup>35</sup> Anzaldo, Carlos. 2009. Tendencias y potencial demográfico de las ciudades medias de México en “Foro nacional: las políticas de población en México. CONAPO

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 de la Ciudad de México 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 imagen 2)

**Imagen 2. Distribución territorial de las ciudades que integran el SUN por tipo de ciudad. 2010.**



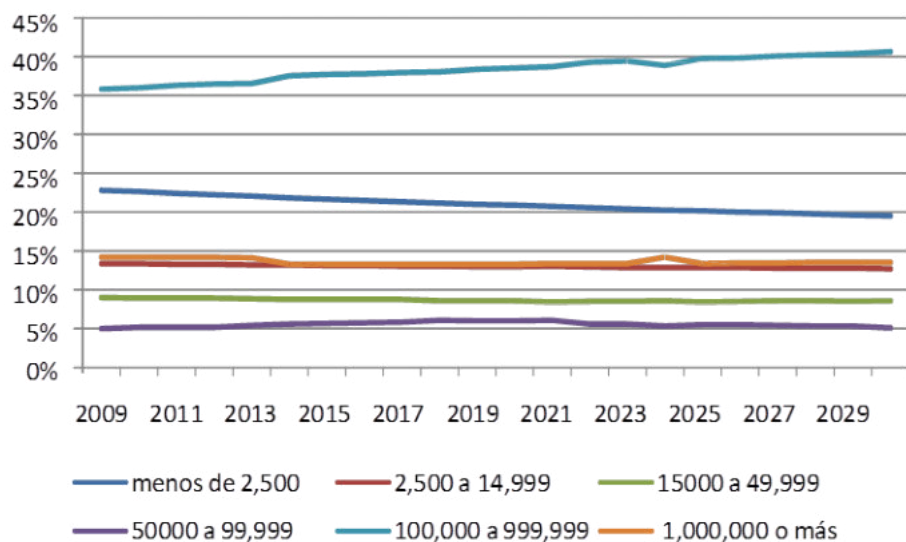
Fuente: CONAPO, Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012. <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1539/1/images/ParteslaV.pdf>

Actualmente, de las ciudades de 100 mil habitantes o más del país,<sup>36</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. Asimismo, 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

<sup>36</sup> Las ciudades no deben confundirse con localidades. Las ciudades se definen por la Secretaría de Desarrollo Social a través del Sistema Urbano Nacional (SUN), que las cataloga en zonas metropolitanas, conurbaciones y localidades mayores de 15,000 habitantes. El SUN se comprende de un total de 358 ciudades.

crecimiento tanto en términos absolutos como en porcentaje de la población total. (Ver gráfica 3)

**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.

#### **2.2.4. 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 artículo 27.

Para dar cumplimiento a lo anterior, en 1976 se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH),<sup>37</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>38</sup>, así como definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población. El 28 de noviembre de 2016, se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y se reforma el Artículo 3o. de la Ley de Planeación.

En cuestiones de ordenamiento del territorio, la actual LGAHOTDU establece que la responsabilidad de prever las reservas territoriales para el desarrollo urbano es facultad de la Federación, a través de la SEDATU, quien debe regular con la colaboración las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, así como en coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas, municipios, y con la participación y concertación de los diversos grupos sociales. Uno de los instrumentos para lograr lo anterior, es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU).<sup>39</sup>

El PNDU, entre otras cosas, contiene 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.

Otra ley que interviene en la regulación de los asentamientos humanos es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), toda vez que la LGAHOTDU, dispone en su Artículo 45, que los planes y programas de desarrollo urbano deberán considerar los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en el artículo 23 de la LGEEPA y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica. Asimismo, que las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorgue la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o las entidades federativas y los municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de Desarrollo Urbano.

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

<sup>37</sup> La cual fue reformada en 1993 y 1994 casi sin cambio alguno. El 28 de noviembre de 2016, se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el Artículo 3o. de la Ley de Planeación.

<sup>38</sup> La LGAHOTDU 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 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 LGAHOTDU por lo cual puede ser considerada como suelo o tierra. En este documento se utilizará predominantemente la noción de suelo.

<sup>39</sup> Artículo 8 LGAHOTDU. En la Ley actual, se denomina "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano"



de población ejidal 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, 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 LGAHOTDU. 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.

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 Política de los Estados Unidos Mexicanos 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>40</sup>

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

Si bien la LGAHOTDU define lo que es un asentamiento humano, no precisa cuáles de éstos pueden definirse como irregulares, aunque sí legisla al respecto<sup>41</sup>. 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.

Para el caso de tierras de origen social, la LGAHOTDU dispone que la SEDATU debe promover la asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios,<sup>42</sup> a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda y evitar su ocupación irregular.<sup>43</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

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Ver los artículos 10, 11, 52, 63, 77, 79 y 118 de la LGAHOTDU.

<sup>42</sup> La SEDATU 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 63 LGAHOTDU).

<sup>43</sup> Artículo 78 de la LGAHOTDU.

planes o programas aplicables en la materia, y con la autorización del municipio donde se encuentre el ejido o la comunidad.<sup>44</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”. Sin embargo, la LGAHOTDU 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<sup>45</sup>. 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>46</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>47</sup> Así, se crea un contexto en el que el continuo crecimiento de la irregularidad es permitido.

#### **2.2.6. Escasez de suelo y vivienda asequible y apta para las familias de bajos ingresos**

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>48</sup>

Las estimaciones sobre la demanda de vivienda y suelo para el periodo 2011 – 2030 están basadas en proyecciones de crecimiento poblacional y de vivienda, así como los requerimientos de suelo para edificar las nuevas viviendas por estrato de ingreso y los precios por metro cuadrado registrados por CONAVI. Para 2030, el crecimiento poblacional será inferior al de los hogares, es decir, la velocidad de crecimiento de la población disminuirá mientras que la demanda de viviendas nuevas se acelerará, por

---

<sup>44</sup> Artículo 79 de la LGAHOTDU

<sup>45</sup> Artículo 118 de la LGAHOTDU.

<sup>46</sup> Bazant, Jan. 2004. "Asentamientos irregulares. Guía de soluciones urbanas". México. Editorial Trillas. 2001. "Periferias urbanas". México. Editorial Trillas.

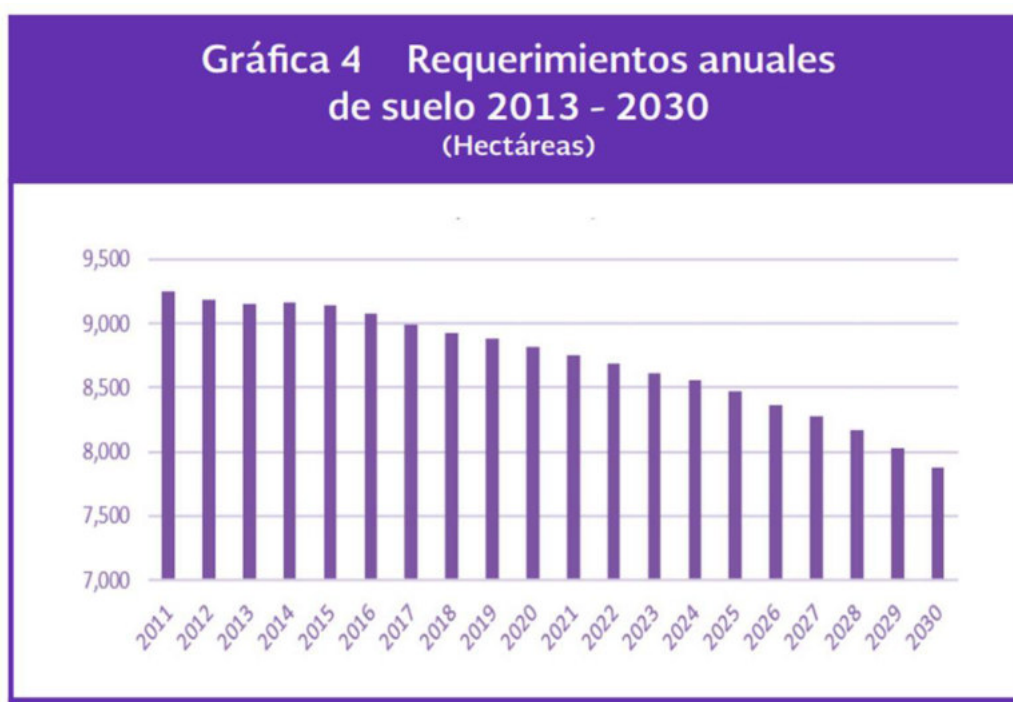
<sup>47</sup> Rébora, Alberto. 2005. "Bases institucionales de la planeación de los asentamientos humanos". I Congreso Nacional de Suelo. 23 al 25 de Noviembre. Ciudad de México.

<sup>48</sup> UAM-SEDESOL. 2007 "Costos y beneficios de los mercados formal e informal de suelo para familias con bajos ingresos"

los cambios en la composición de los hogares, las características del mercado y la atención del rezago habitacional.

Para el periodo 2011 - 2030, se estima un crecimiento de 11.6 millones de viviendas, en tanto que la población en el mismo periodo se incrementará en 21.8 millones. En la construcción de vivienda nueva el número de casas independientes tiende a crecer, mientras que el número de departamentos en edificios habitados decrece. Entre 2000 y 2010, el número de casas independientes habitadas creció en 7.1 millones y el número de departamentos en edificios decreció en 90 mil viviendas, lo que contribuye a la expansión de la ciudad. El acceso al suelo para obtener una vivienda (construir o comprar), aunado cada vez mayor concentración de población en las principales ciudades del país, dependerá de las densidades y tamaño de lotes y de los tipos de viviendas que se construyan.

De acuerdo con lo anterior, para el periodo 2011-2030 se requerirán en el país 174,376 hectáreas de suelo apto para vivienda y desarrollo urbano (Gráfica 4), para la construcción de 11.6 millones de viviendas que se requerirán durante estos años, considerando un tamaño promedio de lote de 150 m<sup>2</sup>; esto implica una inversión de \$452.3 miles de millones de pesos de 2013 solamente en suelo, sin incluir la inversión en urbanización y edificación<sup>49</sup>.



<sup>49</sup> Fuente: Estado Actual de la Vivienda 2015. CIDOC.  
[http://doc.shf.gob.mx/estadisticas/EdoActualVivienda/Documents/EAVM\\_2015.pdf](http://doc.shf.gob.mx/estadisticas/EdoActualVivienda/Documents/EAVM_2015.pdf)

Se estima que de acuerdo al tamaño de localidad, las mayores demandas de suelo se darán en las zonas metropolitanas con el 67.8%, seguido de las localidades de menos de 15 mil habitantes, con 29.2%.<sup>50</sup>

De acuerdo al tipo de ingreso, la demanda de suelo presenta tendencias relacionadas al tipo de solución habitacional requerida y a la densidad media de viviendas por hectárea autorizada. La de mayor demanda en los últimos siete años, es la de vivienda para el mercado de aquellos que ganan entre 5 y hasta 10 Veces el Salario Mínimo (VSM), que crece a un ritmo del 7.1% anual, seguida por la de vivienda de más de 10 hasta 20 VSM, con un ritmo del 3.7%; y la de hasta 3 VSM, que lo hizo en 3.6%.<sup>51</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.

### **2.2.7. La oferta y demanda de vivienda**

Para el periodo 2006–2012 las necesidades de vivienda en todo el país se estimaban en más de 4 millones 427 mil viviendas nuevas, por lo que en promedio se requería una producción anual de 633 mil viviendas. Un primer reto para alcanzar estas cifras se presentaba en contar con las reservas territoriales suficientes;<sup>52</sup> el segundo reto era contar con producción de vivienda suficiente, en especial para los sectores menos favorecidos.

Para 2018 se estima que se demanden 1, 007,238 financiamientos para soluciones de vivienda lo que tendrá un impacto en casi 4 millones de personas. La demanda total por componente se distribuye de acuerdo al cuadro 1<sup>53</sup>:

**Cuadro 1. Demanda de vivienda por componente, 2018**

(Número de hogares y porcentaje)

<i>Componente</i>	<i>2018</i>	<i>2017</i>	<i>Variación porcentual</i>
Formación de hogares	298,666	307,111	(-) 2.7
Rezago habitacional	609,292	668,814	(-) 8.9
Movilidad habitacional	69,580	80,690	(-) 13.8
Curas de originación	29,700	32,200	(-) 7.8
<b>Demanda total</b>	<b>1,007,238</b>	<b>1,088,815</b>	<b>(-) 7.5</b>

Fuente: Elaborado por la Dirección de Análisis Sectorial y Desarrollo de Negocios (DASDN), SHF.

<sup>50</sup> CIDOC-SHF, 2008. "Estado Actual de la Vivienda en México".

<sup>51</sup> Estado Actual de la Vivienda en México 2015, CIDOC / SHF 2015

<sup>52</sup> CIDOC-SHF, 2008.

<sup>53</sup> Demanda de vivienda 2018. Dirección de Análisis Sectorial y Desarrollo de Negocios de la Sociedad Hipotecaria Federal. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/301423/Demanda\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/301423/Demanda_2018.pdf)

Cabe mencionar que mientras la vivienda en renta presenta una tendencia a la alza, la vivienda propia ha ido disminuyendo su participación; de acuerdo a la CONAVI de 1992 a 2012 la vivienda en renta pasó de 11.7 % a 15.1 % del parque habitacional, en tanto que la vivienda propia pasó de 72.4 % a 63.5 % en el mismo periodo<sup>54</sup>.

