



Munich Personal RePEc Archive

Economic vision of irregular settlements in Mexico City

Villalobos López, José Antonio

Instituto Politécnico Nacional. Escuela Superior de Economía

20 April 2022

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/112817/>
MPRA Paper No. 112817, posted 21 Apr 2022 08:19 UTC

VISIÓN ECONÓMICA DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA CIUDAD DE MÉXICO ECONOMIC VISION OF IRREGULAR SETTLEMENTS IN MEXICO CITY

ABSTRACT

In Mexico, 34.8% of owned homes are in some irregular situation (they do not have deeds, they are not in the name or they do not know who the owner is). In Mexico City there are 337,545 homes in an irregular situation (23.6% of the entity), of these 83,601 are registered in the name of another person and 246,283 do not have deeds. In order to have a mortgage loan in the year 2000 it was necessary to have income equivalent to 6.26 times the minimum wage, for 2016 housing loans are only granted with income of five minimum wages (above 11,108 pesos), where 85% of the population did not meet this condition. In 2012, a property could be regularized with an expenditure of less than eight thousand pesos, if it was done through CORETT, allocating up to a tenth of the regular cost of the public deed, reaching a regular cost of 50 thousand to 80 thousand pesos. The irregular settlements are explained by these reasons: 'ant' occupation; planned collective occupation; sale by ejidal or communal authorities; subdivision without delivery of deeds or public services; and real estate or private fraud.

RESUMEN

En México el 34.8% de las viviendas propias se encuentran con alguna situación irregular (no tienen escrituras, no están a nombre o no saben quién es el dueño). En la Ciudad de México se tienen 337,545 viviendas en situación irregular (el 23.6% de la entidad), de éstas 83,601 se encuentran registradas a nombre de otra persona y 246,283 no cuenta con escrituras. Para poder contar con un crédito hipotecario en el año 2000 se necesitaba tener ingreso equivalente a 6.26 veces el salario mínimo, par 2016 solo se otorgan créditos a la vivienda contando con ingreso de cinco salarios mínimos (arriba de 11,108 pesos), donde el 85% de la población no cumplía con esa condición. En 2012 se podía regularizar un predio con un gasto menor a ocho mil pesos, si éste se realizaba a través de la CORETT, destinando hasta una décima parte del costo regular de la escritura pública, llegando a tener un costo regular de 50 mil a 80 mil pesos. Los asentamientos irregulares se explican por estos motivos: ocupación 'hormiga'; ocupación colectiva planeada; venta por autoridades ejidales o comunales; fraccionamiento sin entrega de escrituras ni servicios públicos; y fraudes inmobiliarios o particulares.

Palabras clave: asentamiento humano; vivienda; uso de la tierra; población urbana; necesidad de vivienda

Keywords: human settlement; housing; land use; urban population; housing need

INTRODUCCIÓN

Los asentamientos humanos irregulares se pueden estudiar desde diversas ciencias o disciplinas, como el derecho, la economía, la historia, la geografía, la antropología, la arquitectura, la ingeniería, las políticas públicas, la antropología, la sociología, las ciencias ambientales o el desarrollo sustentable y sostenible. De todas las propiedades que tienen los individuos, las que se establecen sobre la tierra o bienes inmuebles sin duda son las máspreciadas y valoradas. El sentido de propiedad de la tierra arraiga a las personas y las hace pertenecer a un núcleo social y cultural

En la actualidad a nivel mundial, mil millones de personas viven en barrios marginales y asentamientos informales, según estimaciones realizadas en 2014 por la ONU-Hábitat (2021: 69) en estas condiciones se encuentra el 62% de África subsahariana; 35% de Asia meridional; 24% de América Latina y el Caribe; y 13% de África del Norte.

En la Ciudad de México existen cuando menos 800 asentamientos irregulares sobre el suelo de conservación, en los que conviven más de 40 mil familias y más de 240 mil habitantes de acuerdo a diversas fuentes (GODF 1997-2011; PAOT, 2016; Reza, 2017; citados por Matus, 2019:1). El suelo de conservación está constituido por áreas rurales y boscosas de ocho delegaciones.

Algunos autores señalan que los asentamientos irregulares más que una anomalía del desarrollo urbano, son un proceso orgánico que determina el crecimiento de las urbes, en 2009 Salazar Cruz (Sáenz, 2018: 21) señala que cerca del 70% de las ciudades mexicanas surgieron como asentamientos humanos irregulares.

1. Antecedentes históricos de la población de la Ciudad de México

El proceso histórico se puede estudiar desde varios ángulos para comprender la composición de las ciudades, señalando que las concentraciones humanas de las zonas urbanas tuvieron su origen en personas que emigraron de las áreas rurales buscando empleos y mejores condiciones de bienestar económico y social para sus familias. Marisol Cruz & de Luna López (2020: 30) plantean sobre este aspecto:

La historia de las ciudades, sus orígenes, los problemas de vivienda por el crecimiento demográfico y la disponibilidad de puestos de trabajo, hablan de la complejidad de los procesos productivos respecto a la mano de obra, la movilidad de mano de obra a los principales centros industriales (Fuentes, 1984) Caram y Pérez, 2006) Ludeña, 2006) (Caraveo, 2009) (Sánchez y Díaz-Polanco, 2011).

En la historia mexicana, se ha llegado a considerar que durante la primera década del siglo XVI la gran Tenochtitlán llegó a tener en promedio 300 mil habitantes, antes de la llegada de los españoles a su territorio (Moreno, 1985: 83). Cifras impresionantes comparadas con las

principales ciudades de España en el año 1500, donde Granada tendría 70 mil habitantes, Valencia y Sevilla 50 mil, Valladolid y Palermo 48 mil habitantes (Palomino, 2016). Se llegó a decir que los españoles vieron en el centro de la población mexicana una ciudad que podía compararse con algunos paisajes de Venecia o Constantinopla (Escalante & Alcántara, 2013: 19; citado por CDHCM, 2018: 31).

Woodrow Borah & Sherburne Cook (1989: 218; citados por Romero & Jáuregui, 2003: 27) señalan que la población de la zona central de México se estimaba en 11 millones de indígenas en el año 1519 (antes de la caída de Tenochtitlán), en 2.5 millones de habitantes en el año 1597, llegando a su punto más bajo de población en el año 1700 con solo 2 millones de personas, hasta llegar a 3.7 millones de habitantes en el año 1793.

Según se calcula la población indígena disminuyó un 90% entre 1519 y 1607, propiciada por la colonización y las nuevas enfermedades traídas por los peninsulares, Borah & Cook (1994: 6; citados por Romero & Jáuregui, 2003: 27) expresaron: “la catástrofe demográfica de México puede calificarse como una de las peores de la humanidad”. Logrando una recuperación la población indígena mexicana hasta el siglo XVIII, alcanzando 2.5 millones de personas.

Después del año 1521 comenzó a repartirse la tierra en Nueva España, en lo que se conoció como mercedes reales, las cuales eran el sistema legal que utilizó la corona española para dotar de tierras a los españoles que habían participado en la conquista, aunque al principio las mercedes reales eran concesiones que no contaban con el adjetivo de ‘propiedad’, con el tiempo y posesión se fueron convirtiendo en derechos de propiedad (Zúñiga, 2006; citado por Mireles, 2020: 11).

A partir de la consumación de la independencia se escenificaron cambios de población en las principales ciudades del país, principalmente decreciendo en zonas mineras, como fue el caso de Guanajuato, Zacatecas, Pachuca y Taxco, así como en Morelia y Puebla; las ciudades que presentan aumento de población son Ciudad de México, Guadalajara, Querétaro, Durango y San Luis Potosí.

Durante el nacimiento de la nación mexicana, Claude Bataillon (1973: 18; citado por Moreno, 1985: 84) hace ver que la población de la capital del país crece con lentitud y en el centro de la Ciudad de México se concentran las familias aristocráticas (criollas), sus servidores y el clero, mientras que en la periferia viven las clases populares, generalmente mestizos, que logran mantener el uso de lenguas indígenas y presentan predominantemente una actividad agrícola.