La situación de desventaja de los hogares en condiciones de pobreza con respecto a la vivienda se observa en el cuadro 2:

**Cuadro 1.1. Porcentajes 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)

### **2.2.8. Créditos insuficientes para la población de bajos ingresos.**

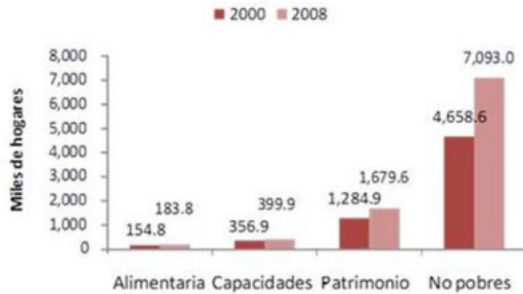
Un factor que inhibe que los sectores de menores ingresos posean una vivienda propia es precisamente sus bajos niveles de ingreso y su limitada capacidad de ahorro, elementos fundamentales para configurar un perfil crediticio adecuado para obtener un crédito hipotecario.<sup>55</sup>

La condición de pobreza afecta de manera dramática las posibilidades de un hogar para adquirir un crédito hipotecario. En 2016 sólo 160,000 hogares en pobreza alimentaria contaban con acceso a crédito para vivienda como prestación, lo que equivale a 7.8% de los hogares pobres alimentarios; la cifra para los hogares no pobres fue de 82,000, lo que equivale al 51.2% 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 (Gráficas 5 y 6), cuya fuente es la Dirección General de Análisis y Prospectiva de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

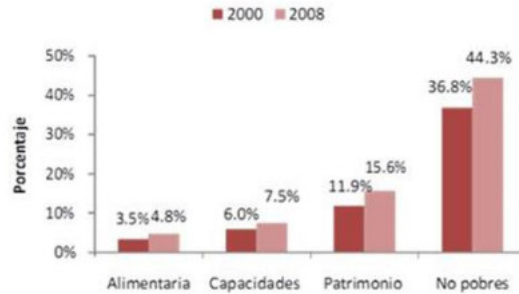
<sup>54</sup> Estado Actual de la Vivienda 2016. CIDOC. <https://www.gob.mx/shf/documentos/estado-actual-de-la-vivienda-en-mexico-eavm-2016>

<sup>55</sup> En esta sección, se contempla como crédito hipotecario desde la compra de una vivienda hasta préstamos para modificaciones de la misma.

**Gráfica 5. Número de hogares que tienen acceso a créditos para vivienda por condición de pobreza, 2000 y 2008.**



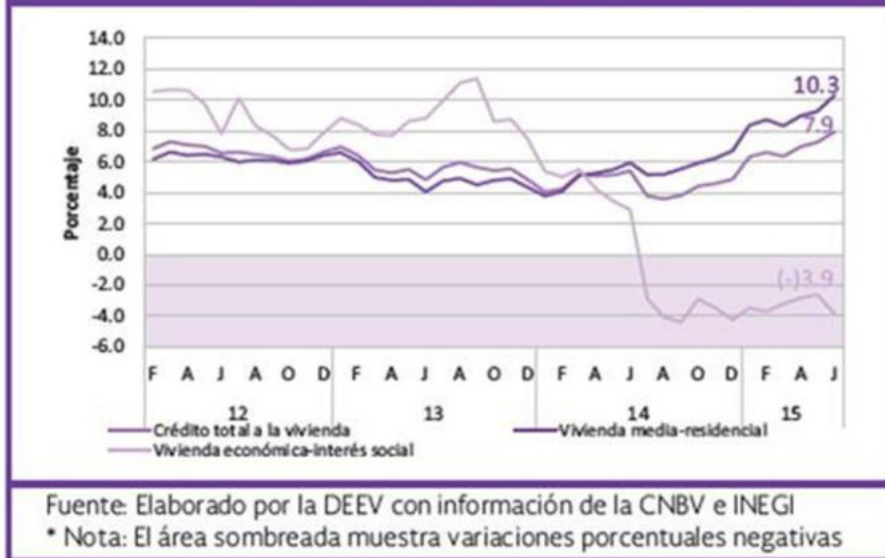
**Gráfica 6. Porcentaje de hogares que tienen acceso a créditos de vivienda por condición de pobreza, 2000 y 2008.**



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

Más alarmante es el caso, para aquellos que desean obtener financiamiento bancario para vivienda de interés social, ya que de acuerdo con los siguientes datos, el mayor financiamiento bancario fue para la vivienda media y residencial, el cual repuntó 10.3 % a tasa real anual; en contraste, el otorgado a la de interés social se contrajo 3.9 % en lo que fue su doceavo mes consecutivo a la baja (gráfica 11)<sup>56</sup>.

**Gráfica 7. Crédito vigente total a la vivienda otorgado por la banca comercial y por tipología: media - residencial y económica - interés social, 2012 - junio 2015. (Variación porcentual anual real)\***



<sup>56</sup> Estado Actual de la Vivienda en México 2015. CIDOC/SHF.2015

Lo anterior significa que la posibilidad que tienen los grupos de menores recursos de acceder a créditos para vivienda de interés social, sigue sin ser atendida y lo peor de todo es que las perspectivas no son nada esperanzadoras en el futuro próximo.

### **2.2.9. Bajos ingresos de la población.**

En promedio la población mexicana tiene ingresos monetarios por hogar de \$15,507 mensuales. Si nos acotamos a la población de los dos deciles más bajos, sus ingresos monetarios mensuales son de \$3,800.00.<sup>57</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 inmueble. Incluso aquellas escrituraciones hechas a través del Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), institución dedicada a regularizar tierras urbanas en beneficio de la población en condiciones de vulnerabilidad, presenta costos de escrituración promedio de \$10,000.<sup>58</sup>

### **2.2.10. Consecuencia de la proliferación de asentamientos irregulares.**

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>59</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>60</sup>

Si bien no hay datos duros sobre las características y el número real de los asentamientos irregulares existentes en el país, 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.

### **2.2.11. Condiciones de la vivienda.**

Estudios sobre asentamientos en la Ciudad de México, Valle de Chalco y Aguascalientes describen que las viviendas que se encuentran en asentamientos

<sup>57</sup> Datos calculados a partir de la ENIGH 2016.

<sup>58</sup> Datos ofrecidos directamente por el Instituto Nacional del Suelo Sustentable

<sup>59</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>60</sup> CIDOC-SHF, 2008

irregulares generalmente son autoconstruidas, lo cual no implica necesariamente que la vivienda sea precaria.<sup>61</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 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>62</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>63</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 extremos, su vida.

#### **2.2.12. Servicios e infraestructura.**

En el caso de los asentamientos humanos irregulares del tipo invasión en 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>64</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>65</sup>

<sup>61</sup> 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

<sup>62</sup> Ídem.

<sup>63</sup> Algo particularmente observado en el Valle de Chalco en el Estado de México

<sup>64</sup> ONU-Habitat. 2003. The challenge of slums: global report on human settlements. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.

<sup>65</sup> Azuela y Tomas (1997)



### **2.2.13. 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 la 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 federales a dar seguimiento a las ocupaciones informales de suelo y del estatus jurídico de las propiedades que ahí se han formado.

### **2.2.14. 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>66</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>66</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)?"

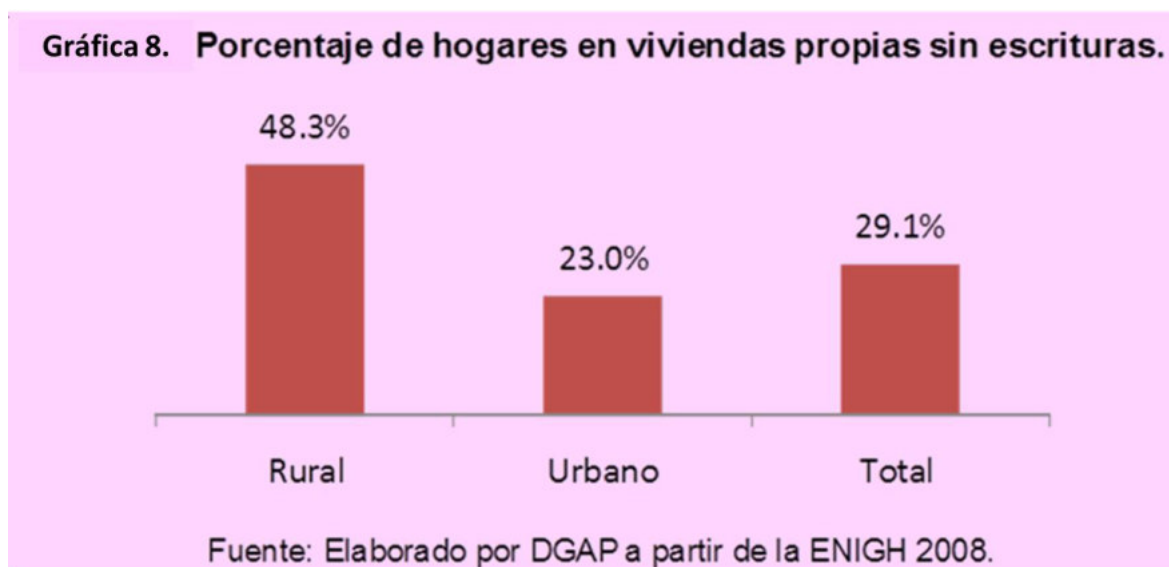
<b>Cuadro 2. Estimaciones sobre la magnitud del problema de la irregularidad o falta de certeza jurídica.</b>			
<b>Fuente</b>	<b>Año</b>	<b>Lugar</b>	<b>Estimación</b>
UNAM-Sedesol. Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano	2006	Nacional	15% de 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 (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>67</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.

Aun 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%



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.

<sup>67</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.

### **2.3 Experiencias de atención.**

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>68</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>69</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 instalación de la tubería de agua tenía un costo adicional para los colonos, aun 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>70</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>71</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.

<sup>68</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>69</sup> 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.

<sup>70</sup> Schteingart en Azuela y Tomas, 1997.

<sup>71</sup> Ídem.

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>72</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 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>73</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.

El Colegio Mexiquense realizó en 2006 una evaluación sobre el diseño de la CORETT y los impactos de sus acciones de regularización.<sup>74</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 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.

---

<sup>72</sup> Ídem.

<sup>73</sup> Bazant, Jan. 2004. "Asentamientos irregulares. Guía de soluciones urbanas". México. Editorial Trillas. 2001. "Periferias urbanas". México. Editorial Trillas.

<sup>74</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.

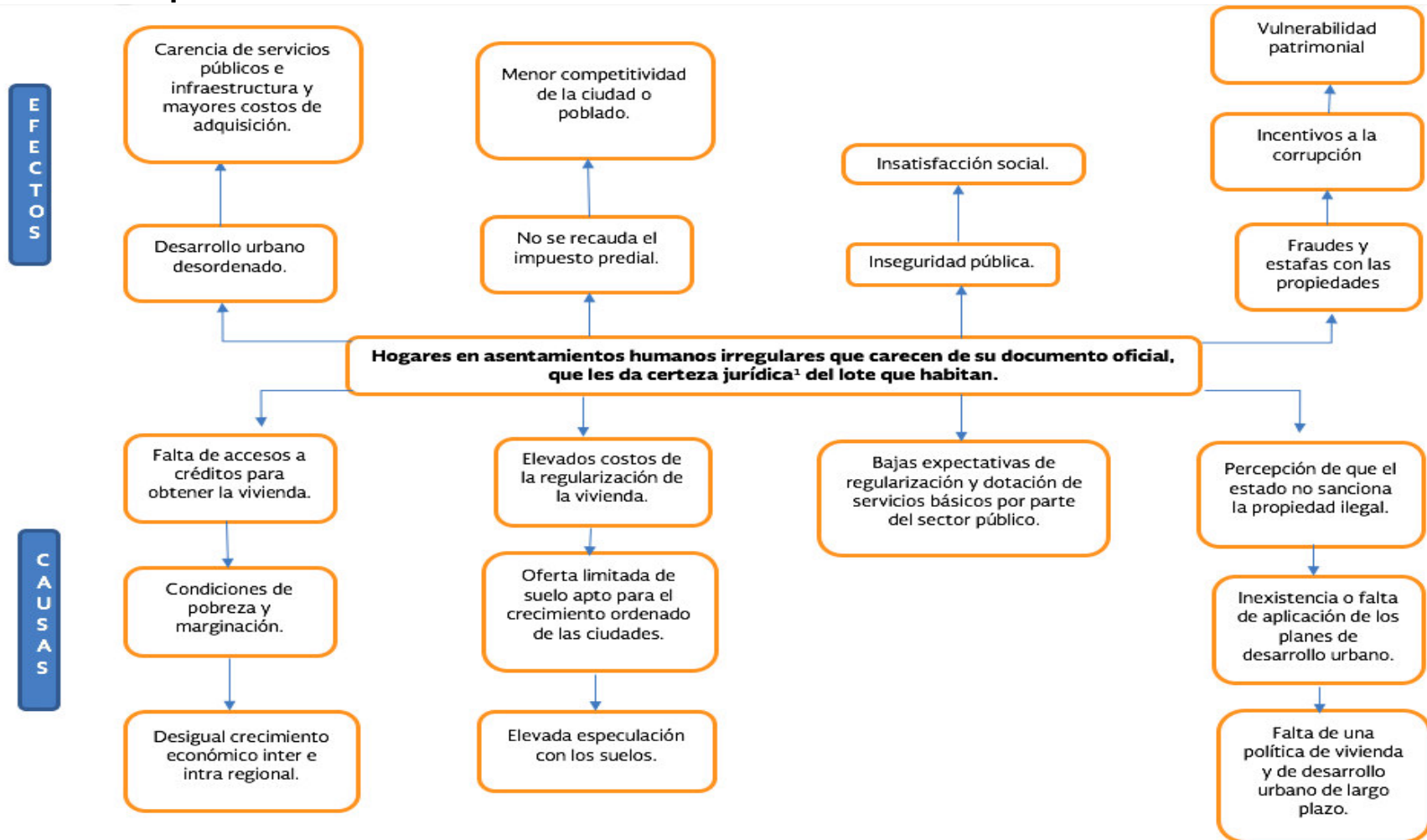
A su vez, las viviendas en terrenos que han sido regularizados muestran menos indicios de precariedad pues el 90% presentan condiciones deseables como paredes, techos y suelo de materiales duraderos –ladrillo, concreto, etc.–, en comparación de un 75%-80% de las viviendas en lotes no regularizados. El 45% de los hogares con títulos de CORETT han realizado inversión en sus viviendas durante los años 2004 al 2006, 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>75</sup>

---

<sup>75</sup> Apreciación de precios de los entrevistados del estudio.

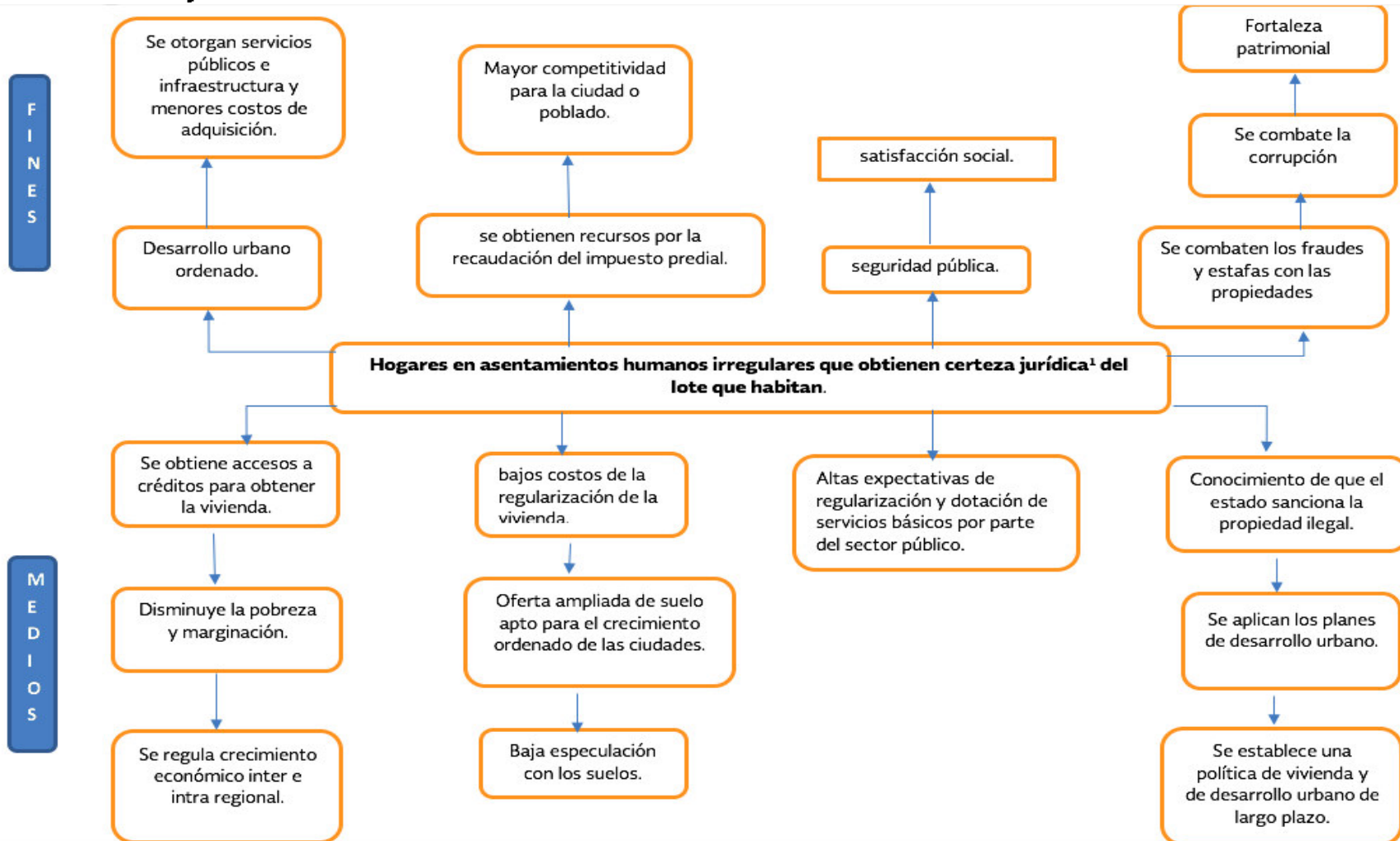
## 2.4 Árbol de problema.



<sup>1</sup> Es la seguridad jurídica que se otorga sobre el lote del beneficiario, mediante la emisión documento oficial

### 3. Objetivos

#### 3.1 Árbol de objetivos.





### **3.2. Determinación y justificación de los objetivos de la intervención.**

El Programa Para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares contribuye a promover el desarrollo urbano, el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante los siguientes objetivos específicos:

I. Otorgar apoyos a poseedores de sus lotes, para obtener certeza jurídica y documental en la tenencia de la tierra para la regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares.

II. Otorgar certeza jurídica y documental en la tenencia de la tierra de los lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares, a efecto de que sus poseedores, con el tiempo, tengan acceso a servicios urbanos básicos y consoliden áreas urbanas formales y sustentables.

Estos objetivos engloban el análisis de los dos árboles (Árbol de Problemas y Árbol de Objetivos) emanados del programa. La vinculación de los objetivos específicos del programa se alinea de la siguiente manera: en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 con la Meta 2 “México Incluyente”, Objetivo 2.5 “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, Estrategia 2.5.1 “Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos”, y línea de acción que promueva el uso eficiente del territorio a través del desarrollo de programas que otorguen certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra.

De igual forma PASPRAH se alinea con la Estrategia Transversal III Perspectiva de Género del propio PND.

Se fundamenta en los principios y directrices de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como los postulados del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, para que mediante una planeación integral se regule el crecimiento urbano, garantizando que los servicios y satisfactores que demanda la población sean suficientes y óptimos para una mejor calidad de vida partiendo de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Es congruente con las premisas y principios que fundamentan el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, al llevar a cabo acciones que fomentan la regularización de la propiedad social y la certeza en la tenencia de la tierra, como se consigna en el Objetivo 1, Estrategia 1.2, Línea de Acción 1 de este Programa Sectorial: “Regularizar la tenencia de la tierra bajo criterios de planeación que aseguren el efectivo aprovechamiento del territorio”.

De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2014-2018, al llevar a cabo acciones que brindan certeza jurídica de la propiedad de los asentamientos humanos irregulares, tal y como se delinea en el Objetivo 3, Estrategia 3.4, Líneas de Acción 1 y 2 del mismo: “Fomentar el ordenamiento de los asentamientos humanos irregulares para generar certeza jurídica de la propiedad de la tierra” y “Fortalecer el financiamiento del PASPRAH para apoyar en los procesos de regularización de la propiedad del suelo”.

El Programa atiende el Decreto por el que se establece la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012 que dispone que las autoridades del Gobierno Federal, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones deberán incluir a la prevención social de las violencias y la delincuencia en sus planes y programas, a través de acciones que favorezcan la cohesión social, combatan las adicciones, rescaten espacios públicos, mejoren la infraestructura social y promuevan proyectos productivos, entre otras.

Para contribuir al cumplimiento de los objetivos de esta política pública, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), como integrante de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, a través del PASPRAH impulsa la realización de acciones en localidades que se ubiquen preferentemente en los polígonos de prevención establecidos como prioritarios en la política pública para la prevención social de la violencia y la delincuencia, con el propósito de recuperar espacios públicos, unidades habitacionales de interés social, y para mejorar la infraestructura social básica y la vivienda en zonas con altos índices delictivos en el país.

En este contexto la actual política del sector establece como una de sus estrategias, que el Gobierno Federal apoyará a las autoridades locales en la regularización de predios, considerando que la certeza jurídica de la propiedad permite impulsar los mercados secundarios de tierra y vivienda, además de abrir las puertas de la formalidad a sus propietarios.

Así entonces en el Diagnóstico del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH) el problema central que se busca resolver se define de la siguiente manera: “existen hogares en condiciones de pobreza en asentamientos humanos irregulares que no cuentan con certeza jurídica sobre su propiedad”. Enmarcando las causas principales que dan origen al problema como: 1) la formación de asentamientos irregulares, 2) el crecimiento desordenado de las ciudades, 3) la baja capacidad de planeación urbana, generada por la falta de recursos humanos capacitados en los ayuntamientos y la visión de corto plazo, 4) la inadecuada concurrencia entre los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano, 5) la actitud permisiva de las autoridades y la sociedad hacia este problema dentro de un marco de cultura de ilegalidad y 6) la insuficiente oferta de suelo para vivienda, especialmente aquella que es asequible para los sectores de menores ingresos.7) Acceso a créditos para la obtención de vivienda.

Por su parte, los efectos más importantes del problema son: 1) que las viviendas se encuentren insalubres para sus habitantes, generando un entorno desfavorable para los mismos y eso conlleva que tengan un bajo valor en el mercado inmobiliario, 2) la reducción en la capacidad para contratar créditos y 3) que se generen ciudades ineficientes, inseguras y poco competitivas.

#### Evolución de la problemática

Los asentamientos irregulares que son un fenómeno de gran envergadura y que principalmente tienen su origen en diversos fenómenos, como la pobreza, la falta de políticas públicas en materia de vivienda de largo alcance, el marco legal anacrónico y

una oferta limitada de suelos aptos para vivienda, entre otras, que ocasiona en primer lugar que las autoridades locales muestran un desempeño muy limitado en cuanto a la planeación urbana y de vivienda, bien porque carecen de ella o porque no le dan seguimiento al cambiar de administración. Comúnmente no se coordinan con otras instituciones relacionadas con la materia ni con los dueños de predios que pueden ser factibles de regularizar o expropiar y usar para la construcción de nuevas viviendas. Todo lo cual, ocasiona que se especule con los suelos existentes.

En segundo lugar, la explosión demográfica del siglo pasado también ejerció presión en la demanda de casas habitación, pues durante muchas décadas la población creció más rápido que la producción de viviendas. En los años 80, cuando esta tendencia se revirtió, empezó a percibirse el cambio de la estructura poblacional siendo la población de entre 5 y 20 años la más numerosa y propiciando que el número de hogares nuevos rebasara al crecimiento de casas habitación, lo que perpetuó el déficit de viviendas.

Por otra parte, el crecimiento de la desigualdad económica entre la población y la prevalencia de la pobreza en gran porcentaje del territorio nacional alientan la emigración de los lugares menos desarrollados a las ciudades, con la consecuente urbanización descontrolada y el crecimiento horizontal de las mismas. Gran parte de los hogares que migran se encuentran en condiciones de pobreza y marginación por lo que carecen de los recursos económicos para adquirir una vivienda por medio de la compra directa o recurriendo a créditos.

Finalmente, la legislación mexicana es muy compleja y no está acorde con la situación actual del país. La población la desconoce y debido a su laxa aplicación se crea la percepción de que el gobierno no sancionará las propiedades irregulares, sino que, por el contrario, las ayudará a regularizar y dotará de servicios públicos, más si son tiempos políticos y la población se encuentra en condiciones de pobreza.

La interacción de todos los elementos descritos genera los asentamientos irregulares, pues éstos son vistos como una opción de vivienda. Las consecuencias son desagradables y favorecen la continuidad de las causas con lo que el problema se ve envuelto en un círculo vicioso difícil de romper.

Los asentamientos irregulares, como su nombre lo indica, carecen de certeza jurídica por lo que los propietarios pueden ser víctimas de fraudes o estafas y se ven en la incapacidad de transferir la vivienda, o de usarla como bien de capital y recibir directamente los beneficios de ella, como acceder a los créditos formales.

Con los asentamientos irregulares las ciudades y poblados crecen desordenadamente y el gobierno local no puede recaudar el impuesto predial de manera suficiente y equitativa con la consecuente carencia o provisión inadecuada de servicios básicos. Aquellos hogares que logran acceder a ellos enfrentan costos más elevados, por ejemplo, la compra de pipas de agua o el transporte urbano inadecuado y lejano. Esta

situación, además de generar descontento social, genera consecuencias graves en la seguridad pública y en la productividad de la ciudad o poblado.

El Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), es un programa social de apoyo a los hogares en situación de pobreza que no han podido concluir los procesos de regularización que les permitan acceder a la formalidad y a la seguridad jurídica de sus lotes.

Es por ello que mediante este Programa el Gobierno Federal otorga a los beneficiarios un apoyo económico de hasta \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M.N.) para cubrir el costo de la regularización del lote que habitan.

Entre las consecuencias positivas de la aplicación de los apoyos federales dirigidos a la regularización que se realizan a través del PASPRAH, están el mejoramiento gradual y la consolidación de áreas urbanas formales, mismas que posteriormente podrán acceder a recursos públicos complementarios que permitirán concretar políticas urbanas sustentables, de carácter integral en los diferentes órdenes de gobierno, los cuales propiciarán un mejoramiento urbano y ambiental de los centros de población.

La aplicación de apoyos federales dirigidos a la regularización a través del PASPRAH Permitirán gradualmente el mejoramiento y consolidación de áreas urbanas formales que posteriormente podrán recibir otros recursos públicos complementarios que concreten políticas urbanas sustentables de carácter integral de los diferentes órdenes de gobierno hacia el mejoramiento urbano y ambiental de los centros de población.