Como dato anecdótico la Ciudad de México después de la independencia era la capital del Estado de México, hasta que en 1827 la legislatura de esa entidad declaró a Texcoco como su capital, de acuerdo con Jorge Madrazo (Sánchez, 1996: 284).

Los efectos de la guerra de independencia se habían revertido y se concentraba mayor población en la capital del país, convirtiéndose las actividades de comercio interior y exterior en las ramas fundamentales de la economía nacional, con el apoyo de varias fuentes de información Romero Sotelo & Luis Jáuregui (2003: 31-50) nos hacen ver que la población en la Ciudad de México era de 150 mil habitantes en 1830, llegando a concentrar entre 220 mil y 270 mil pobladores para 1857.

Durante la época porfirista el proceso de urbanización y crecimiento de la Ciudad de México se da de manera constante, observándose que después de la etapa revolucionaria los aristócratas y las clases altas abandonan el centro de la ciudad para habitar los suburbios dejando sus mansiones, que fueron ocupadas por la población más pobre que la va adecuando a sus necesidades y convirtiéndolas en vecindades. Este fenómeno sucedió porque los medios de transporte se fueron modernizando.

Sánchez Luna (1996: 285-286) señala que al terminar el siglo XIX la Ciudad de México abarcaba un área de 20 km² alrededor del zócalo o plaza principal, donde las familias acomodadas tenían sus 'casas de campo' en Tacubaya, Mixcoac y Coyoacán (en aquellos tiempos pueblos cercanos al zócalo capitalino), para 1910 la ciudad tenía una superficie de 40 km². En 1930 la Ciudad de México se expande hacia las delegaciones Coyoacán y Azcapotzalco, así como zonas que abarcan Tacubaya, La Villa y San Ángel.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2021) nos señala que de acuerdo a los censos de población, la Ciudad de México registraba 541 mil habitantes en 1900, 721 mil en 1910, 906 mil en 1921, 1.76 millones en 1940, 4.87 millones en 1960, 8.83 millones en 1980, 8.6 millones en 2000 y 9.23 millones en 2020. A mediados de la segunda década del siglo XX la población pasa del millón de habitantes.

Desde 1935 se ponen en práctica las políticas nacionalistas para favorecer la educación y la industrialización, desde mi punto de vista en el sexenio de Lázaro Cárdenas se van forjando las políticas económicas que darían cabida al desarrollo estabilizador o milagro económico mexicano que se vería adelante. La denominada como etapa con crecimiento económico sin estabilización o con inflación, para algunos autores abarca de 1940 a 1954 (para mí desde 1935), convirtiendo a la capital del país en el centro de la educación, la política y las actividades industriales.

La gran expansión de la población de la Ciudad de México se acelera justo en las etapas conocidas como crecimiento económico con inflación y desarrollo estabilizador, En veinte años (de 1941 a 1960) los habitantes crecen 1.77 veces más en la entidad, alcanzando tasas de crecimiento de población asentada de 5.3% anualmente.

Antes de la década de los cuarenta del siglo pasado la capital del país se convierte en el eje económico, político, educativo, social y cultural. Al estar concentradas industrias en el Distrito

Federal, se observa una constante migración de habitantes de provincia, dirigidos a buscar mejorar sus condiciones de vida, a través de la consecución de un empleo o de conseguir educación técnica y superior. Jorge Montaña (1983: 32; citado por Romero & Jáuregui, 2003: 85) apunta al respecto:

En la Ciudad de México surgieron nuevas industrias y arribando más migrantes, ya que las potencialidades de su mercado, fuentes de empleo y la proximidad de las agencias de crédito y gubernamentales representan ventajas que estimulan una alta concentración urbana.

Todo el flujo de población que se volcaba a la capital del país no podía ser absorbido por las industrias ni por las demás actividades productivas, tomando en cuenta que la gran mayoría de migrantes tenían poca capacitación y baja educación, por lo cual tuvieron que emplearse en actividades del sector terciario, principalmente en el comercio ambulante, en la construcción como albañiles o como servidumbre del hogar. Al requerir de lugares para asentar su vivienda, el único camino que les quedaba a estas masas migrantes era invadir los terrenos de la periferia, ocasionando los problemas de irregularidad en la tenencia de la tierra (Romero & Jáuregui, 2003: 85).

El desarrollo estabilizador se considera que se alcanzó en México de 1955 a 1970, donde se registró el máximo crecimiento económico nacional, además de registrar bajas tasas de inflación y generación de empleos, por ello esta etapa se le llegó a conocer como el milagro económico mexicano o como modelo de sustitución de importaciones. De 1961 a 1980 la población del Distrito Federal se incrementa 81%, alcanzándose en este último año la población máxima registrada en el siglo XX, que se vio rebasada hasta 35 años después (en 2015).

En cuanto a la organización política, el 31 de diciembre de 1941 se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, donde se establece que éste se componía de la ciudad de México y doce delegaciones: Azcapotzalco, Iztacalco, Villa Gustavo A. Madero, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta.

En 1970 el Distrito Federal (DF) ocupa una superficie de 1,503 km², ocupando la ciudad de México un área de 142.10 km², representando 9.5% de la superficie del DF, en ese año se expide la nueva ley orgánica y se divide la entonces ciudad de México en cuatro delegaciones: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza (Sánchez, 1996: 287).

A mediados de la década de los cincuenta, el primer municipio del Estado de México donde se asentó población masiva alrededor de la capital del país fue Tlalnepantla, previendo que se multiplicara esa acción, en el año 1954 las autoridades capitalinas prohibieron la construcción de vivienda, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (2012: 55; citado por Tinoco, 2021: 38) expresaría:

...situación que estimuló la ocupación de asentamientos de manera irregular, así como el fraccionamiento de terrenos en el Estado de México donde la prohibición no se aplicaba, lo que impulsó la expansión residencial hacia los municipios mexiquenses, para la década de 1960.

A partir de la década de los setenta esas cuatro delegaciones, conocidas como zona céntrica, empezaron a 'expulsar' habitantes hacia las otras delegaciones del Distrito Federal o hacia los municipios más cercanos del Estado de México: Tlalnepantla, Nezahualcóyotl, Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec, con lo cual una parte considerada de suelo agrícola capitalina se convirtió en áreas urbanas, generando con ello el acaparamiento y la irregularidad de los terrenos en los límites de la capital del país, particularmente en las zonas ejidales y comunales.

En 1970 la llamada área urbana de la ciudad de México (AUCM) incluía las cuatro delegaciones céntricas (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza), Azcapotzalco, Coyoacán, Iztacalco, Gustavo A. Madero, una parte de las delegaciones restantes, exceptuando a Milpa Alta, donde también comprendía los municipios mexiquenses: Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Huixquilucan y La Paz (Sánchez, 1996: 289).

De la tesis de Tinoco Garduño (2021: 24 y 38) retomo dos citas que nos hablan de la población que perdió la parte céntrica del Distrito Federal, entre la década de los ochenta y los noventa:

...según estimaciones de las autoridades capitalinas, entre 1979 y 1990, estas delegaciones perdieron un millón de habitantes [Mollá, 2006: 89]...la proporción en el centro de la ciudad cayó a 13%, con las delegaciones centrales mostrando ya tasas de crecimiento negativas [Aguilar, 2002: 135].

Para ubicar la importancia de lo expresado, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021) en sus Indicadores de rezago social para 2020, señala que en el país existen 2,463 municipios en el país (incluyendo a las 16 alcaldías de la Ciudad de México), donde las cuatro alcaldías céntricas que se han mencionado, ocupan estas posiciones a nivel nacional con menor índice de rezago social o con mejor nivel de vida en el país:

- 1.- Benito Juárez
- 6.- Miguel Hidalgo
- 9.- Cuauhtémoc
- 20.- Venustiano Carranza
- Ubicándose otras alcaldías cercanas a la zona central de la capital del país, en estas posiciones: 5.- Coyoacán; 10.- Azcapotzalco; 11.- Iztacalco.

Como se aprecia, siete de las dieciséis alcaldías de la Ciudad de México se encuentran entre las veinte mejores posiciones de nivel de vida o menor índice de rezago social que corresponde a las 2,463 municipalidades del país.

De acuerdo a la última información de que se dispone del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para 2015, seis alcaldías de la Ciudad de México se encuentran entre los primeros diez lugares de ese indicador entre todos los municipios de la nación, siendo éstas: Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztacalco y Azcapotzalco; las cuales se encuentran con IDH comparable a países como Reino Unido, Israel o España; destacando la alcaldía Benito Juárez con IDH=0.944 similar al de Suiza y ocupa la primera posición en el país (PNUD, 2019: 24).

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (2010: 4; citada por Tinoco, 2021: 20) expresa sobre el proceso de urbanización del territorio de la Ciudad de México a lo largo de la historia moderna:

...se llega a ver un gran crecimiento poblacional entre los años 1930-1950, que es la época en la que se consolida la industrialización manufacturera, mientras que entre 1950-1980 se observa el mayor crecimiento demográfico, intensificándose aún más a partir de los terremotos que sufrió la ciudad en 1985, llevándose a cabo la metropolización y por último, en las dos últimas décadas del siglo, debido a la gran expansión horizontal urbana.

En lo que corresponde a las instituciones que intervendrían en el desarrollo urbano de la Ciudad de México, se tiene que en 1941 se crea la Oficina de Colonias en el Departamento del Distrito Federal, con el objetivo de atender la regularización de la tenencia de la tierra. En 1970 se crea la Dirección General de Promoción de la Habitación Popular, que se convertiría en 1972 en la Procuraduría de las Colonias Populares. En 1973 el subprocurador de Colonias Populares (Montaño, 1983: 94-95; citado por Romero & Jáuregui, 2003: 87) declararía:

...estamos cuando menos de 10 a 15 años atrasados en nuestro trabajo. En consecuencia, única y exclusivamente esperamos instrucciones de arriba y entre tanto oímos las peticiones, recibimos a la gente y los alentamos para que sigan esperando y no pierdan la paciencia. En realidad, esto es todo lo que podemos hacer por el momento. Hay cuando menos 40 pasos que cubrir antes de obtener los títulos legales.

En 1976 se crea la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (CODEUR), en 1978 para poder lograr los objetivos de ésta es creada la Dirección del Área de Recursos Territoriales, que se convertiría en 1983 en la Dirección General de Recursos Territoriales, que pasaría a ser la Dirección General de Regularización Territorial en 1984, encargada de la legalización de los predios en el Distrito Federal.

También en 1976 nace la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, con la cual se promulga el Programa General de Desarrollo Urbano, donde se establecía la zonificación pormenorizada de los usos de suelo. En 1987 se da otra versión del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, especificando aquí dos zonas en el territorio: 1) Área de desarrollo urbano; y 2) Área de conservación ecológica. En 1996 se realiza la tercera versión del programa mencionado, cambiando el área de desarrollo urbano por suelo urbano y el área de conservación ecológica por suelo de conservación.

2.- Marco teórico y derechos humanos en asentamientos irregulares

El término asentamientos irregulares aparece a mediados de la década de los cuarenta (después de la segunda guerra mundial), éstos generalmente se dan en áreas urbanas o zonas conurbadas. En países de América Latina se les ha denominado favela, rancho, campamento, barriada, villa miseria, ciudad pérdida, arrabal, cinturón de miseria, barrios subnormales, casa chorizo, ciudad informal y urbanización marginal.

La ONU-Hábitat (2021: 157) prefiere usar el término asentamientos informales, expresando al respecto:

Los asentamientos informales pueden surgir como resultado de la rápida urbanización. Los asentamientos pueden instalarse en terrenos públicos o privados y pueden aparecer de forma natural o a través de un intermediario que organiza un grupo para ocupar un terreno.

Otras características de los asentamientos irregulares es que los predios adquiridos no son reconocidos por alguna instancia de gobierno. Marisol Cruz & de Luna López (2020: 30-31) dan esta opinión sobre los asentamientos humanos irregulares (AHIs) y en especial en la parte de Latinoamérica.

Los AHIs permean a todas las actividades, sean industrializadas, semi-industrializadas o en vías de industrialización, desarrolladas o subdesarrolladas, contribuyendo a la aparición de cinturones de miseria (Aceves, de la Torre y Safo, 2004) (Calora y Leriche, 2011)...Los AHIs en América Latina ocurren porque la adquisición de predios, no son adjudicados de manera legal o reconocidos por alguna instancia de gobierno.

P. Abramo (2008, citado por Leal & Cedilla, 2021: 93) clasifica a los estudios de mercado que versan sobre el acceso al suelo informal de la siguiente forma: 1) Tradición ortodoxa, donde debaten conceptos sobre procesos de uso de suelo, formación de precios y preferencias de localización familiar, implicando modelos neoclásicos de equilibrio espacial y dinámicas de modelos de geografía espacial; y 2) Tradición de la lógica del mercado y uso de suelo, enfocado en tratamientos econométricos sobre la formación de precios de la vivienda y de la tierra.

La irregularidad de los asentamientos humanos no es un problema de índole legal exclusivo, que se pudiera resolver con el otorgamiento de una escritura pública, sino que dichas irregularidades causan daños al medio ambiente y las personas asentadas en esos lugares están susceptibles de perder su bienestar emocional y social.

En cuanto a los derechos humanos y las normas legales de la vivienda en el país, el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1948), a la cual nuestro país está adherida, en su artículo 25.1 indica que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a su familia la salud y el bienestar, la alimentación, el vestido, la asistencia médica, los servicios sociales y la vivienda, entre otros medios de subsistencia.

Adicionalmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al cual se adhirió México el 23 de marzo de 1981, en su artículo 11.1 (ONU, 1966) establece que los Estados firmantes del pacto reconocerán el derecho de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluyendo: alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como a una mejora continua de las condiciones de existencia.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles, nos deja ver que mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades implica garantizar el acceso a viviendas seguras y asequibles, así como la mejora de los asentamientos marginales. Ello se explica por el incremento de la población y especialmente la expansión explosiva de la migración hacia las zonas urbanas, conllevando a que existan en éstas los barrios marginales, recordando que el 55% de la población mundial vive en ciudades, donde éstas ocupan solo el 3% de la tierra disponible, pero ocupan del 60% al 80% del consumo de energía y al menos emiten el 70% del carbono.

El concepto de vivienda adecuada de la ONU se traslada a la normativa nacional como una vivienda digna y decorosa, que reconoce la Ley de Vivienda expedida en 2006, considerando esta norma como reglamentaria del artículo 4 constitucional en materia de vivienda. El artículo 1 de la Ley de Vivienda fija que ésta tiene por objeto establecer y regular la política nacional y los instrumentos de apoyo para que las familias puedan disfrutar de una vivienda, además señala que ésta se considerará una área prioritaria para el desarrollo nacional y que el Estado deberá impulsar y organizar sus actividades, con la participación de los sectores social y privado.

El artículo 3 de la Ley de Vivienda establece que ésta deberá ser inclusiva y se sujetará a los principios de equidad, de tal manera que todas las personas puedan ejercer su derecho constitucional a la vivienda; en el párrafo segundo estipula:

Las políticas y programas, así como los instrumentos y apoyos de la vivienda a que se refiere este ordenamiento se regirán bajo los principios de respeto a la legalidad y protección jurídica a la legítima tenencia, así como el combate a la invasión de predios y al crecimiento irregular de las ciudades.

Siguiendo a la ONU en su publicación de 1991 y de acuerdo con la Ley de Vivienda, nuestro país reconoce en el Programa Institucional 2020-2024 de la Comisión Nacional de la Vivienda

(SEDATU, 2020: 4-5) que una vivienda adecuada deberá contener siete elementos: 1) Seguridad jurídica de la tenencia; 2) Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura; 3) Asequibilidad; 4) Habitabilidad; 5) Accesibilidad; 6) Ubicación; y 7) Adecuación cultural.

En 2016 se publica la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la cual tiene como objeto fijar las normas e instrumentos de gestión para ordenar el territorio y los asentamientos humanos en el país, con apego irrestricto a los derechos humanos, además de que se establecerán la concurrencia y competencias de la Federación, entidades federativas y municipios en esa materia.