En la medida en que acciones de esta naturaleza se consoliden y fortalezcan una oferta de suelo urbano suficiente, con certeza jurídica para las personas de menores ingresos en el país, dará a la regularización y al Programa de Apoyo a los Vecindados en condiciones de Pobreza para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares la estricta temporalidad que un Programa de estas características debe tener.

De esta forma, el PASPRAH se alinea con los objetivos estratégicos de la Secretaría de propiciar la incorporación equitativa sustentable de la población en condiciones de pobreza al desarrollo urbano, así como de frenar la expansión desordenada de las ciudades e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas competitivas. Asimismo, las acciones del Programa se alinean con el objetivo, planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, de brindar certidumbre jurídica sobre la propiedad.

El Programa es congruente con las premisas y principios que fundamentan el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, al llevar a cabo acciones que fomentan la regularización de la propiedad social y la certeza en la tenencia de la tierra, como se consigna en el Objetivo 1, Estrategia 1.2, Línea de

Acción 1 de este Programa Sectorial: "Regularizar la tenencia de la tierra bajo criterios de planeación que aseguren el efectivo aprovechamiento del territorio".

EL PASPRAH presenta las características para ser incorporado al desarrollo urbano; son además quienes están autorizados constitucionalmente para emitir los instrumentos de planeación y las opiniones desde el punto de vista urbano y de análisis de riesgo correspondientes de las áreas a intervenir.

Es por lo anterior que el PASPRAH debe privilegiar la participación de los gobiernos de los estados y de los municipios en la ejecución y ejercicio de los recursos del PASPRAH, dado el nivel de responsabilidad que poseen, al conducir la planeación urbana y dotar de servicios a los asentamientos que se integran a la formalidad.

En el marco del cumplimiento de los compromisos presidenciales adquiridos por el gobierno federal, la SEDATU trabaja de manera conjunta y coordinada con las instancias de gobierno competentes para garantizar la certeza jurídica de la tenencia de la tierra, en beneficio de la ciudadanía. Por ello el PASPRAH brinda atención prioritaria a las estrategias y políticas dirigidas al cumplimiento de los compromisos que el Titular del Poder Ejecutivo Federal adquiere en esta materia.

## **4. COBERTURA**

### **4.1 Identificación y caracterización de la población potencial.**

Con la información que ofrece la ENIGH 2010<sup>76</sup>, se puede tener una aproximación a la población potencial, que el PASPRAH pueda atender, al grupo poblacional que presenta la problemática descrita en el árbol de problemas<sup>77</sup>. Ésta población se encuentra definida en las Reglas de Operación del Programa como la población total de hogares que tienen posesión, pero no certeza jurídica respecto al lote que habitan y que, por lo tanto, pudieran ser elegibles para su incorporación y atención del PASPRAH.<sup>78</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>79</sup>

<sup>76</sup> Es importante mencionar que la identificación y caracterización de la población potencial que el Programa atiende, está basada principalmente sobre los datos estadísticos que presenta la ENIGH 2010 misma que es actualizada cada dos años sobre las encuestas que desarrolla entre la población en pobreza a nivel nacional.

<sup>77</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>78</sup> [http://insus.gob.mx/transparencia/reglas\\_operacion/reglas\\_PASPRAH\\_2017.pdf](http://insus.gob.mx/transparencia/reglas_operacion/reglas_PASPRAH_2017.pdf).

<sup>79</sup> Toda la caracterización de la población potencial, 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.

La población potencial del PASPRAH, fue estimada utilizando como fuente de información el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH 2010), y a la proporcionada por el ejecutor Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), quien en el año 2008 a la fecha, ha fungido como ejecutor del PASPRAH. Con esto el Programa a través de la Instancia Ejecutora INSUS, se tenía una población potencial por 275,000 hogares en condición de pobreza dentro de sus polígonos de actuación en localidades de las diferentes entidades federativas, donde el PASPRAH podría intervenir con apoyos económicos federales para que los solicitantes obtengan los documentos oficiales que darían certeza jurídica de su propiedad cubriendo los requisitos necesarios solicitados por el PASPRAH.

La población potencial que es atendida por el Programa, está definida por la cantidad de hogares en pobreza que ha identificado el INSUS u otra instancia ejecutora (a través de un sistema que califica su candidatura) y que se encuentran ocupando algún lote ubicado dentro de los polígonos de actuación en las localidades de las diferentes entidades federativas, en las cuales el PASPRAH podrá intervenir con apoyos económicos federales, para que los solicitantes obtengan los documentos oficiales que darían la certeza jurídica de su propiedad. Es decir, el insumo para determinar la población potencial, no puede ser dado por el Programa, dado que los datos fueron recabados con mucha anterioridad por el INSUS u otra instancia ejecutora.

Como se ha indicado con anterioridad, los datos sobre la irregularidad en la tenencia de la tierra en México, son cifras aproximadas basadas en estudios muestrales, sin embargo el INSUS u otra instancia ejecutora sí cuentan con una base de datos de los polígonos en los que pueden trabajar en su regularización, dado que identifican a los hogares en pobreza; de manera tal, que esa es la cifra de la población potencial a atender.

Así también en el año 2010 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) realizó un estudio de Diagnóstico sobre la Falta de Certeza Jurídica en Hogares Urbanos en Condiciones de Pobreza en Asentamientos Irregulares, basándose sobre datos estadísticos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas – Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (MCS- ENIGH), que arrojó un total de 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 su documento oficial que les brinda certeza jurídica sobre su propiedad. Por lo que la Población Potencial para el Programa se oficializó con dicha cantidad en registro.

#### 4.1.1. Caracterización de la problemática.

Para caracterizar la población potencial del programa, se calculó el porcentaje de hogares donde el jefe del hogar es hombre, así como el tamaño promedio del hogar. Los datos mostraron que el jefe de familia es hombre en alrededor del 80 por ciento de los hogares de la población potencial. Esta distribución es ligeramente superior a la que se observa en el total nacional de los hogares, donde en alrededor del 75 por ciento se tiene que un hombre es el jefe de hogar. Asimismo, se puede observar en el cuadro 3 que los hogares en la población potencial tienden a ser más numerosos que el promedio nacional.

**Cuadro 3. Población potencial del PASPRAH por sexo del jefe del hogar y tamaño del hogar, comparativo 2008 y 2010**

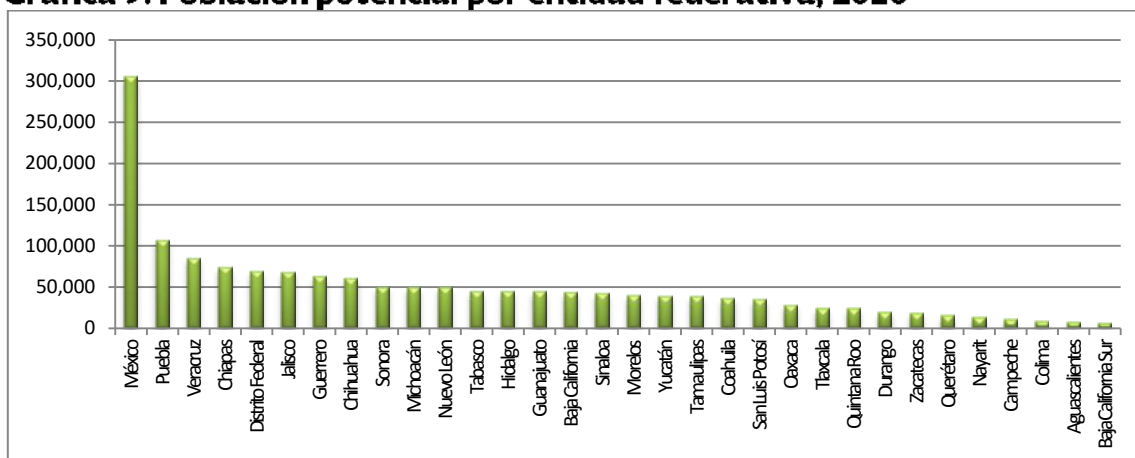
		2008		2010			
		millones	%	Tamaño promedio del hogar	millones	%	Tamaño promedio del hogar
<b>Población potencial de PASPRAH</b>							
Jefe de hogar hombre		0.8	77.6	4.8	1.2	79.6	4.7
Jefa de hogar mujer		0.2	22.4	4.2	0.3	20.4	3.8
Total		1.0	100	4.7	1.6	100	4.5
<b>Total de hogares</b>							
Jefe de hogar hombre		20.6	75.2	4.2	22.1	76.1	4.1
Jefa de hogar mujer		6.8	24.8	3.4	7.0	23.9	3.2
Total		27.4	100	4	29.1	100	3.9

Fuente: ENIGH, Módulo de Condiciones Socioeconómicas, 2008 y 2010

#### 4.1.2. Distribución geográfica de la población potencial.

En la siguiente gráfica se muestra que cerca del 50 por ciento de la población potencial caracterizada para el programa se concentró en siete entidades federativas que mostraron ser las más pobladas del país: Estado de México (19.5%), Puebla (6.9%), Veracruz (5.5%), Chiapas (4.7%), Distrito Federal (4.4%), Jalisco (4.4%) y Guerrero (4%). En contraste, las entidades que albergan a menos hogares de la población potencial son Baja California Sur, Aguascalientes, Colima y Campeche.

### Gráfica 9. Población potencial por entidad federativa, 2010



Fuente: ENIGH 2010, Módulo de Condiciones Socioeconómicas

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 que el PASPRAH no puede cubrir económicamente.

También se observa que una menor proporción de ellos tiene jefatura femenina, la cual se incrementa entre los dos grupos de comparación. (Ver cuadro 4).

La distribución de los miembros de los hogares de la población potencial por edad nuevamente es similar entre la población potencial y los Hogares en Pobreza con Escrituras (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.

De acuerdo con el CONEVAL y con datos de la ENIGH 2016, en 2016, las personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda eran 12% del total de la población; 5.7 puntos porcentuales menos que en 2008, lo que significa que durante este periodo 4.9 millones de personas superaron esta carencia. Sin embargo, la población en pobreza tiene mayores dificultades pues su condición no les permite acceder a créditos hipotecarios públicos o privados para adquirir una vivienda. En este sentido, la seguridad de la tenencia es fundamental para el acceso efectivo al derecho a la vivienda ya que garantiza protección jurídica a los individuos contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras posibles amenazas relacionadas con la posesión de una vivienda; además, no contar con seguridad en la tenencia puede representar para las personas de menores ingresos una mayor dificultad para acceder a servicios públicos básicos y la imposibilidad de contar con un activo que pueda volver líquido o



un colateral que pueda soportar un crédito. A nivel nacional, aún existe un alto número de viviendas sin escrituras que se agrava entre la población indígena con 23.6% y en zonas rurales 22.4%<sup>80</sup>.

**Cuadro 4. 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	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 a partir de la ENIGH 2008

#### **4.1.3. 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>81</sup> y se aplica a los hogares de la población 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 años.

#### **4.2. Identificación y caracterización de 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. Considerando lo anterior, definiremos a la población objetivo como: “la población potencial, con perspectiva de género, que tienen posesión pero no certeza jurídica respecto su lote, que se encuentran en condición de pobreza y que se ubican en localidades de 2,500 habitantes o más, así como en las cabeceras municipales de los municipios donde interviene el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y la población en pobreza alimentaria extrema, de acuerdo con el Padrón Único de Beneficiarios de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL, de acuerdo con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).”

<sup>80</sup> [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_IEPDS2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf)

<sup>81</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)

En un esfuerzo por mejorar la cuantificación de la población objetivo, el PASPRAH realiza un ejercicio que toma en cuenta la estimación de pobreza en las localidades de 2,500 habitantes y más, que se realiza a partir de la información del Censo de Población y Vivienda. Asimismo, se consideró el número de polígonos, como se menciona en las reglas de operación del PASPRAH (2018), donde el INSUS u otra instancia ejecutora tiene facultad de regularización, lo cual focaliza o condiciona territorialmente la ubicación de la población objetivo.

Ligado a lo anterior se encuentra el incremento demográfico (tasa de crecimiento) como un factor a considerar, ya que bajo la premisa de que a mayor crecimiento demográfico, mayor número de asentamientos irregulares, esto da la pauta para inferir en dónde se concentra la problemática así como la magnitud de la misma.

Sin lugar a duda, así como existen factores o elementos que potencializan la magnitud del fenómeno de la irregularidad en la tenencia de la tierra con la consiguiente proliferación de asentamientos humanos irregulares, de igual forma existen factores que limitan la capacidad de atención de una problemática que en sí misma es compleja. Por ello, para identificar con mayor certidumbre a la población objetivo, entendida esta como la población que el programa tiene programado atender, necesariamente se hace referencia al monto de recursos presupuestales programados para el ejercicio fiscal en turno, así como al cumplimiento de los criterios de elegibilidad.

Estos factores se consideran que identifican a la población objetivo como un subconjunto demográfico de la población potencial, cuya magnitud y distribución territorial están enmarcadas por los elementos ya señalados. En este sentido la población objetivo está directamente relacionada con la distribución territorial y del recurso federal asignado al programa, por lo que calculando la distribución del monto federal por entidad se obtiene el número de acciones programadas a llevar a cabo.

El monto presupuestal asignado a cada entidad federativa, es resultado de la combinación ponderada de varios factores o variables, que dan lugar a la Fórmula de distribución y presupuesto. Los principales factores que determinan la distribución de los recursos de subsidio del programa están determinados por las siguientes variables:

1. Número de polígonos INSUS existentes en la Entidad Federativa, que corresponden a la cobertura del Programa.
2. Tasa de crecimiento medio anual de las localidades urbanas iguales o mayores de 2,500 habitantes en la Entidad, bajo el supuesto de que el fenómeno de la irregularidad es mayor en las ciudades que presentan una marcada dinámica de crecimiento.