El artículo 3 de la en la fracción XXVI de la LGAHOTDU nos señala sobre el ordenamiento:

Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos: el ordenamiento territorial es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental.

La seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda de acuerdo con la ONU-Hábitat (CONEVAL, 2018: 46) se compone de tres elementos o derechos relacionados con la vivienda digna y decorosa: 1) Derecho a la integridad y seguridad personal; 2) Derecho a la inviolabilidad del domicilio; y 3) Derecho a la propiedad.

3.- Características de los asentamientos irregulares en la Ciudad de México

Primero señalaré algunos datos de la situación nacional, para después analizar lo que corresponde a los asentamientos irregulares de la Ciudad de México.

En la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (ENIGH) que realiza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2021b: 1.23), da a conocer que en nuestra nación:

- ❖ Existen 33.81 millones de viviendas, de las cuales 15.1% son rentadas; 14.3% son prestadas; 9% son propias para la están pagando; 59.2% son propias; 1.7% están intestadas o en litigio; y 0.7% están en otra situación.
- ❖ Del total de viviendas registradas: 4.5 millones (13.3% del total) están en el Estado de México; 2.72 millones (8%) en la Ciudad de México; 2.25 millones (6.7%) en Veracruz; 2.2 millones (6.5%) en Jalisco; 1.65 millones (4.9%) en Puebla; y 1.53 millones (4.5%) en Nuevo León. Estas seis entidades suman el 43.9% de las viviendas del país.
- ❖ Las viviendas propias suman 23.06 millones, de las cuales 3.04 millones corresponden a inmuebles que se están pagando y 20.02 millones a viviendas sin adeudo.

Para 2020 las seis entidades (Estado de México, Ciudad de México, Veracruz, Jalisco, Puebla y Nuevo León) sumaban 54.98 millones de habitantes, de acuerdo con información del CONEVAL (2021), el 43.6% de los 126 millones de habitantes de la nación, presentando mucha similitud con los inmuebles (43.9%).

De acuerdo con Blanco, Fretes & Muñoz y con la OCDE (2014; 2016; citados por CONEVAL, 2018: 91 y 151) en la región de América Latina el 16% de la población se encuentra arrendando propiedades, mientras que países como Suecia, Holanda y Suecia registran alrededor de 10% de las viviendas que son arrendadas. En 2018 México presenta 15.1% de viviendas que se encuentran en arrendamiento del total nacional

De la misma ENIGH 2018 (INEGI, 2021b: 1.27) en lo relativo al aspecto de la titularidad de las escrituras de propiedad en México, infiero estas observaciones sobre las viviendas que se encuentran en situación irregular:

- ❖ De las 23.06 millones de viviendas propias: están a nombre del dueño 15.03 millones (65.2%); a nombre de otra persona 1.66 millones (7.2%); no tiene escrituras 6.19 millones (26.8%); y no sabe 184 mil personas (0.8%). Se observa que el 34.8% de las viviendas propias del país se encuentran con alguna irregularidad: no tiene escrituras o no están a nombre del dueño o no saben quién es el dueño.
- ❖ Se ubican 8.03 millones de viviendas en situación irregular en el país, destacando el Estado de México, Veracruz, Chiapas, Puebla, Guerrero y Ciudad de México; las seis entidades concentran al 43.9% de las viviendas con alguna irregularidad en el país, como punto comparativo esas seis entidades concentran al 39.6% de la población nacional.
- ❖ De las viviendas en situación irregular respecto a la tenencia, como porcentaje de cada entidad federativa destacan por su mala ubicación: Guerrero con 54.2% del total; Chiapas con 48.5%; Morelos con 44.6%; Tabasco con 42.7%; Estado de México con 41.6%; Sinaloa y Puebla con 41.5%; Tlaxcala con 41.2%. Recordando que 34.9% es la media nacional de irregularidad de vivienda.
- ❖ Presentando menos problemas de irregularidades en tenencia de la vivienda se encuentran estas entidades: Yucatán con 19.2%; Aguascalientes con 22.7%; Nuevo León con 23.1%; Jalisco con 23.3%; y Ciudad de México con 23.6%.

En cuanto a género, de las viviendas propias que cuentan con escrituras el 40.8% presentan a una mujer como titular o cotitular de la propiedad en el registro público (INEGI, 2015; citado por CONEVAL, 2018), lo cual demuestra la desigualdad entre hombres y mujeres. Dos de cada cinco propiedades tienen como titular o cotitular a una mujer.

Visto un breve panorama nacional sobre las irregularidades de la tenencia de la vivienda, ahora me abocaré a tratar el asunto correspondiente de la Ciudad de México.

La superficie de la Ciudad de México representa el 0.08% del territorio nacional, con 1,485 km² y concentra al 7.5% de la población del país, de acuerdo con el INEGI el 99.5% es población urbana y solo el 0.5% es rural, Ocampo Cervantes (2021) informa:

El territorio de la cdmx podría dividirse a grandes rasgos en urbano (41 por ciento) y suelo de conservación (59 por ciento), en el que se consideran también los suelos de uso agrícola. Sin embargo, este territorio no se reparte de manera homogénea: 100 por ciento de la alcaldía Milpa Alta se encuentra en suelo de conservación; para las alcaldías de Cuajimalpa, Tlalpan y Xochimilco representa más de 80 por ciento de sus territorios, en contraste con 14 y 10 por ciento aproximadamente que corresponden a las alcaldías Gustavo A. Madero e Iztapalapa.



En opinión de Guillermo Escamilla, Notario 243 y Presidente del Colegio de Notarios de la Ciudad de México (Real Estate Market & Lifestyle, 2017), el 42% de los inmuebles de la capital se encuentra en situación irregular, señalando que con 18 años de vida las jornadas notariales han logrado regularizar aproximadamente 20% de las propiedades hasta 2016, con lo cual se pasó de 30% al 50% en términos de regularización de bienes inmuebles; especificó que en 2016 se atendieron a más de cien mil personas en las jornadas notariales, viéndose beneficiadas las finanzas públicas capitalinas con 28 mil millones de pesos, que se recaudaron por contribuciones locales (impuesto predial y sobre adquisición de inmuebles, derechos de agua

y por registro público de la propiedad), los cuales representaron una cuarta parte del total de ingresos propios de la ciudad.

Haciendo uso de la ENIGH 2018 que realizó el INEGI (2021b: 1.23-1.27) en lo relativo al aspecto de la titularidad de las viviendas de la Ciudad de México, procederé a interpretar algunas de las cifras proporcionadas:

- ❖ Existen 2.72 millones de viviendas registradas en la Ciudad de México, de las cuales: 694.6 mil son rentadas (25.5% del total); 499.1 mil son prestadas (18.3%); 165.7 mil son propias pero aun pagándose (6.1%); 1.26 millones son propias (46.4%); 78.3 mil están intestadas o en litigio (2.9%); y 22.4 mil están en otra situación (0.8%).
- ❖ De las 1'429,942 viviendas propias de la entidad, 1'092,397 están a nombre del dueño (76.4%); 83,601 están a nombre de otra persona (5.8%); 246,283 no tiene escrituras (17.2%); y 7,661 no sabe en qué situación están (0.5%). Con lo cual 337,545 viviendas se encuentran en situación irregular (23.6% del total viviendas). A nivel nacional 34.9% presentan alguna situación de irregularidad.
- ❖ Del total de viviendas propias: el 20.9% se adquirió con crédito de institución pública (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO); el 16.4% por crédito (banco, SOFOL, caja de ahorro); el 3.4% con préstamo de un amigo o familiar; y el 57.9% se realizó con recursos propios. Como punto comparativo a nivel nacional el 19.7% se adquirió con crédito público; 8.8% con crédito bancario; 3.4% con préstamo familiar; 67.2% con recursos propios

En México dos de cada tres viviendas propias se construyeron con recursos propios de las familias, considerando que la construcción con ahorros propios es una alternativa viable, ante la baja cobertura del crédito inmobiliario ofrecido y donde el 57% de las personas se encuentra empleado dentro del sector informal de la economía nacional.

La autoconstrucción implica que una parte importante de la población levantó sus viviendas con recursos y esfuerzos propios. Sin olvidar que algunos autores han destacado que la autoconstrucción permite a los hogares de bajos ingresos convertir su trabajo en capital, además que permite expandir la vivienda a medida que el hogar o la familia crece.

De la ENIGH 2018 del INEGI (2021b: 1.26) retomo que 5.52 millones de viviendas se compraron a través de créditos hipotecarios, representando el 25.5% del total de viviendas propias del país, observando que el 77.1% de los créditos lo otorgaron instituciones públicas (INFONAVIT, FOVISSSTE o FONHAPO), mientras el 22.9% fue concedido por instituciones privadas (bancos, sociedades de objeto limitado, cajas de ahorro u otros créditos).

Haciendo una analogía con la Ciudad de México, hasta 2018 se contaba con 1.34 millones de viviendas propias, de las cuales 393,966 viviendas fueron adquiridas a través de créditos hipotecarios, representando el 29.3% del total de viviendas de la entidad, donde el 71.1% de los créditos se otorgó por organismos públicos, mientras el 28.9% se adquirió con créditos de

instituciones particulares. Con este dato se aprecia que en la capital del país se otorgaron 3.8 puntos porcentuales más créditos que a nivel nacional.

Con información del año 2015 proporcionada por CONEVAL (2018: 86) se aprecia que las entidades con mayor rezago de vivienda (Chiapas, Oaxaca y Guerrero), obtuvieron créditos de 1% a lo máximo del nivel nacional, mientras que las entidades con menor rezago social de vivienda (Ciudad de México, Aguascalientes y Nuevo León) obtuvieron entre el 4.4% y el 10.81% de los créditos nacionales para vivienda de ese año.

De la ENIGH 2018 del INEGI (2021b: 1.1-1.21) sigo retomando datos interesantes sobre las condiciones de la vivienda en la Ciudad de México:

- ❖ El 58.5% de las viviendas son casas independientes y el 41.5% corresponden a departamentos en edificios, vecindades o cuartos de azotea. A nivel nacional el 90.6% son casas independientes. Las viviendas cuentan en promedio con 4.2 cuartos y con 2.2 cuartos para dormir exclusivamente, a nivel nacional se presentan cifras comparables.
- ❖ El 98.5% de los muros y paredes está construido con materiales sólidos (tabique, ladrillo o cemento) y el 94.5% de las viviendas cuentan con losa de concreto o viguetas. A nivel nacional el 89.5% está construida con tabique o similares y el 75.5% está construida con losa de concreto.
- ❖ El 67.3% del piso es de madera o mosaico; el 32.2% de cemento firme; y el 0.5% de tierra. A nivel nacional el 45.8% del piso es de madera o mosaico; el 51.3% es de cemento firme; y el 2.8% es de tierra.
- ❖ Por tiempo de construcción 5.2% de las viviendas tiene menos de cinco años; 13.5% de 6 a 15 años; 15.2% de 16 a 25 años; 42.2% más de 26 años; y el resto se desconoce su antigüedad. A nivel nacional el 28.3% de los inmuebles presenta más de 26 años de antigüedad.
- ❖ El 90% de las viviendas cuentan con agua entubada dentro de la vivienda y el 96% cuenta con drenaje de red pública. A nivel nacional el 74.3% de las viviendas tienen agua entubada dentro de la vivienda y el 76.7% con drenaje de red pública.
- ❖ El 99.3% de las viviendas cuentan con energía eléctrica abastecida por servicio público. A nivel nacional presenta cifras homogéneas.
- ❖ El 97.5% de las viviendas cuenta con servicio de gas (LP o natural) para cocinar y 89.5% de las viviendas cuentan con chimenea o ducto para sacar el humo. A nivel nacional el 83% cuenta con servicio de gas y el 24.8% cuenta con chimenea.

Otro dato interesante es que para 2015, el 29% de las viviendas en el país estaban encabezadas por mujeres (el 71% por hombres), en la Ciudad de México el 35.6% de las viviendas estaban encabezadas por mujeres (CONEVAL, 2018: 20).

Es indudable que las condiciones económicas y sociales determinan la situación de seguridad de la tenencia de la vivienda, al no tener el ingreso suficiente buena parte de las familias mexicanas tienen que adquirir o posesionarse de lotes irregulares para asentar sus viviendas. Para 2015, CONEVAL (2018: 82) estima que el rezago de vivienda que presenta el país era de 14 millones de inmuebles, motivado principalmente por el ingreso familiar asociado, señalando sobre el término:

El rezago de vivienda se entiende como la necesidad de vivienda nueva debido a la presencia de hacinamiento, o bien, como necesidad de ampliaciones y mejoras a causa de un déficit en los materiales y en los espacios.

Tan ligada está la posible adquisición de una vivienda con el nivel de ingreso familiar, que para poder tener acceso a un crédito en el año 2016, según el informe sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que preparó Hábitat International Coalition en 2017, se requiere al menos contar con ingreso mensual de cinco salarios mínimos (equivalentes a 11,108 pesos mensuales en 2016), para poder contar con créditos hipotecarios públicos o privados. El propio CONEVAL (2018: 83) expresa sobre el tema:

Al analizar esa información a la luz del ingreso promedio mensual por hogar estimado a partir de la ENIGH 2016, resulta que los primeros seis deciles de la población, aproximadamente 73.6 millones de mexicanos, se encuentran prácticamente excluidos del mercado formal de vivienda al no percibir ingresos por hogar equivalentes a más de cinco salarios mínimos.

En forma similar, Alfonso Iracheta y Susana Medina (2001; citados por Sáenz, 2018: 13) señalan que para adquirir la vivienda más económica en México se requería contar con ingreso formal de al menos 6.26 veces el salario mínimo mensual al empezar este nuevo siglo, de éstos 1.92 veces del salario mínimo se destinaba exclusivamente para pagar el crédito y el resto para satisfacer las necesidades básicas, dejando ver que el 85% de la población presentaba ingresos menores a seis veces el salario mínimo, infiriendo que sólo el 6% de la población ocupada en México podía tener acceso a una vivienda, dejando fuera al 94% restante ocupada (formal e informal).

Para Pineda, Trujillo & Pérez (2016; citado por Tinoco, 2021: 56) las condiciones económicas de pobreza generan los asentamientos humanos irregulares:

...la falta de certeza jurídica en una propiedad es un problema característico en los habitantes que viven en asentamientos irregulares, los cuales son la única opción para que las familias en condiciones de pobreza puedan acceder a un predio y construir su vivienda.

Para Raymundo Aguilar (2007, citado por Tinoco) existen dos tipos de asentamientos humanos irregulares: 1) Ocupación directa del terreno por parte de 'paracaidistas' (personas que invaden u ocupan terrenos y viviendas); 2) Cuando se desincorporan tierras ejidales, comunales, de

régimen federal o municipal, con lo cual nacen los asentamientos irregulares, convirtiéndose en un vasto mercado inmobiliario, donde intervienen fraccionadores clandestinos, líderes de colonos y representantes de partidos políticos.

En cuanto a los ciclos de asentamiento urbano, Sáenz Lozano (2018: 119) señala que los asentamientos humanos irregulares siguen cuatro etapas en nuestro país, principalmente en la capital del país:

- Exclusión del mercado de vivienda: población con menor ingreso no está en posibilidad de adquirir una vivienda por su situación económica.
- Ocupación irregular y construcción: se adquiere el lote de forma irregular o ilegal y se procede a la autoconstrucción. Esta etapa se conforma de cuatro formas diferentes de asentamientos irregulares: 1) Ocupación hormiga, que es pacífica y progresiva; 2) Ocupación colectiva con un plan previo, actúan organizaciones o partidos políticos; 3) Loteo de entidades públicas, pero no se entregaron escrituras ni se otorgaron servicios públicos; 4) Fraudes impulsados por inmobiliarias o particulares. A su vez estas cuatro formas se dan por dos tipos de toma de suelo: a) Toman el predio sin el consentimiento del dueño, público o privado; b) Comprando un lote o rentando a los supuestos dueños, que no cumplen con los ordenamientos legales.
- Expansión y consolidación: el asentamiento sigue recibiendo más personas y las familias establecidas aumentan su número de miembros. Se observa una mayor cohesión y trabajo social por parte de los vecinos.
- Regularización y valorización: El Estado comienza a darle seguridad a la tenencia de la tierra, con lo cual el asentamiento irregular se convierte en colonia popular y se revaloriza su valor en el mercado. Aquí se observa que el grupo más pobre de la colonia tiene que abandonarla por los costos de la formalidad.