3. Número de personas en pobreza que habitan en las localidades iguales o mayores de 2,500 habitantes en cada Entidad Federativa, considerando que el programa atiende únicamente a la población urbana en esta línea de pobreza.
4. La Inversión Federal que se estima destinar a cada Entidad Federativa está determinada por la siguiente fórmula:

$$MAE_{i2016} = \left[ \frac{NPC_i}{\sum_1^{32} NPC_i} \right] (0.6) + \left[ \frac{TC_i}{\sum_1^{32} TC_i} \right] (0.15) + \left[ \frac{PPP_i}{\sum_1^{32} PPP_i} \right] (0.25) \times [MPA2016]$$

**Cuadro 5. Variables de la Fórmula de Distribución**

Variable	Definición	Fuente
NPC <sub>i</sub>	Número de polígonos INSUS existentes en la Entidad Federativa.	Catálogo de Polígonos INSUS existentes por Entidad Federativa. Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo. SEDATU, Año 2016.
TC <sub>i</sub>	Tasa de crecimiento medio anual de las localidades urbanas iguales o mayores de 2,500 habitantes en la Entidad.	La Situación Demográfica en CONAPO Año 2016.
PPP <sub>i</sub>	Número de personas en pobreza patrimonial que habitan en las localidades de 2,500 y más en cada Entidad Federativa	Estimaciones de SEDATU con base en la información del Censo de Población y Vivienda 2016 para localidades de 2500 y más habitantes. Se consideran las recomendaciones de CONEVAL sobre identificación del nivel de pobreza con la información disponible para el Censo de Población y Vivienda 2016.
MPA2016	Monto presupuestal 2016 asignado al Programa.	Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.
MAE2016	Monto presupuestal asignado al Programa por	
0.6	Factor de ponderación de la variable NPC	
0.15	Factor de ponderación de la variable TC	
0.25	Factor de ponderación de la variable PPP	

### **4.3. Cuantificación de la Población Objetivo.**

La regularización está considerada como el conjunto de actos jurídicos y materiales necesarios para otorgar certeza jurídica de la tenencia de la tierra; es decir, la escrituración de un predio a su legítimo poseedor garantiza los derechos de propiedad del bien inmueble y permite ejercer sus derechos sucesorios, transmitir su propiedad o realizar cualquier otro acto legítimo regulado por la Ley Común. Los predios al ser regulares incrementan su valor comercial y aumentan las posibilidades de obtener los servicios públicos necesarios para mejorar las condiciones de vida de sus propietarios.

Asimismo, la existencia de derechos de propiedad permite que la seguridad sobre la tenencia de la tierra se incremente y, por ende, que los incentivos a invertir sean mayores, ya que los propietarios podrán apropiarse de los frutos de su inversión. A medida que la seguridad sobre la propiedad y los derechos de transacción son mayores, se facilitarán las transacciones de compra y venta y el valor de la propiedad tenderá a incrementarse, reflejándose en mayores precios de renta y venta del inmueble. Aunado a esto, la experiencia tanto nacional como internacional indica que la presencia de títulos de propiedad facilita el acceso a créditos.

Es muy importante subrayar que la regularización debe ir acompañada de otros programas como el de constitución de Reservas Territoriales y generé un mayor impulso a programas de financiamiento a la vivienda económica. En la medida en que acciones de esta naturaleza se consoliden y fortalezcan una oferta de suelo urbano suficiente, con certeza jurídica para las personas de menores ingresos en el país, dará a la regularización y al Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, la estricta temporalidad que un programa de estas características debe tener.

La cuantificación de la población objetivo del PASPRAH, se define a partir del presupuesto federal que se le asigna, dentro de los ejercicios fiscales correspondientes desde el inicio de operación año 2008 a 2017 que se proyecta esta actualización de información en la operación y desarrollo del programa.

En el siguiente cuadro comparativo se analiza la cobertura del apoyo económico que el PASPRAH entrega a los beneficiarios solicitantes en cuanto a la ejecución del presupuesto asignado dentro del ejercicio fiscal correspondiente y la aplicación de acciones de certeza jurídica otorgadas a los mismos

### **Cuadro 6. Coberturas de Apoyos.**

Tipo de Población	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>P. Potencial*</b>	275,000	231,175	195,599	164,938.	143,761.	132,318.	115,013.	102,225.	1,014,494	996,286
<b>P. Objetivo</b>	49,000	42,000	27,449	27,179	11,629	22,283	19,838	23,153	27,000	9,990
<b>P. Atendida</b>	43,825	35,576	30,661	21,177	11,443	17,305	12,788	28,465	19,573	9,990
<b>(P. A x 100)/ P.O.</b>	89.4	84.7	111.7	84.1	98.4	77.6	64.40	122.90	72.49	100.00
Unidad de Medida	HOGARES	HOGARES	HOGARES	HOGARES	HOGARES	HOGARES	HOGARES	HOGARES	HOGARES	HOGARES

La metodología para la cuantificación de la Población Objetivo:

Se considera la beneficiaria que resulta del presupuesto autorizado anualmente entre el monto del subsidio, que cubre el costo de la escrituración.

El Programa cumple su objetivo al otorgar un apoyo a los beneficiarios, mismos que se miden a través de indicadores para prever y garantizar que los recursos del Programa se canalizan de manera eficiente, con eficacia y productividad dentro del marco normativo del Programa, que define claramente los requisitos y criterios de elegibilidad y los roles, las atribuciones y obligaciones de las instancias ejecutoras participantes en el proceso de operación y ejecución de los subsidios, estableciendo acciones de seguimiento en las diferentes etapas del Programa.

La población potencial que el programa PASPRAH ha atendiendo desde inicio de operación hasta el ejercicio fiscal 2016, ha sido estimada por el INSUS; en su momento manifestó que se podía atender dentro de los polígonos de actuación que cumplen con los criterios básicos siguientes:

- I. El criterio básico para determinar polígonos elegibles para el Programa, son aquellos que se encuentren a nivel nacional, ubicados en las localidades de al menos 2,500 habitantes, considerando el Catálogo de Claves de Entidades Federativas, Municipios y Localidades del INEGI.
- II. Que se encuentran inmersos dentro de un Perímetro de Contención Urbana.

Si al sobreponer el polígono propuesto dentro de los Perímetros de Contención Urbana, se encuentra una sobre-posición espacial, será factible otorgar el apoyo a la totalidad de los hogares solicitantes del polígono que se encuentren en posesión irregular de un lote.

- III. Identificar si el polígono propuesto, presenta una sobre posición espacial con una o más Zonas de Atención Prioritaria. De ser así, se pueden destinar apoyos del Programa a la totalidad de los hogares solicitantes que integran el polígono.

En caso de que no exista sobre posición sólo podrán incorporarse al Programa aquellos solicitantes que observen la condición de pobreza, lo cual será determinado mediante la aplicación de la Cédula de Información de Vivienda (CIVI).

- IV. Identificar si el polígono propuesto, presenta una sobre posición espacial donde se aplique el sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.
- V. Identificar si el polígono propuesto, presenta una sobre posición espacial donde se aplique el Programa Nacional de la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

#### **4.4. Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo.**

La actualización de la cuantificación de la población potencial, está en función de la disponibilidad de información estadística. En el caso del Programa PASPRAH, la fuente de información de la población potencial es el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) que se levanta junto con la ENIGH en un periodo de tiempo de dos años, por lo que, la frecuencia de actualización es bienal. Denotando que el levantamiento de la ENIGH se realiza entre agosto y noviembre del año en cuestión y los resultados se dan a conocer a mediados del año siguiente, y una vez que la información estadística está disponible, se contará con la actualización 6 meses después.

Por lo que corresponde a la población objetivo se actualiza en función de la disponibilidad de la información que se genera por la aplicación de los recursos federales a las entidades federativas y con ello, el cálculo de la población que el programa planea atender durante el ejercicio fiscal correspondiente. Para que la cuantificación de la población objetivo sea consistente con la definición de la población potencial con criterios de la medición multidimensional, será necesario sustituir la variable que hace referencia al número de hogares en pobreza en localidades urbanas en cada estado. No obstante, es un hecho que la población objetivo del PASPRAH se estimará para el siguiente ejercicio fiscal, de acuerdo al presupuesto de asignación al programa.

Del universo de beneficiarios elegibles que se considera como el padrón base del Programa, una vez sometido a la evaluación de las reglas de operación, se determina lo que se considera como el padrón activo de beneficiarios, el cual es remitido por las Delegaciones estatales del INSUS y a las representaciones de la SEDATU en las Entidades Federativas, siendo estos a los que se les aplica un proceso de verificación

en sitio por parte de la delegación estatal de la SEDATU, respecto a las condiciones manifestadas en el CIVI aplicado por la instancia ejecutora (INSUS).

El resultado de esta verificación se envía por parte de las delegaciones estatales de la SEDATU a las oficinas centrales de la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda DGDUSV, para que estas hagan la recopilación de información y corroboren con el INSUS la validación de beneficiarios del programa evitando con esto la detección de errores o inconsistencias que pudieran haberse detectado.

Este proceso permite la verificación de datos de los beneficiarios, tanto por la instancia normativa (SEDATU) como por la Ejecutora (INSUS).

La validación de datos y su integralidad, actualmente se realiza mediante el uso de software proporcionado por Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAHPO), aprovechando las funciones propias y adaptadas con los requerimientos de mecanismos de calificación de la CIVI del PASPRAH.

A nivel de la aplicación informática señalada previamente la cual fue utilizada únicamente para la captura de los potenciales beneficiarios del programa mediante la utilización del CIVI para el ejercicio presupuestal de 2018, actualmente se está trabajando en la creación de los mecanismos (algoritmos) de validación de datos, con el software de FONAHPO así como para evitar duplicidad de beneficiarios y cumplimiento de los criterios de elegibilidad de manera automatizada.

## **5 DISEÑO DE INTERVENCIÓN.**

### **5.1 Tipo de intervención.**

El Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH) desde su implementación y operación atiende su principal objetivo el reducir la proporción de hogares urbanos que están en pobreza, en asentamientos humanos irregulares y en lotes sin escrituración. Para justificar su intervención, se implementó como un programa de desarrollo social que derivado de su atención, también se enfoca como programa de desarrollo urbano, económico y social que mediante acciones promueve su inserción a la dinámica de las ciudades y centros de población, mediante el otorgamiento de un subsidio económico para la población en condiciones de rezago social y pobreza para que los beneficiarios obtengan su documento oficial que les da certeza jurídica sobre el predio que tienen en posesión y habitan.

El Programa opera a través de otorgar un subsidio al beneficiario a través de una instancia ejecutora, que en este caso es el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), para que este otorgue una carta de liberación de adeudo, con la cual podrá tener acceso a una escritura pública del lote que está habitando, la cual garantizará la certeza jurídica de la propiedad que están habitando. Como ya se mencionó con anterioridad, el beneficiario debe reunir una serie de condiciones que son evaluadas a

través de la aplicación de un Cuestionario de Información de la Vivienda (CIVI) para poder acceder al beneficio del subsidio.

Existen evidencias de que la regularización de los asentamientos irregulares mejora las condiciones de vida de los beneficiarios; sin embargo, también existen evidencias de que la regularización tiene consecuencias negativas para el desarrollo urbano porque, entre otros efectos negativos, aumenta la venta ilegal de lotes ejidales y genera incentivos para el establecimiento de asentamientos humanos irregulares.

Se carece de una estimación del número y características de los hogares en pobreza en asentamientos humanos irregulares y sin títulos de propiedad que existen actualmente y los que se agregarían en los próximos años, por lo que no se conoce la diferencia entre las metas de mediano plazo que se propone realizar el PASPRAH y lo requerido para atender el problema.

El PASPRAH sin embargo, ha planteado una estrategia de cobertura que indica las regiones prioritarias, las etapas y metas a cumplir anualmente; así como los recursos requeridos para ello, y ha diseñado un plan de atención para la población objetivo, indicando, por un lado, criterios para definir regiones prioritarias y sus etapas además de, los recursos que se requerirían en el mediano y largo plazo. Cabe destacar que en las ROP 2018 se establece que las instancias ejecutoras del programa, deberán informar la metodología y fórmulas para calcular la distribución de recursos que aplicaran en las entidades y municipios que están dentro de sus polígonos de actuación.

El modelo de operación y gestión del PASPRAH está muy bien definido y estructurado por lo que ha generado estructuras operativas paralelas en las entidades federativas, donde se ha aplicado dicho subsidio lo que ha impedido que se dupliquen las CIVIS y su levantamiento de verificación de las mismas.

La CIVI permite obtener información pertinente, oportuna y con calidad sobre los beneficiarios con la cual pueden estimarse diversos indicadores de gestión y de desempeño del Programa. Las CUIS hasta el 2016, se estaban capturando en un Sistema Informático, controlado por la SEDESOL, pero debido a complejidades en su sistema informático SIIPSO, presentó problemas que le impidieron continuar con la administración de información para el Programa PASPRAH, que valora si el solicitante está en pobreza patrimonial. La información que se recaba también es útil para elaborar informes sobre el número de lotes que fueron regularizados, el número de escrituras entregadas y el monto de adeudos pagados a la instancia ejecutora. Con esta base de datos, la Instancia Ejecutora realiza autoevaluaciones e informes de gestión de manera trimestral.

Existe una discusión sobre la conveniencia de que el Estado establezca programas de regularización debido a que no se han cuantificado los impactos que el otorgamiento del apoyo genera en la expansión de los asentamientos humanos irregulares. Los subsidios para la regularización podrían provocar que las familias en lotes irregulares con recursos para escriturar decidan esperarse a obtener el subsidio, comportándose de manera que sean incluidas dentro de la población objetivo.