Las principales irregularidades que se encuentran en inmuebles de la Ciudad de México son: 1) No cuentan con escritura; 2) Compra a persona que no es propietaria; 3) Propiedades intestadas; 4) Pagar una hipoteca y no liberarla en notaría; 5) Propiedad con reserva de dominio; 6) No terminar de pagarla (Real Estate Market & Lifestyle, 2017).

En el caso de nuestro país, la propiedad de una vivienda se sustenta en base a la protocolización de una escritura pública, contrato de compra-venta, sentencia, herencia o prescripción positiva. Los principales riesgos asociados a la inseguridad de la tenencia de vivienda son el desalojo y el despojo. La ONU-Hábitat (2021: 161) nos proporciona la siguiente definición. “Titulación de la tierra. A veces llamada regularización de la tenencia de la tierra, es un proceso mediante el cual la tenencia informal se integra en un sistema reconocido por las autoridades”.

Un título de propiedad abre posibilidades para que las familias puedan incrementar su nivel de vida y bienestar social, ya que los inmuebles incorporados al registro público de la propiedad,

además de poder ser sujetos de crédito, pueden contar con servicios públicos urbanos básicos (agua potable y drenaje, electricidad y alumbrado público), así como beneficios de índole educativo y cultural.

También es muy común que quien compra un inmueble, no tenga destinado una reserva para el pago de los impuestos y los gastos asociados con la escritura, razón por la cual muchas propiedades se encuentran en situación irregular por mucho tiempo.

En la visión de las personas que habitan los inmuebles irregularmente, el proceso de regularización implica cubrir costos y gastos onerosos, los cuales con sus ingresos no pueden hacerles frente. Cruz & de Luna (2020: 32) hacen esta anotación sobre el tema:

En la medida que la regularización exige el cumplimiento de deberes fiscales, como es el pago del impuesto predial, y los servicios de agua potable y electricidad...la regularización es sinónimo de impuestos más no significa que las condiciones de vida de la población aumenten, debido a que los costos de habitar aumentan al ser regular mientras los ingresos permanecen invariables (Torres, 2012).

Los gobiernos de las entidades federativas a través de sus legislaturas locales, pueden buscar el objetivo de recuperar el incremento en el valor que sufren las propiedades al realizar inversiones públicas, con lo cual las contribuciones fiscales tendrán ese efecto recuperador. Ann Varley (2019: 3) reflexiona sobre las relaciones mercantiles que se pueden derivar de los asentamientos irregulares:

Con el tiempo, esos terrenos subirían de valor debido al trabajo invertido en la construcción e instalación de servicios urbanos (Alonso et al, 1980). Con esta regularización, el Estado podría recuperar las inversiones en infraestructura mediante el cobro de impuestos, y los intereses del capital o del sector de la construcción podrían capitalizar los bienes valorizados (Pradilla, 1983).

Además al regularizarse los inmuebles, su valor comercial se ve favorecido al alza, al respecto Mireles Ugalde (2020: 23) expresa:

...el valor comercial de los inmuebles una vez que la tenencia de la tierra es regularizada, sufre una modificación debido a la certeza jurídica con la que ya cuentan. Se presume que el valor comercial de los inmuebles incrementa, toda vez que ya cuentan con un documento que acredite la propiedad y el intercambio comercial del inmueble ya puede ser garantizado directamente...

En opinión de Leal Iga & Cedilla Salazar (2021: 94), no siempre los pobladores de los asentamientos clandestinos quisieran regularizarse, expresando al respecto:

...en algunos casos los poseedores habiendo vivido varios años en el lugar, creen tener mayores beneficios si persisten en su posición de no regularizarse, obteniendo más apoyos por parte de autoridades y asociaciones legítimas e ilegítimas, es decir que pueden preferir especular con la posibilidad de regularizar sus predios.

Se ha considerado que la vivienda en renta representa la modalidad de tenencia secundaria del suelo, aspecto que debe tomarse en cuenta ya que se considera que en el país solo el 41% de las viviendas rentadas tienen registrado un contrato de arrendamiento en el año 2014 (INEGI, 2014; citado por CONEVAL, 2018: 92), con lo cual 3 de cada 5 inmuebles en renta se encuentran sin el documento legal que les de seguridad a los arrendadores.

En cuanto al tema de la regularización de la tenencia de la tierra, hasta 2011 y con 28 años de existencia la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), regularizó 2.59 millones de predios, lo que significaba un promedio anual de 68 mil lotes, siendo que en los primeros treinta años tuvo mayor dinamismo el organismo, decayendo de 2006 a 2012 (Avendaño, 2012): 36). La CORETT deja de funcionar en 2016 y toma su lugar el Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS).

La CORETT organizó y estructuró la regulación de los predios una vez que los propietarios han pagado los costos, los cuales han sido asequibles, aun cuando los residentes tuvieron que pagar dos veces sus terrenos: una al realizar la compra ilegal del ejido o lo correspondiente a líderes paracaidistas; y la otra para regularizarlo (Varley, 2019: 2).

Avendaño Villafuerte (2012: 33) menciona que según sus estimaciones personales y con información de documentos de la CORETT hasta 2011: “el promedio aproximado del costo de la regularización hasta antes de la entrada en vigencia de esta circular era de \$4,000.00”. Incrementándose en \$7,736 pesos a partir de esa fecha.

Alcántara Núñez, Director General de la CORETT (INSUS, 2013) en un evento en Tlaxcala en diciembre de 2013, señala que se daría certeza jurídica a las familias vulnerables de esa entidad cobrando solo una parte de la escrituración de los inmuebles, señalando:

Así, el Gobierno del Estado exentará al cien por ciento del pago de la inscripción del predio ante el Registro Público; mientras que el Gobierno Federal absorberá los gastos de escrituración –previo estudio socioeconómico- para que las personas sólo paguen el 10 por ciento del costo total del documento.

Con estos datos apreciamos que en 2012 cubriendo los poco menos de ocho mil pesos se podría regularizar un predio con intervención de CORETT, mientras que se hiciera sin esa intervención esa operación de escrituración podría alcanzar de los 50 mil a los 80 mil pesos en ese año (incluyendo el impuesto sobre traslado de dominio, el registro público de la propiedad y los honorarios notariales) en un predio de tamaño regular.

Con datos del año 2005 y con 159 colonias regularizadas en el Distrito Federal en las delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Tláhuac, Ann Varley (2019: 13) expresa sobre la situación correspondiente al índice de desarrollo social: “La gran mayoría de los asentamientos regularizados en terrenos anteriormente ejidales aún permanecen en las categorías de desarrollo social bajas o muy bajas”.

Otro de los problemas asociado a la seguridad de la tierra es el concerniente a las viviendas abandonadas, La accesibilidad a la infraestructura básica y a los servicios públicos es imprescindible para entender el derecho a una vivienda digna, con lo cual la buena ubicación y el contar con medios de transporte son dos condiciones para conseguirla.

La mala ubicación es la causa principal del abandono de muchas viviendas en zonas periféricas, incluso se ha acuñado el término 'ciudad dormitorio' para señalar a zonas que solo se usan para ir a dormir y que están alejadas de los centros de trabajo o de los centros escolares. Aunque se ha reconocido que el aumento de la violencia en algunas regiones del país también ha causado el incremento de viviendas abandonadas.

Según el INEGI (2017; citado por CONEVAL, 2018: 98) en el territorio mexicano existen alrededor de cinco millones de viviendas deshabitadas, que corresponden al 14% del parque de vivienda nacional, asentándose dos millones de viviendas de uso temporal (vivienda bien construida que se destina para vacacionar, descansar o vivir algunos días, semanas o meses del año).