## **5.2 Etapas de intervención.**

El Programa se aplicará a nivel nacional en los polígonos ubicados en las localidades de al menos 2,500 habitantes, considerando el Catálogo de Claves de Entidades Federativas, Municipios y Localidades del INEGI, y en su caso en los polígonos ubicados en las localidades donde se aplique el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y en las zonas urbanas que presentan condiciones de vulnerabilidad social y requieran aplicar acciones anticipadas para la reducción de conflictos sociales ubicadas preferentemente, en las demarcaciones urbanas del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.(PNPSVD).

El Programa interviene en los polígonos con asentamientos irregulares que se encuentren inmersos en Zonas de Atención Prioritaria. Se encontraban disponibles en la dirección electrónica: <http://sisge.sedesol.gob.mx/SISGE/>, y que estuvo en funcionamiento mientras el programa operó en SEDESOL, para con ello coadyuvar en la construcción de un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora y urbanización de las ciudades, que se refleje en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social comunitaria, reduciendo así los rezagos asociados a estas carencias.

De ser el caso, el Programa podrá intervenir con apego a las reglas de operación (2018) en las localidades que enfrenten desastres naturales, declarados formalmente como tales por las instancias competentes del Gobierno Federal, en términos del objetivo general del Programa, previa autorización de la Instancia Normativa.

Asimismo, con el propósito de impulsar la conformación de zonas socialmente sustentables, con una red social cohesionada y fuerte, el Programa podrá apoyar casos específicos en los que se prevea la posibilidad del rompimiento de la unidad social, derivado de la falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra y que puedan generar problemas de violencia de cualquier índole.

El Programa podrá intervenir en los polígonos con asentamientos irregulares que se encuentren inmersos en los Perímetros de Contención Urbana definidos por la SEDATU-CONAVI, en apego a lo estipulado por la Ley de Vivienda y en concordancia con la Política Urbana y de Vivienda del gobierno federal. Esta acción permitirá que los beneficiarios encuentren en el entorno concentración de fuentes de empleo así como infraestructura, equipamientos y servicios urbanos instalados que mejoren su calidad de vida.

Para definir los Polígonos de actuación del Programa se observarán los siguientes criterios:

- I. Encontrarse inmerso dentro de un Perímetro de Contención Urbana.
- II. Si al sobreponer el polígono propuesto dentro de los Perímetros de Contención Urbana, se encuentra una sobre-posición espacial, será factible

otorgar el apoyo a la totalidad de los hogares solicitantes del polígono que se encuentren en posesión irregular de un lote.

- III. Identificar si el polígono propuesto, presenta una sobre posición espacial con una o más Zonas de Atención Prioritaria. De ser así, se pueden destinar apoyos del Programa a la totalidad de los hogares solicitantes que integran el polígono.

En caso de que no exista sobre posición sólo podrán incorporarse al Programa aquellos solicitantes que observen la condición de pobreza, lo cual será determinado mediante la aplicación de la CIVI. .

- IV. Para las estrategias de atención a la población señaladas en el capítulo 3 3.1.1 de las ROP (2018), se aplicará la CIVI para recabar datos de registro.

Requisitos para determinar polígonos elegibles:

- I. Acreditar la existencia de asentamientos irregulares.
- II. Estar definidos como áreas aptas de incorporación al desarrollo urbano en los instrumentos de planeación urbana vigentes, emitidos por las autoridades competentes o contar con la autorización de las autoridades locales para llevar a cabo el proceso de regularización.
- III. Formar parte de un catálogo que deberá ser generado por la Instancia Ejecutora.
- IV. Contar con Opiniones Técnicas favorables desde el punto de vista urbano y de análisis de riesgos, emitidas por parte de las autoridades competentes, para asegurar que los lotes a regularizar se localicen en áreas aptas para el desarrollo urbano.
- V. Contar con un diagnóstico de la cobertura general de servicios (agua potable, drenaje, energía eléctrica, manejo de residuos sólidos y transporte masivo).
- VI. Estar considerado en el Programa de Trabajo elaborado por la instancia Ejecutora.
- VII. Preferentemente contar con Atlas de Peligros Naturales o de Mapas de Riesgos.

El Programa dentro de su operación y selección de beneficiarios para otorgar el beneficio y apoyo a los hogares beneficiarios, se sustenta en las solicitudes debidamente integradas que ordena en orden cronológico de recepción y sujetas a la disponibilidad presupuestal por Entidad Federativa.

Para seleccionar los hogares que serán apoyados, la Instancia Ejecutora previamente verificará el cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad capítulo 3.5.1 de las ROP (2018) e integrará analíticamente la demanda de apoyos por localidad, municipio y entidad federativa.

Actualmente existen varias razones por las cuales no se dispone de una cuantificación acertada de la población objetivo, 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 se acompaña 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.

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, carece de registros sobre las viviendas que se encuentran ubicadas en suelo irregular, si son propias (totalmente pagadas) y se encuentran en terrenos sobre asentamientos irregulares, sin embargo sus resultados no fueron tan confiables puesto que reportó que el 1.7% de las viviendas propias se encontraban en suelo irregular, mientras que el porcentaje fue de sólo 0.7%, cifras que no guardan verosimilitud con la magnitud de la problemática. Si bien no se consideró aquellas viviendas que no estaban totalmente pagadas.

Pero que sí se encontraban sobre suelo irregular, las cifras arrojadas por la ENIGH 2016.

Si bien la validación implica comparar el contenido del expediente con la información y respaldo documental incorporados en el SIDI -PASPRAH, esta herramienta informática se utiliza para sistematizar las actividades y resultados de la validación.

Las instancias ejecutoras, que son las encargadas de examinar y, si son procedentes, aprobar las solicitudes, considerando los criterios de elegibilidad del Programa, en particular la situación de pobreza patrimonial de acuerdo al CIVI, tienen claro que su decisión debe ser validada por las delegaciones, para lo cual les envían los expedientes aprobados. Cabe aclarar que las delegaciones de la SEDATU no validan la decisión de los ejecutores en el caso de las solicitudes que no son aprobadas.

El otorgamiento de los subsidios está sistematizado en el SIDI -PASPRAH, donde se registra la autorización de los subsidios, la transferencia al ejecutor y la aplicación para la liberación de las escrituras del beneficiario, lo cual permite integrar el padrón de beneficiarios y realizar el seguimiento del otorgamiento de los apoyos.

Como los documentos normativos del Programa contienen los procedimientos para otorgar los apoyos, estos se pueden consultar sin restricciones en el portal de la SEDATU.

Los procedimientos para la transferencia de los subsidios del PASPRAH establecidos dentro de las ROP 2018 son congruentes con los Capítulos 5.1 Ejercicio y Aprovechamiento de Recursos, y 5.2, Proceso de Operación, de las ROP (2018) del Programa.

Los cambios destinados a agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes, en los últimos tres años parten de la incorporación en las ROP de un diagrama de flujo de los mecanismos de selección que muestran la participación de las delegaciones SEDATU, instancia ejecutora y solicitantes; esto contribuye a dar orden y estandarización al proceso de entrega de apoyos. En las ROP se complementa este esfuerzo con la introducción de la CIVI, que busca agilizar y uniformar la recopilación de información del Programa PASPRAH. Con este instrumento se avanza en la conformación de una plataforma única de los programas de la SEDATU. Adicionalmente, se diseña el cuestionario específico para PASPRAH donde se consignan datos de identificación geográfica, características y domicilio del lote a regularizar.

Otros instrumentos de apoyo para la agilización del proceso son los formatos tipo para la notificación a los beneficiarios y la carta de liberación de adeudo. En 2010, se desarrolló e implementó el SIIPSO- PASPRAH, aplicación informática para hacer la revisión, validación, aprobación, control y seguimiento general del Programa. El cual actualmente se cambió por el Sistema Informático de Información (SIDI FONAHPO PASPRAH), ya que el SIIPSO dejó de prestar sus servicios como software del PASPRAH.

La cuantificación de los asentamientos humanos irregulares, base de las poblaciones potencial y objetivo, que el INSUS u otras instancias ejecutoras proporcionan al PASPRAH para identificación, número y características de los hogares dentro de sus polígonos, que propone para recibir el apoyo del Programa. Es factible cuantificar y caracterizar mediante un modelo estadístico los hogares que se ubican en los asentamientos humanos irregulares, aprovechando la información de censos y encuestas nacionales.

### **5.3 Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios.**

El programa PASPRAH mantendrá una estrategia para la integración y actualización del padrón de beneficiarios, considerando los objetivos de la población objetivo y la población atendida, bajo las herramientas normativas que la Administración Pública Federal y, en su caso, las entidades federativas y municipales aportan, para la integración de los distintos Padrones con un sistema de información que facilite la planeación estratégica, la ejecución eficaz y la evaluación integral de la política distributiva del país, favoreciendo y garantizando en forma progresiva mayor equidad, transparencia, simplificación administrativa, eficiencia y efectividad.

El Programa propondrá ante las instancias competentes, mecanismos de interconexión que permitan integrar y mantener vigente y actualizado el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), emitido por la Secretaría de Función Pública, mediante el uso de tecnologías de información, para mantener un sistema acorde, seguro y efectivo en el proceso de la información de los beneficiarios, con la transparencia en su consulta y obtención de datos de los beneficiarios.

Se verificará que los beneficiarios del Programa, correspondan realmente a la población objetivo y atendida definidas en las disposiciones legales y administrativas aplicables en el programa, sin perjuicio de la verificación que para tal efecto, realicen las distintas dependencias y entidades, para corroborar que el padrón de beneficiarios cumpla con los estatutos y normas establecidas de acuerdo al Decreto por el que se creó el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales emitido en el DOF el 12 de enero de 2006.

Para la integración y operación del padrón de beneficiarios resulta fundamental el instrumento diseñado para obtener información de los solicitantes y de sus familias; esto es la Cédula de Información de Vivienda (CIVI), instrumento vital para saber si este candidato o candidata cuentan con las características específicas para convertirse en un beneficiario del Programa, ya que una de las condiciones básicas a cumplir es que se encuentre en pobreza, lo cual se somete a evaluación, partiendo de la información recabada en el instrumento señalado. La CIVI definida para el ejercicio fiscal actual, presenta características de diseño que determinan se califiquen como beneficiarios del Programa a los poseedores de hogares, que dentro de los criterios que el programa especifica en sus ROP,(2018) cumplen con el criterio de encontrarse en pobreza y que son sujetos del apoyo federal.

Se establece una coordinación permanente entre las dependencias y entidades y, en su caso, entidades federativas, municipios y demás instituciones vinculadas con el Programa, para contribuir a la eficiencia y eficacia de la operación de este último, integrando un sistema de información común del Padrón, que mediante la CURP, el RFC y otras claves que al efecto se utilicen, permite tener una relación de cada uno de los beneficiarios.

Coadyuvar con una adecuada evaluación del funcionamiento y los resultados del Programa, generando los reportes correspondientes, estadísticos, de cobertura, así como informes que permitan tener la intercomunicación con las dependencias y entidades solicitantes. Identificando claramente a los beneficiarios, validando y analizando de manera integral la información del Padrón.

Las instancias ejecutoras del Programa serán las instancias responsables del padrón de beneficiarios, proporcionaran los elementos de información requeridos por las dependencias y entidades que lo soliciten, para coadyuvar a que la equidad en la distribución de los apoyos económicos, se haya realizado de forma, transparente y no discriminatoria, así como haber brindado la asesoría y el apoyo a las dependencias, entidades, personas solicitantes y quienes por su requerimiento oficial soliciten la información necesaria para poder entender correctamente las ventajas y oportunidades que el programa ofrece.

La Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda como instancia coordinadora es quien conjuntamente con las instancias auxiliares del programa (Delegaciones SEDATU), verificarán que los procesos de registro de los solicitantes y beneficiarios, estén debidamente registrados conforme a la normatividad aplicable.

Se deberá actualizar y depurar el Padrón de beneficiarios con la información fehaciente que se recabe y conforme a los procedimientos establecidos con la finalidad de garantizar la calidad de la base de datos del SIIPP-G prevista en el artículo 5 del Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales emitido en el DOF el 12 de enero de 2006. De conformidad con el diagrama de flujo en el proceso de levantamiento de la Cédula de Información de Vivienda (CIVI), de su captura y validación para conformar el padrón de beneficiarios y su integración en la operación, resulta fundamental este instrumento diseñado para obtener información de los solicitantes y de sus familias; para que ya calificados debidamente por el programa, y habiendo verificado que se encuentran en pobreza, se proceda a incluirlos dentro de los registros del padrón de beneficiarios como sujetos del apoyo del programa.

#### Operación de la Cédula de Información de Vivienda (CIVI)

Como se menciona la CIVI, es el instrumento base que permite contar con los elementos informativos para delinear el perfil social de los solicitantes, lo cual se realiza mediante el llenado de la misma por los promotores sociales de la instancia ejecutora en las mesas de atención a petición del solicitante. Esta información se captura en el sistema informático implementado por la SEDATU por las instancias ejecutoras, y posteriormente se realiza un envío de información a sus oficinas centrales para su evaluación con base en los criterios de elegibilidad señalados en las Reglas de Operación del Programa (2018).

La CIVI, está integrada por apartados o módulos informativos estructurados de la siguiente forma:

- Datos Generales del Jefe del Hogar y su Cónyuge
- Datos de Ubicación del Hogar
- Datos sobre el Apoyo Solicitado
- Datos Socioeconómicos sobre nivel de educación y acceso a servicios de salud
- Características físicas y servicios de la vivienda

Con lo cual se obtiene la información necesaria para la identificación de los beneficiarios.

Con la finalidad de contribuir a mejorar la operatividad del Programa en este rubro se cuenta con una aplicación informática que permite llevar a cabo un proceso de sistematización y actualización de la base informativa que se genera inicialmente, a partir del censo de verificación de uso, posesión y destino de lotes, que son lo que conforma el potencial universo de beneficiarios elegibles, así como para la captación y aplicación de la CIVI.