Es indudable que las políticas públicas federales de vivienda generaron una sobreoferta de vivienda nueva, donde en la encuesta realizada por la Sociedad Hipotecaria Federal reporta que en 2010 el 24.5% de las viviendas de la muestra se encontraba deshabitada (Sánchez & Salazar, 2011: 72-73; citados por CONEVAL, 2018: 98).

Otro de los temas que son de interés en esta presentación es el relativo al valor que pudieran tener las propiedades ubicadas en asentamientos irregulares o informales. Aznar Bellver (2012; citado por Mireles, 2020: 32) señala que de acuerdo a las Normas Internacionales de Valoración NIV 2005:

El valor establece un precio hipotético o teórico, que será el que con mayor probabilidad establecerán los compradores y vendedores para el bien o servicio. De modo que el valor no es un hecho, sino una estimación del precio más probable que se pagará por un bien o servicio disponible para su compra en un momento determinado.

El Consejo Internacional de Normas de Valuación NIV 105 (2020: 41) señala que de los principios económicos de equilibrio de precios y anticipación de beneficios o sustitución, se distinguen tres enfoques para calcular el valor de los inmuebles:

- ❖ Enfoque de mercado: provee una indicación de valor mediante la comparación del activo con otros idénticos o comparables (similares); dividiéndose en: a) Transacciones comparables; y b) Comparación con empresa de referencia.
- ❖ Enfoque de ingresos: el valor se obtiene convirtiendo el flujo de efectivo a valor presente; ubicándose estos métodos: a) Flujo de caja descontado (valor presente neto); b) Capitalización directa; y c) Multiplicador de ingreso.

- ❖ Enfoque de costos: determinado en base a la cantidad monetaria que es necesaria para reponer o reproducir un bien, tomando en cuenta el deterioro y las obsolescencias por el paso del tiempo; existiendo tres métodos: a) Costo de reposición; b) Costo de reproducción; y c) Método de suma.

Los precios entre las propiedades informales ubicados fuera de las zonas céntricas y los que están en situación de legalidad (siempre ubicados en mejores zonas) no son nada comparables, M. García (2016: 77; citado por Tinoco, 201: 77) señala sobre esta diferencia de precios:

...si se cotiza en la misma periferia un predio de las mismas dimensiones, pero en el mercado formal, está tiene un costo hasta 5 veces más elevado...y además se cuenta con facilidades de pago que no están sujetas a un crédito o garantía formal, son de palabra.

Esa disparidad de precios es porque la propiedad irregular no cuenta con documentos legales, ni servicios ni infraestructura. La falta de acceso a posibilitar una vivienda digna hace que la mayoría urbana de bajos ingresos, tenga que irse hacia la periferia, en donde encontrará lotes o vivienda mucho más económicos.

La invasión de predios es otra de las actividades ilícitas que se cometen respecto a la seguridad de la tenencia del suelo. En nuestro país, de acuerdo con el INEGI (2018; citado por CO-NEVAL, 2018: 91), el 11% de la población reporta incidencia de invasión de predios en la intermediación de su vivienda. Las invasiones de terrenos o viviendas no siempre son generadas por familias más necesitadas, detectando en múltiples casos bandas o delincuencia organizada en esos menesteres.

Se ha detectado que grupos enclavados en organismos o partidos políticos organizan redes para invadir predios, aprovechando la necesidad de la gente que se encuentra en situación de pobreza. Sáenz Lazcano (2018: 17) menciona el caso de 'Antorcha Campesina', narrando que esta organización recluta a personas en situación de pobreza extrema y los convierte en sus agremiados, con apoyo de éstas personas los líderes toman predios irregulares y se los rentan, bajo condición de que voten por el partido político que les indiquen, incluso menciona que les prestan teléfonos a sus partidarios para que fotografíen la boleta electoral con el voto a favor de quien indicaron, en caso de no mostrarla amenazan con desalojarlos o que no abogarán para que puedan contar con servicios públicos básicos.

A propósito de delincuencia organizada, en la Ciudad de México las autoridades reportan que notarías de entidades vecinas están cometiendo actividades ilícitas en predios de la capital del país, se dio a conocer en mayo de 2019 que la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México señaló que tres notarías del Estado de México y una de Guerrero están actuando en contubernio con grupos criminales para despojar a las personas de su vivienda. Margarita Vázquez, Subprocuradora de Averiguaciones Previas Desconcentradas (Roa, 2019) señaló que se reúnen entre ocho o diez personas armadas que ubican predios o casas abandonadas

o donde solo viven solo personas de la tercera edad, vienen con montajes de inmobiliarias o notarios, para que los moradores firmen los documentos y así realizar el despojo y traspaso de sus propiedades.

La procuradora de la entidad señaló que entre el 5 de diciembre de 2018 y el 20 de mayo de 2019 se han iniciado 311 carpetas de investigación por el delito de despojo, de las cuales 127 están radicadas en la Fiscalía Desconcentrada de Investigación de Delitos Ambientales y en Materia de Protección Ciudadana; encabezando la alcaldía de Cuauhtémoc el número de despojos con 54; Tlalpan con 47; Benito Juárez con 46; Gustavo A. Madero con 25; y Miguel Hidalgo con 22 (Roa, 2019). Por último se hizo saber que hasta esa fecha se recuperaron 39 predios.

CONCLUSIONES

1.- Al empezar el siglo XX se reportaban 541 mil habitantes en la Ciudad de México y hasta el año 2020 se tienen 9.23 millones de habitantes en la entidad. La gran aceleración de la población se alcanza desde 1940 hasta 1980, que justo corresponde a las etapas conocidas como crecimiento económico con inflación y al desarrollo estabilizador.

2.- En 1941 el Distrito Federal se componía de la ciudad de México y doce delegaciones. En 1970 la entonces considerada como ciudad de México ocupa el 9.5% del territorio de la entidad, año que ésta se divide en cuatro delegaciones (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza), contando la entidad con 16 delegaciones (ahora alcaldías). En la actualidad la superficie de la Ciudad de México representa solo el 0.08% del territorio nacional con 1,485 km² y concentra al 7.5% de la población del país, de ésta 99.5% es urbana y 0.5% es rural.

3.- 7 alcaldías de la Ciudad de México se encuentran entre las 20 mejores posiciones de nivel de vida o menor índice de rezago social de CONEVAL, contando a las 2,463 municipalidades del país; mientras que 6 alcaldías se encuentran entre los 10 primeros lugares del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país, destacando Benito Juárez con 0.944, ocupando el primer lugar a nivel nacional y con un indicador similar al de la nación Suiza.

4.- El concepto de vivienda adecuada de la ONU se traslada a la normativa nacional como una vivienda digna y decorosa, que reconoce la Ley de Vivienda expedida en 2006, considerando a ésta como norma reglamentaria del artículo 4 constitucional en materia de vivienda. Los asentamientos irregulares se consideran predios no reconocidos por alguna instancia gubernamental, que surgen como resultado de la creciente urbanización y de las necesidades económicas de los grupos más vulnerables.

5.- A nivel nacional 34.8% de las viviendas propias se encuentran con alguna situación irregular (no tienen escrituras, no están a nombre del dueño o no saben quién es el propietario), a la

cabeza entidades como el Estado de México, Veracruz y Chiapas. En la Ciudad de México se tienen 337,545 viviendas en situación irregular (23.6% de las viviendas propias), de éstas 83,601 se encuentran a nombre de otra persona; 246,283 no tiene escrituras; y 7,661 no sabe en qué situación se encuentra.

6.- En la Ciudad de México el 41.5% de las viviendas corresponde a departamentos en edificios o vecindades, mientras que a nivel nacional sólo el 9.4% corresponde a esa categoría, observándose gran diferencia en esta forma de construir por la poca disponibilidad de suelo en la capital del país.

7.- En el año 2000 se necesitaba tener un ingreso equivalente a 6.26 veces el salario mínimo para poder tener acceso a un crédito hipotecario, para 2016 se otorgaban créditos si se compraban mínimamente cinco salarios mínimos (equivalentes a 11,108 pesos de 2016), con lo cual la gran mayoría de la población (85%) no podía cumplir con esa condición para tener acceso a un crédito hipotecario.