Del universo de beneficiarios elegibles que se considera como el padrón base del Programa, una vez sometido a la evaluación de las reglas de operación, se determina lo

que se considera como el padrón activo de beneficiarios, el cual es remitido por las instancias ejecutoras a las representaciones SEDATU en las Entidades Federativas, siendo estas a las que se les aplica un proceso de verificación en sitio por parte de la delegación estatal de la SEDATU, respecto a las condiciones manifestadas en la CIVI. Este es un proceso continuo que permite una actualización periódica de los padrones en forma continua.

La validación de datos e integralidad de los mismos actualmente se realiza mediante el uso del Sistema Integral de Información (SIDI), para el manejo de hojas de cálculo y bases de datos, aprovechando las funciones propias del mismo, esto se lleva a cabo a nivel central de la SEDATU.

#### 5.4. Matriz de Indicadores.

Detalle de la Matriz								
<b>Ramo:</b>	15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano						2018	
<b>Unidad Responsable:</b>	511 - Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda							
<b>Clave y Modalidad del Pp:</b>	S - Sujetos a Reglas de Operación							
<b>Denominación del Pp:</b>	S-213 - Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares							
Clasificación Funcional:								
<b>Finalidad:</b>	2 - Desarrollo Social							
<b>Función:</b>	2 - Vivienda y Servicios a la Comunidad							
<b>Subsunción:</b>	1 - Urbanización							
<b>Actividad Institucional:</b>	10 - Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana							
Fin								
Objetivo			Orden			Supuestos		
Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante el otorgamiento de apoyos económicos para regularizar los hogares poseedores de lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares.			1			Se mantiene estable la política de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, impulsando la legalidad y la certeza jurídica en la tenencia de la tierra.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de hogares de lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares que recibieron el apoyo económico del Programa para obtener su documento oficial que les da certeza jurídica de su lote.	Mide en qué proporción disminuyen los hogares poseedores de lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares que recibieron el apoyo económico del Programa, con respecto a la población total de hogares irregulares identificados en la	(Porcentaje de hogares poseedores de lotes en asentamientos humanos irregulares que recibieron el apoyo económico del Programa en el año / total de hogares irregulares identificados en la ENIGH 2008-INEGI)*100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual	Padrón de beneficiarios del Programa de la SEDATU. Y la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH 2008) INEGI.



	ENIGH 2008 INEGI.							
Entidades federativas que llevan a cabo acciones de ordenamiento territorial.	El indicador se refiere al porcentaje de entidades federativas apoyadas con recursos para realizar su programa de ordenamiento territorial, así como estudios o proyectos que guíen la reubicación de la población en zonas de riesgos	Entidades federativas que elaboran o actualizan su programa de ordenamiento territorial y/o realizan estudios y proyectos para la reubicación de la población en zonas de riesgos /Total de entidades federativas)*100. Las acciones derivadas de la elaboración de los programas de ordenamiento territorial y de los estudios de reubicación, están orientadas a planificar el uso eficiente del suelo y contribuir a mejorar el bienestar de la población	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual	

**Propósito**

<b>Objetivo</b>	<b>Orden</b>	<b>Supuestos</b>
Hogares en condición de pobreza que tienen posesión pero no certeza jurídica sobre el lote que habitan y que se ubican en localidades de 2500 habitantes o más, en asentamientos humanos irregulares susceptibles de regularización obtienen certeza jurídica.	1	Que los poseedores de lotes irregulares solicitantes del apoyo del Programa tengan conocimiento de la importancia que conlleva la obtención de la certeza jurídica de su lotea regularizar.

Indicador	Definición	Método de Calculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de hogares poseedores de lotes irregulares que obtuvieron el apoyo económico del Programa en el año para obtener su título de propiedad, respecto de los hogares poseedores de lotes irregulares que se proyectaron como meta en el año.	Mide el porcentaje de hogares regularizados respecto a los hogares determinados como meta del programa en el año.	(Número de hogares poseedores de lotes irregulares que se les entregó apoyo económico por parte del Programa para obtener la regularización de su lote en el año/ Total de hogares poseedores de lotes irregulares proyectados como meta en el año)*100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual	Padrón de beneficiarios del Programa de la SEDATU.

**Componente**

<b>Objetivo</b>	<b>Orden</b>	<b>Supuestos</b>
Apoyos económicos otorgados a hogares para la regularización de lotes	1	Los poseedores de lotes irregulares proporcionen la

irregulares ubicados en asentamientos humanos irregulares.						información necesaria a la instancia ejecutora, para la obtención de su carta de liberación de adeudo.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de hogares poseedores de lotes irregulares que obtuvieron carta de liberación de adeudo.	El indicador muestra el número de hogares poseedores de lotes irregulares que obtuvieron su carta de liberación de adeudo con respecto al total de solicitantes.	(Porcentaje de hogares poseedores de lotes irregulares que obtuvieron su carta de liberación, con relación al total de los solicitantes en el año)*100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual	Padrón de beneficiarios del programa PASPRAH de SEDATU.
<b>Actividad</b>								
<b>Objetivo</b>			<b>Orden</b>			<b>Supuestos</b>		
Aplicación del CUIS a los poseedores de lotes irregulares establecidos en los polígonos autorizados por la instancia coordinadora.			1			Que los solicitantes del apoyo económico del Programa pertenezcan a los polígonos autorizados.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de CUIS aprobados en el ejercicio fiscal correspondiente respecto al total de CUIS levantadas en el ejercicio fiscal correspondiente.	Con base en los CUIS levantados en campo, el indicador señala el porcentaje de CUIS que se aprobaron.	(CUIS aprobadas en el ejercicio fiscal correspondiente/ CUIS levantados en el ejercicio fiscal correspondiente (*100.	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Se realiza a través de las instancias ejecutoras que conservan en archivos físicos los CUIS levantados, la captura se realiza y se mantiene en el SIIPSO. Asimismo los CUIS aprobados se procesan y se archivan electrónicamente en el mismo sistema.

## **5.5. Estimación del Costo Operativo del Programa.**

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) mantiene entre sus objetivos impulsar el ordenamiento territorial con la regularización de la tenencia de la tierra en su ámbito de la propiedad rural, y urbana, así como elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral. Asimismo, busca promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y metropolitano.

Con objeto de caracterizar estas problemáticas, y atender su situación a cada uno de estos fenómenos, la SEDATU contempla la atención en primer lugar al panorama de la pobreza a nivel nacional, donde describe lo que sucede con la pobreza en el ámbito rural, y una descripción del desarrollo urbano y vivienda.

De acuerdo a la operación del Programa se describen dos variables básicas de toda intervención de operación y desarrollo: el presupuesto y la cobertura. En el caso del primero, se considera el gasto ejercido con relación al presupuesto asignado en el ejercicio fiscal correspondiente. En el segundo caso, se caracteriza de manera general la población a la que se dirige el programa, los cambios en los tres tipos de población y su eficiencia en la cobertura.

El gasto ejercido por costo de operación del programa en los ejercicios fiscales ya reportados, se ha proyectado siempre en el porcentaje establecido por la Dirección General de Programación y Presupuesto que en su momento avala y autoriza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y que se especifica dentro de las Reglas de Operación en el numeral 5.4 denominado Gastos de Operación de cada ejercicio fiscal correspondiente y que a la letra dice:

*“Para el desarrollo de diversas acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento y evaluación externa, se podrán destinar recursos de hasta el 5.145% del presupuesto asignado al Programa, dichas erogaciones serán congruentes con las partidas presupuestales dispuestas en el Clasificador por Objeto del Gasto en vigor, principalmente en los conceptos de remuneraciones al personal contratado por honorarios para la operación del programa, materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales, Productos alimenticios para el personal que realiza labores en campo o de supervisión en el desempeño de funciones oficiales, combustibles, lubricantes y aditivos, así como herramientas, refacciones y accesorios menores para vehículos oficiales, vestuario y uniformes para el personal en campo, servicios de investigación y otras asesorías para la operación de programas, servicios de traslado y viáticos del personal en el desempeño de comisiones y funciones oficiales, gastos para reuniones de carácter oficial, así como materiales de difusión debidamente validados por la Dirección General de Comunicación Social de la SEDATU, entre otros que coadyuven a la operación del Programa.”*

Lo anterior, atendiendo el Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la administración pública federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de diciembre del 2012; los Lineamientos para la aplicación y seguimiento de dichas medidas, publicados en el DOF el 30 de enero del 2013, los Lineamientos por los que

se establecen medidas de austeridad en el gasto de operación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el DOF el 22 de febrero de 2016 y demás normatividad aplicable.

Una de las fortalezas de estos programas es que el logro de los resultados incide directamente en el nivel de la pobreza, pues se relacionan directamente con la carencia en el acceso a la calidad y espacios de la vivienda, y a un grupo de población que, no tiene acceso a instituciones de crédito para la adquisición de vivienda.

Entre las áreas de oportunidad de estos programas está que algunas de las intervenciones podrían tener un costo operativo con consecuencias no esperadas ya que pueden abatir la ubicación en lotes irregulares en condición de pobreza. Sugiriendo instrumentar acciones de monitoreo de las acciones realizadas; así como especificar de manera precisa la problemática que buscan solucionar y la población a la que se dirige el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH). En su cobertura de atención y operación el Programa, se aplica a nivel nacional en los polígonos ubicados en las localidades de al menos 2,500 habitantes, considerando el Catálogo de Claves de Entidades Federativas, Municipios y Localidades del INEGI, y en su caso en los polígonos ubicados en las localidades donde se aplique el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y en las zonas urbanas que presentan condiciones de vulnerabilidad social y requieran aplicar acciones anticipadas para la reducción de conflictos sociales ubicadas preferentemente, en las demarcaciones urbanas del Programa Nacional para La Prevención Social de la Violencia y Delincuencia( PNPSVD).

El PASPRAH opera contribuyendo a promover el desarrollo urbano, el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante el otorgamiento de apoyos para los hogares poseedores de lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares de los polígonos de actuación, con el objeto de regularizar la propiedad de dichos lotes y tener acceso a los servicios básicos.

Manteniendo sus objetivos específicos en la fase de otorgar apoyos económicos a poseedores de sus lotes, para obtener certeza jurídica y documental en la tenencia de la tierra para la regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares, y la de otorgar certeza jurídica y documental en la tenencia de la tierra de los lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares, a efecto de que sus poseedores, con el tiempo, tengan acceso a servicios urbanos básicos y consoliden áreas urbanas formales y sustentables.

## **6 PRESUPUESTO.**

### **6.1 Fuentes de Financiamiento.**

Las fuentes de financiamiento para el Programa, dentro del presupuesto asignado para su ejercicio, operación y desarrollo se deberán de registrar dentro de la Partida Presupuestal 43101 "Subsidios a la Producción"

Lo anterior, atendiendo el Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de diciembre del 2012; los Lineamientos para la aplicación y seguimiento de dichas medidas, publicados en el DOF el 30 de enero del 2013, los Lineamientos por los que se establecen medidas de austeridad en el gasto de operación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el DOF el 22 de febrero de 2016 y demás normatividad aplicable. El monto que se asignó al Programa para su operación y desarrollo en el ejercicio fiscal 2013, dentro de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano a la que se le sectorizó fue de \$237, 424,498.00 pesos m.n. mismo que se ejerció para apoyo de la población que estaba en posesión de un lote en asentamientos irregulares y que carecía de su documento oficial que le daba certeza jurídica de su propiedad.

El programa del periodo 2013 al 2018 se le ha autorizado un total de \$1, 118, 392, 573.00 mismos que están distribuidos de la siguiente manera:

**Cuadro 7. Presupuesto PASPRAH 2013-2018**

Año	PRESUPUESTO AUTORIZADO EN PEF DEL PASPRAH PERÍODO 2013-2018					
	Presupuesto Autorizado PEF	SUBSIDIOS	GASTOS DE OPERACIÓN	PORCENTAJE SUBSIDIOS	PORCENTAJE GASTOS OPERACIÓN DE ACUERDO A ROP	TOTAL PORCENTAJE
2013	\$ 237.424.498.00	\$ 222.822.891.00	\$ 14.601.607.00	93.85%	6.15%	100%
2014	\$ 237.420.000.00	\$ 223.174.800.00	\$ 14.245.200.00	94.00%	6.00%	100%
2015	\$ 245.521.721.00	\$ 231.526.983.00	\$ 13.994.738.00	94.30%	5.70%	100%
2016	\$ 193.153.206.00	\$ 182.693.960.00	\$ 10.459.246.00	94.59%	5.41%	100%
2017	\$ 105.316.943.00	\$ 99.898.387.00	\$ 5.418.556.00	94.86%	5.14%	100%
2018	\$ 99.556.205.00	\$ 94.687.907.00	\$ 4.868.298.00	95.11%	4.89%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1.118.392.573.00</b>	<b>\$ 1.054.804.928.00</b>	<b>\$ 63.587.645.00</b>	<b>94.31%</b>	<b>5.69%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2013-2018.

Con base en la fórmula de distribución y los recursos asignados al PASPRAH en el presupuesto de egresos 2018. En el cuadro No 7 se muestra la distribución de los recursos y por consiguiente de acciones, resultantes a la planeación de atención a hogares beneficiados.