8.- La ocupación irregular del suelo en la Ciudad de México se puede explicar por cinco formas: a) Ocupación 'hormiga', que es pacífica y progresiva; b) Ocupación colectiva estratégicamente planeada y sin el consentimiento de los dueños, donde actúan organizaciones y partidos políticos; c) Venta por parte de autoridades ejidales o comunales, siendo a bajos precios y sin contar con servicios públicos; d) Fraccionamiento o loteo por entidades públicas que no otorgaron escrituras ni servicios públicos; e) Fraudes impulsados por inmobiliarias o particulares.

9.- Las principales irregularidades de inmuebles que se encuentran en la capital del país son: a) No cuentan con escritura; b) Compra a persona que no es la propietaria; c) Inmuebles intestados; d) Terminar de pagar un crédito hipotecario y no liberarlo en notaría pública por los altos costos; e) Comprar una propiedad con reserva de dominio, desconociendo esta situación; y f) No concluir con los pagos del crédito hipotecario.

10.- En el año 2012 con menos de ocho mil pesos se podía regularizar un predio con la intervención de CORETT, mientras que si se hiciera sin esa intervención, la operación de escritura podría alcanzar de 50 mil a 80 mil pesos, consiguiendo con ello pagar con ese organismo público hasta una décima parte de lo que podía costar en el mercado el contar con escritura pública.

11.- Se considera a la vivienda rentada como la modalidad de tenencia secundaria del suelo, encontrando que a nivel nacional tres de cada cinco inmuebles arrendados se encuentran sin el documento legal que de seguridad jurídica los a los arrendadores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Avendaño Villafuerte, Amado (2012). Alternativas para la regularización de la tenencia de la tierra urbana en México y la generación de reservas territoriales a través de la CORETT. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Tesis maestría. Recuperado [https://repositorio-tec.mx/bitstream/handle/11285/631607/33068001105808.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/631607/33068001105808.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2018). Crecimiento urbano y derechos humanos en la ciudad de México. Recuperado <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Informe-crecimiento-urbano.pdf>
- Consejo Internacional de Normas de Valuación (2020). Normas internacionales de valuación. Federación de Colegios de Valuadores. 1 de Enero de 2020. Recuperado <https://fecoval.org/wp-content/uploads/2019/10/NIV-2017-1-ACTUALIZADA-2019.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). Estudio diagnóstico del derecho a la vivienda digna y decorosa 2018. México. Recuperado https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). Indicadores de Rezago Social 2020: Población total, indicadores, índice y grado de rezago social, según municipio. Recuperado https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- Cruz Cruz, Marisol & De Luna López, Humberto (2020). Asentamientos humanos irregulares en Guadalupe, Zacatecas-México. *Inclusión y Desarrollo*. 7 (1), pp. 30-44. Recuperado <https://revistas.uniminnuto.edu/index.php/IYD/article/view/2053/1835>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2021). Cuéntame de México. Información por entidad: Ciudad de México. Dinámica de la Población. Recuperado <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/dinamica.aspx?tema=me&e=09>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2021b). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 nueva serie. Tabulados. Actualizado al 15 de diciembre de 2021. Recuperado <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/#Tabulados>
- Instituto Nacional del Suelo Sustentable (2013). Darán gobierno estatal y CORETT certeza jurídica a familias sobre sus propiedades. Fecha publicación 17 de diciembre de 2013. Recuperado <https://www.gob.mx/insus/prensa/daran-gobierno-estatal-y-corett-certeza-juridica-a-familias-sobre-sus-propiedades>
- Leal Iga, Carlos & Cedilla Salazar, M. Teresa (2022). Regularización y mercado de suelo urbano en asentamientos irregulares. El caso Cima de la Loma, Monterrey, México. *Contexto*. XV (23), pp. 89-106. Recuperado https://scholar.google.es/scholar?cluster=7795269488730361146&hl=es&as_sdt=0,5&as_ylo=2021
- Matus Pérez, Nicolás (2019). Los asentamientos irregulares en la Ciudad de México y la importancia de la definición de los problemas públicos. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Tesina.

Recuperado <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3880/165050.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mireles Ugalde, Sergio (2020). Programas de regularización y su relación con el valor comercial de predios en asentamientos humanos irregulares. Zona metropolitana de Querétaro. Universidad Autónoma de Querétaro. Tesina maestría. Recuperado <http://ri-ng.uaq.mx/bitstream/123456789/2287/1/IGMAN-207752-0820-1127-Sergio%20Alberto%20Mireles%20Ugalde%20%20-A.pdf>

Moreno, Rodrigo (1985). La regularización territorial del Distrito Federal. Revista de Administración Pública. UNAM. Enero-julio 1985. Núm. 61-62, pp. 83-108. Recuperado <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/issue/view/1140>

Ocampo Cervantes, J. Antonio (2021). Suelo de conservación de la Ciudad de México: Asuntos ambientales de la metrópoli. Universidad Autónoma Metropolitana. Cauce Paradigmas. Publicado 13 de febrero de 2021. Recuperado <https://cauce.xoc.uam.mx/2021/02/13/suelo-de-conservacion-de-la-ciudad-de-mexico-asuntos-ambientales-de-la-metropoli/>

Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración universal de los derechos humanos. 10 de diciembre de 1948. Recuperado https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Organización de las Naciones Unidas (2016). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Asamblea General de la ONU. Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Recuperado https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110501/Declaracion_Universal_SPREAD_.pdf

Palomino, Joaquín (2016). Las 20 ciudades más pobladas del imperio español en el año 1500. Exponente. Blog 29 de agosto de 2016. Recuperado <https://exponente1.blogspot.com/2016/08/las-20-ciudades-mas-pobladas-del.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). Informe de desarrollo humano municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local. México: 30 de mayo de 2019. Recuperado <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2015--transformando-.html>

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) 2020. (2021). Nueva agenda urbana ilustrada. Recuperado <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf>

Real Estate Market & Lifestyle (2017). Con irregularidades, 42% de inmuebles en CDMX: Colegio de Notarios. Mercado Inmobiliario. 19 d abril de 2017. Recuperado <https://realestatemarket.com.mx/noticias/mercado-inmobiliario/21227-con-irregularidades-42-de-inmuebles-en-cdmx-colegio-de-notarios>

Ribardiere, Antonine & Valette, Jean-Francois (2021). Lectura de las desigualdades en la zona metropolitana del valle de México a partir de los precios inmobiliarios. Territorios, (44), pp. 1-28. Recuperado <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/8153/9566>

Roa, Wendy (2019). Notarías orquestan el despojo de viviendas en la CDMX. Excélsior. Comunidad 21 de mayo de 2019. Recuperado <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/notarias-orquestan-el-despojo-de-viviendas-en-la-cdmx/1314255>

Romero Sotelo, María & Jáuregui, Luis (2003). México 1821-1867. Población y crecimiento económico. Iberoamericana. América Latina-España-Portugal. 3 (12), pp. 25-52. Recuperado <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/628>

Sáenz Lazcano, Salma (2018). Residir y resistir: fundamentos normativos para la legitimación de asentamientos humanos irregulares en sociedades desiguales. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Tesina Licenciatura. Recuperado <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2711/162780.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sánchez Luna, Gabriela (1996). El crecimiento urbano del Distrito Federal (ciudad de México) y su legislación urbanística. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. (85), pp. 283- 302. Recuperado <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3413/3988>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020). Programa Institucional 20-24 de la Comisión Nacional de Vivienda. Publicado DOF 29 de octubre de 2020. Recuperado https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/588886/DOF_-_Diario_Oficial_de_la_Federacion.pdf

Tinoco Garduño, María (2021). Motivaciones socioespaciales de los asentamientos humanos irregulares en el cerro del Chiquihuite. Universidad Autónoma Metropolitana. Tesina Licenciatura. Recuperado <http://dcsh.izt.uam.mx/licenciaturas/geografiahumana/wp-content/uploads/2021/03/TESINA-MARIA-DE-JESUS-TINOCO-GARDUN%CC%83O.pdf>

Varley, Ann (2019). La titulación a debate: aportes de medio siglo de regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos informales en México. Investigaciones Geográficas (100), pp. 1-15. Recuperado <http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n100/2448-7279-igeo-100-e60022.pdf>