**Cuadro 8. Distribución de recursos y acciones por entidad federativa**

<b>PROGRAMA PARA REGULARIZAR ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES (PASPAH) PRESUPUESTO AUTORIZADO META 2018</b>		
Entidad Federativa	Acciones	Aportación Federal
Aguascalientes	0	\$ -
Baja California	0	\$ -
Baja California Sur	0	\$ -
Campeche	0	\$ -
Coahuila	0	\$ -
Colima	0	\$ -
Chiapas	0	\$ -
Chihuahua	0	\$ -
Ciudad de México	0	\$ -
Durango	0	\$ -
Guanajuato	0	\$ -
Guerrero	1,420	\$ 14,200,000.00
Hidalgo	0	\$ -
Jalisco	0	\$ -
Estado de México	2,557	\$ 25,567,907.00
Michoacán	947	\$ 9,470,000.00
Morelos	0	\$ -
Nayarit	0	\$ -
Nuevo León	0	\$ -
Oaxaca	0	\$ -
Puebla	1,894	\$ 18,940,000.00
Querétaro	0	\$ -
Quintana Roo	0	\$ -
San Luis potosí	0	\$ -
Sinaloa	1,420	\$ 14,200,000.00
Sonora	0	\$ -
Tabasco	284	\$ 2,840,000.00
Tamaulipas	0	\$ -
Tlaxcala	0	\$ -
Veracruz	947	\$ 9,470,000.00
Yucatán	0	\$ -
Zacatecas	0	\$ -
<b>Total Nacional</b>	<b>9,469</b>	<b>\$ 94,687,907.00</b>

## **6.2 Impacto presupuestario.**

Actualmente el Programa PASPRAH, no tiene una evaluación de Impacto Presupuestario, que complementa el presente Diagnóstico del Programa, ya que su evolución en operación y desarrollo desde su creación se ha sustentado en evaluaciones acordadas en los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y en el Programa Anual de Evaluación emitido para cada ejercicio fiscal correspondiente en operación y desarrollo para los Programas de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal correspondiente respectivo.

De acuerdo a los Reglamentos interiores, decretos y demás ordenamientos que se considera que tengan un impacto presupuestario y con base al Presupuesto de Egresos de la Federación en la estrategia programática de la SEDATU ha alineado sus programas presupuestarios al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2013-2018) en el siguiente objetivo:

### **“Objetivo 1: Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo.”**

Este objetivo requiere la coordinación de los tres órdenes de gobierno y de los diversos, de igual manera es esencial regularizar los asentamientos humanos, ciudades y zonas metropolitanas con problemas de tenencia de la tierra, la estandarización de procesos y la homologación registral de los catastros en zonas rurales de los estados y municipios, es otra de las herramientas que se siguen utilizando en el ordenamiento territorial, así como para dar certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

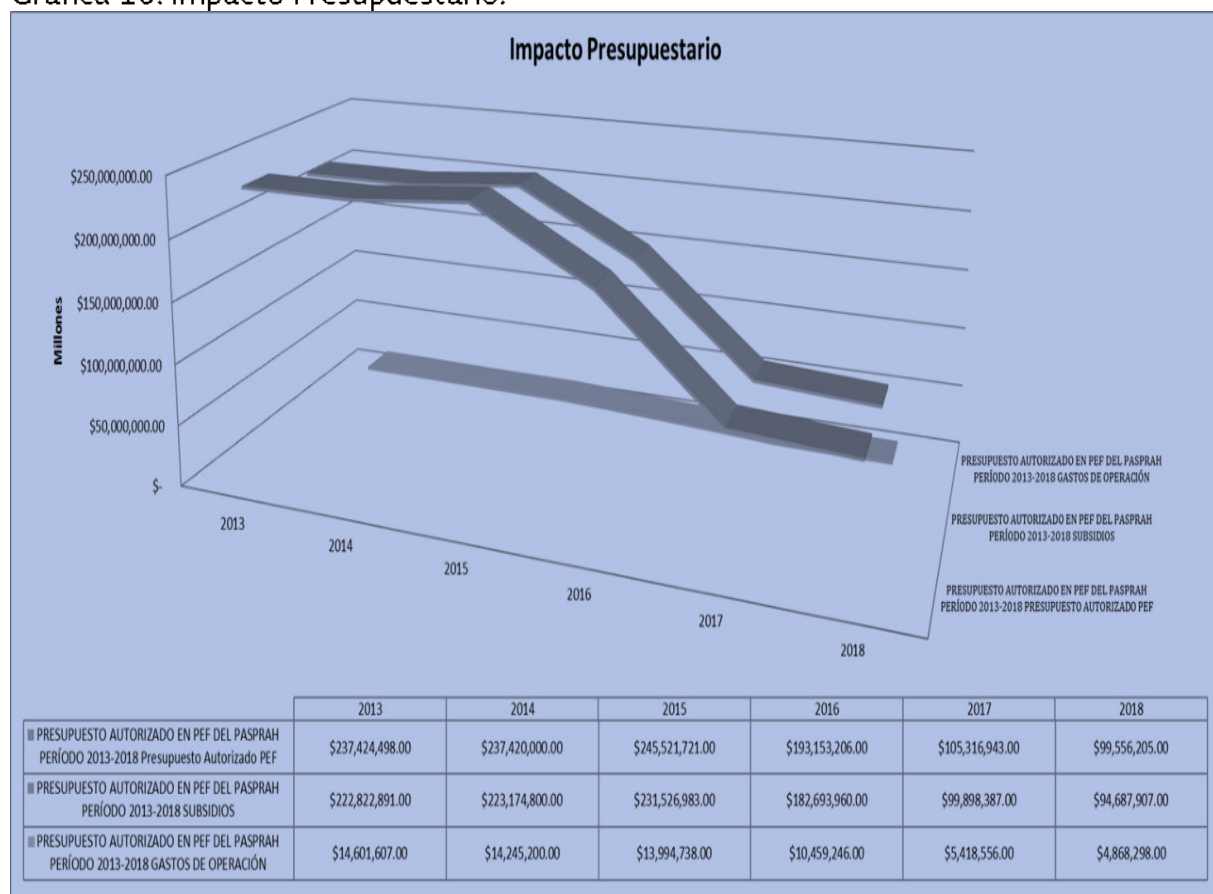
Uno de los programas presupuestarios que contribuyen a alcanzar este objetivo es el programa presupuestario (S-213) Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, el cual para su ejercicio fiscal 2018 tiene una meta anual programada de 9,990 hogares regularizados con título de propiedad que les otorgue certeza jurídica de su lote;

El programa señala que para gastos de operación de acuerdo a sus ROP para el desarrollo de diversas acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento y evaluación externa, que se podrán destinar recursos de hasta el 5.145% del presupuesto asignado al Programa, dichas erogaciones serán congruentes con las partidas presupuestales dispuestas en el Clasificador por Objeto del Gasto en vigor, principalmente en los conceptos de remuneraciones al personal contratado por honorarios para la operación del programa, materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales, Productos alimenticios para el personal que realiza labores en campo o de supervisión en el desempeño de funciones oficiales, combustibles, lubricantes y aditivos, así como herramientas, refacciones y accesorios menores para vehículos oficiales, vestuario y uniformes para el personal en campo, servicios de investigación y otras asesorías para la operación de programas, servicios

de traslado y viáticos del personal en el desempeño de comisiones y funciones oficiales, gastos para reuniones de carácter oficial, así como materiales de difusión debidamente validados por la Dirección General de Comunicación Social de la SEDATU, entre otros que coadyuvan a la operación del Programa.

En la gráfica 10 podemos observar el comportamiento que en el programa ha tenido de los años 2013 a 2018. Para el año 2013 el programa tuvo un presupuesto autorizado por el PEF DE \$ 237, 424,498.00, de los cuales, para subsidio correspondió a 93.85% y para gastos de operación 6.15%, para 2014 el PEF autoriza \$237, 420, 000.00, de los cuales para subsidio corresponden a 94% y gastos de operación 6%; para 2015 el PEF autoriza \$245,521,721.00 de los cuales para subsidio corresponden 94.30% y gastos de operación 5.70%; en 2016 el PEF autoriza \$193,153,206.00 de los cuales para subsidio corresponden 94.59% y gastos de operación 5.41%; para 2017 el PEF autoriza \$105,316,943.00 de los cuales para subsidio corresponden 94.86% y gastos de operación 5.14%; por ultimo para 2018 el PEF autoriza \$99,556,205.00 de los cuales para subsidio corresponden 95.11% y gastos de operación 4.89%;

Grafica 10. Impacto Presupuestario.



Elaboración propia en base a PEF 2014-2018



Actualmente con la actualización al Diagnóstico del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares se propone un presupuesto que sea prominente para su operación y desarrollo, con la finalidad de abatir el problema que representa la marginalidad, pobreza y la falta de certeza jurídica de la propiedad, de los poseedores que no tienen la capacidad económica para cubrir el costo del documento oficial o escritura.

## **Órdenes gráficas, imágenes y cuadros.**

### **Gráficas.**

- Grafica 1. El suelo según su tipo de propiedad.
- Grafica 2. Evolución de la población urbana y rural en México.
- Grafica 3 porcentaje de población por tamaño de localidad, 2009-2030.
- Grafica 4 requerimientos anuales de suelo 2013-2030.
- Grafica 5 número de hogares que tienen acceso a créditos para vivienda por condición de pobreza, 2000 y 2008.
- Grafica 6. Porcentaje de hogares que tienen acceso a créditos de vivienda por condición de pobreza 2000 y 2008.
- Grafica 7. Crédito vigente total a la vivienda otorgada por la banca comercial y por tipología: media-residencial y económica-interés social, 2012-junio2015.
- Grafica 8. Porcentaje de hogares en viviendas propias sin escrituras.
- Gráfica 9. Población potencial por entidad federativa, 2010.
- Grafica 10. Impacto Presupuestario.

### **Imágenes**

- Imagen 1 evolución de la pirámide poblacional en México 1970, 1990, 2005, 2010 y 2015.
- Imagen 2 distribución territorial de las ciudades que integran el SUN por tipo de ciudad. 2010.

### **Cuadros.**

- Cuadro 1 demanda de vivienda por componente, 2018.
- Cuadro 1.1. Porcentajes de viviendas propias, rentadas y prestadas por tipo de pobreza, 1992 y 2008.
- Cuadro 2. Estimaciones sobre la magnitud del problema de la irregularidad o falta de certeza jurídica.
- Cuadro 3. Población potencial del PASPRAH por sexo del jefe del hogar y tamaño del hogar, comparativo 2008 y 2010.
- Cuadro 4. Características generales de los hogares de la población potencial.
- Cuadro 5. Variables de la Fórmula de Distribución.
- Cuadro 6. Coberturas de Apoyos.
- Cuadro 7. Presupuesto PASPRAH 2013-2018.
- Cuadro 8. Distribución de recursos y acciones por entidad federativa.

## Bibliografía

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2339-I, miércoles 12 de septiembre de 2007.  
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/sep/20070912-I.html>

Diario Oficial de la Federación [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013)

DOF 02 de Abril de 2013, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294174&fecha=02/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294174&fecha=02/04/2013)

Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012, elaborado por la SEDESOL la Secretaría de Gobernación y CONAPO,  
<http://conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1539/1/images/ParteslaV.pdf>

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, núm. 194. 1 de agosto de 2005. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-33.htm>

UNAM-SEDESOL. 2006. "Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano".

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

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.

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..

UAM-SEDESOL. 2007 "Costos y beneficios de los mercados formal e informal de suelo para familias con bajos ingresos"

Bazant, Jan. 2004. "Asentamientos irregulares. Guía de soluciones urbanas". México. Editorial Trillas. 2001. "Periferias urbanas". México. Editorial Trillas

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.

Fuente: Consejo Nacional de Población, "Proyecciones de la Población de México 2005-2050", CONAPO, [http://www.portal.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36&Itemid=294](http://www.portal.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=294), (consultado el 17 de diciembre de 2013). Población urbana: población en localidades de 15 mil y más habitantes. Población rural: población en localidades de menos de 15 mil habitantes. Fuente: ONU Hábitat SEDESOL (2011). Estado de las ciudades de México

II Censo de Población y Vivienda 2005 y proyecciones de los hogares totales 2005-2030 de CONAPO.

Anzaldo, Carlos. 2009. Tendencias y potencial demográfico de las ciudades medias de México en "Foro nacional: las políticas de población en México. CONAPO

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.

UAM-SEDESOL. 2007 "Costos y beneficios de los mercados formal e informal de suelo para familias con bajos ingresos"

Fuente: Estado Actual de la Vivienda 2015. CIDOC.  
[http://doc.shf.gob.mx/estadisticas/EdoActualVivienda/Documents/EAVM\\_2015.pdf](http://doc.shf.gob.mx/estadisticas/EdoActualVivienda/Documents/EAVM_2015.pdf)

CIDOC-SHF. 2008. "Estado Actual de la Vivienda en México".

Estado Actual de la Vivienda en México 2015, CIDOC / SHF 2015

Demanda de vivienda 2018. Dirección de Análisis Sectorial y Desarrollo de Negocios de la Sociedad Hipotecaria Federal. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/301423/Demanda\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/301423/Demanda_2018.pdf)

<sup>1</sup> Estado Actual de la Vivienda 2016. CIDOC. <https://www.gob.mx/shf/documentos/estado-actual-de-la-vivienda-en-mexico-eavm-2016>

Estado Actual de la Vivienda en México 2015. CIDOC/SHF, 2015

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 François Tomas, coord. UNAM

ONU-Habitat. 2003. The challenge of slums: global report on human settlements. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.

Azuela y Tomas (1997)

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 François Tomas, coord. UNAM.

Bazant, Jan. 2004. "Asentamientos irregulares. Guía de soluciones urbanas". México, Editorial Trillas. 2001. "Periferias urbanas". México, Editorial Trillas.

[http://insus.gob.mx/transparencia/reglas\\_operacion/reglas\\_PASPRAH\\_2017.pdf](http://insus.gob.mx/transparencia/reglas_operacion/reglas_PASPRAH_2017.pdf).

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_IEPDS2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf)