



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
FACULTAD DE ARQUITECTURA  
POSGRADO EN URBANISMO

**FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE OFERTA DE LOTES CON  
INFRAESTRUCTURA MÍNIMA PARA AUTOCONSTRUCCIÓN**

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN URBANISMO  
PRESENTA  
TATIANA GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

TUTORES  
MTRO. VICTOR CHÁVEZ OCAMPO  
FACULTAD DE ARQUITECTURA  
DR. EDUARDO MAURILIO RAMÍREZ FAVELA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA

MÉXICO D.F. SEPTIEMBRE 2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
<b>1. ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES</b>	
• Enfoques teóricos	5
<b>2. ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN MÉXICO</b>	
• 2.1 Origen	11
• 2.2 Expansión urbana	25
• 2.3 Autoconstrucción	29
• 2.4 Tendencia	31
<b>3. PROPUESTA</b>	
• 3.1 Selección de proyectos	38
• 3.2 Adquisición de terrenos	41
○ 3.2.1 Aportación de terrenos ejidales de uso común a sociedades mercantiles o civiles	
○ 3.2.2 Compra de parcelas ejidales en dominio pleno	
○ 3.2.3 Expropiación concertada de bienes ejidales y comunales	
○ 3.2.4 Enajenación de bienes federales	
○ 3.2.5 Contratos de asociación en participación	
• 3.3 Inversión y operación de la infraestructura	49
○ 3.3.1 Concesiones	
○ 3.3.2 Asociaciones público-privadas	
○ 3.3.3 Banobras	
○ 3.3.4 Fonadin	
○ 3.3.5 Banco Mundial	
○ 3.3.6 Banco Interamericano de Desarrollo	
• 3.4 Autoconstrucción	56
• 3.5 Administración	57
○ 3.5.1 El Fideicomiso	
○ 3.5.2 Compromisos de las partes	
○ 3.5.3 Integración del comité técnico	
○ 3.5.4 Facultades del comité técnico	
• 3.6 Usuarios	63
○ 3.6.1 Requisitos para acceder al programa	
○ 3.6.2 Derechos	
○ 3.6.3 Obligaciones	
CONCLUSIONES	65
FUENTES DE INFORMACIÓN	69

### INTRODUCCIÓN

Desde el siglo pasado las ciudades en México han sufrido la problemática del crecimiento descontrolado y con esto la aparición de los asentamientos humanos irregulares, creados por la necesidad de satisfacer una necesidad elemental para el ser humano: la vivienda.

La vivienda es un tema controversial y complejo que constituye el núcleo de formación del ser humano, por lo que es indispensable que cada persona goce de una vivienda que se adecue a sus necesidades.

La tipología de la vivienda y la calidad de ella han variado mucho a lo largo de la historia, se ha experimentado con varios modelos que intentan responder a esta necesidad; sin embargo por vivir en un país con diferencias socio-económicas tan contrastantes existen soluciones formales de vivienda muy diferentes que van desde las unifamiliares o multifamiliares de lujo, a las que solo una pequeña parte de la población tiene acceso, hasta la vivienda de interés social destinada a atender el sector menos beneficiado. El modelo que más persiste actualmente es el de la vivienda unifamiliar y es también el que ocupa mayor extensión de terreno, lo cual implica extender las redes de infraestructura y servicios, así como disminuir las áreas verdes.

Sin embargo, ninguna de estas opciones formales cubre al sector de menor ingreso de la población, no existen propuestas para solucionar la necesidad de vivienda de estas personas, y es por esto que una gran parte de la población se ve forzada a recurrir a la autoconstrucción en terrenos que les venden ejidatarios y comuneros, los cuales, aun cuando son propietarios, los poseen en un régimen de propiedad que no les permite venderlos en esta modalidad legalmente.

En términos generales, el país ha presentado un incremento constante en su población desde principios del siglo XX, un crecimiento que tiende a una mayor proporción de población urbana<sup>1</sup> que de población rural<sup>2</sup> y que ha detonado la expansión de la mayoría de las ciudades.

---

<sup>1</sup> Población urbana: población en localidades de 15 mil y más habitantes.

<sup>2</sup> Población rural: población en localidades de menos de 15 mil habitantes.

Según datos del censo del 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México cuenta con más de 112 millones de habitantes, cuando tan solo sesenta años atrás tenía 25 millones de personas. Un crecimiento demográfico importante y que genera una serie de consecuencias que influyen en la manera en cómo se ha desarrollado, así como las necesidades de vivienda.

El crecimiento de población siempre ha rebasado las capacidades de la ciudad, por lo cual ésta se ha desarrollado sin planeación ni regulación alguna. Lo que se traduce en un incremento en los asentamientos irregulares de manera proporcional, sobre todo en las ciudades más grandes del país, donde el fenómeno se ha presentado exponencialmente.

Al analizar los factores que intervienen en el desarrollo de vivienda, el factor económico es el que tiene mayor peso en la toma de decisiones y que limita el acceso que tiene cada persona, este factor económico se encuentra ligado principalmente al costo del terreno y al costo de construcción.

Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del 2010 del INEGI, más del 60% de los 52 millones de personas económicamente activas en México no tienen acceso a ningún tipo de vivienda formal ya que no son sujetos de crédito por alguna de las siguientes razones: el 27.5% del total general se ocupan en la informalidad y el resto posee un ingreso mensual que cae por debajo de los 3 salarios mínimos<sup>3</sup>, menos de \$6,500 pesos mensuales.

Por lo tanto, se ven obligados a resolver sus necesidades de vivienda de manera informal a través de mecanismos fuera del margen normativo.

Las personas “compran” a plazos un terreno, generalmente de propiedad ejidal, comunal, particular o del dominio público y empiezan a construir su casa poco a poco, en la medida en la que sus recursos se los permite.

---

<sup>3</sup> SMGVM: Salario Mínimo General Vigente Mensual. Resulta de multiplicar por treinta punto cuatro (30.4) el salario mínimo general diario definido por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para el área geográfica en la que se ubique.

Salario mínimo vigente para el 2015 : \$70.10 pesos al día para el área geográfica “A”, en la que se incluyen ciudades como el Distrito Federal; Acapulco, Guerrero; Guadalajara, Jalisco; Naucalpan, Estado de México; Monterrey, Nuevo León; Tampico, Tamaulipas, y Tuxpan, Veracruz, entre otras y \$66.45 al día en el área geográfica “B”, en la que se encuentran estados como Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

Otra forma mediante la cual estas familias obtienen tierra es a través de las invasiones organizadas. La mayoría de éstas, lideradas por organismos políticos populares como los Panchos Villa y Antorcha Popular, las cuales se llevan a cabo en terrenos del dominio público de la federación, estados y municipios como derechos de vía de caminos, ductos y líneas de transmisión de energía eléctrica, así como en zonas federales de cuerpos acuíferos.

Estos terrenos, además de estar ubicados en zonas de riesgo, presentan limitaciones en servicios como luz, agua, drenaje, equipamiento, etc.

Históricamente el gobierno se ha limitado a regularizar y dotar de infraestructura a estas zonas en un periodo de tiempo posterior a la apropiación (se ha estimado que el costo de introducción de servicios públicos, una vez consolidados los asentamientos humanos irregulares, es 2.7 veces mayor<sup>4</sup>) provocando con esto que el fenómeno se siga presentado y no se tenga una correcta planeación urbana.

Este sistema de desarrollo se vuelve un problema no solo para la gente que ahí habita, sino también para las ciudades, en las que genera consecuencias urbanas a largo plazo. En estas zonas la calidad de la vivienda es deficiente y en algunos casos hasta peligrosa.

Los asentamientos humanos irregulares son causa de un fenómeno político, económico y social y que no solo afecta al sector marginado por ser ésta su única opción, además ocasiona el deterioro de las ciudades condicionando la racionalidad en el uso del territorio.

Desde una perspectiva más amplia, el conjunto de cargas que suponen los asentamientos humanos irregulares ha sido fundamentalmente dañino para las ciudades, la población urbana en general y los residentes de los asentamientos irregulares en particular. Las implicaciones de este fenómeno son múltiples y graves desde los puntos de vista legal, social, medioambiental, político y económico.

---

<sup>4</sup> Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018

El objetivo de este documento es proponer las bases para la formulación de proyectos en los cuales mediante la implementación de instrumentos legales y financieros se pueda ofrecer tierra con seguridad jurídica al sector de menor ingreso en áreas dotadas con servicios de electricidad, agua potable y drenaje para con esto evitar la formación de asentamientos humanos irregulares y promover un crecimiento urbano planeado y por lo tanto ordenado.

En la realización de este escrito se utilizó la técnica documental mediante la cual se recabó información de distintas fuentes tanto electrónicas como impresas de especialistas y científicos sobresalientes en la materia.

Se seleccionó metodológicamente lo que expertos ya han dicho o escrito sobre el tema en estudio para sustentar lo que en el capítulo tercero se propone. Para lograr esto, se realizó una conexión de ideas entre varios autores y propias, para lo cual además de reunir la información, se interpretó, evaluó y se concluyó lo que en la propuesta se asienta.

La investigación documental exploratoria fue el camino para llegar a una conclusión crítica después de evaluar los datos investigados

En cuanto al tipo informativo, expositivo, se presentó la información relevante de diversas fuentes sobre el tema la cual fue organizada, analizada y seleccionada para presentar y sintetizar las ideas, mismas que se presentan en la propuesta y conclusiones.

El presente documento se compone de tres capítulos: en el primero se exhibe la base teórica conceptual de los asentamientos humanos irregulares en las ciudades, en el segundo capítulo se presentan las causas fundamentales que los originan en nuestro país y finalmente se muestran la propuesta y las conclusiones.

### **CAPÍTULO 1**

### **ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES**

En este primer capítulo se presenta la base teórica conceptual de los asentamientos humanos irregulares en las ciudades a lo largo del tiempo y con distintas visiones.

#### **ENFOQUES TEÓRICOS**

Existen varias corrientes filosóficas bajo las cuales se ha intentado analizar la problemática que da lugar a los asentamientos humanos irregulares, antes de ahondar en ellas es esencial entender el significado de este concepto.

Un asentamiento humano se define 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<sup>5</sup>.

Complementando, un asentamiento irregular es aquel donde se lleva a cabo la apropiación del suelo sin legitimidad en cuanto al orden urbano vigente.

Lo que da lugar a los asentamientos humanos es la necesidad natural de vivir en sociedad, una sociedad que se encuentra en constante cambio y cuyas necesidades son satisfechas a razón de su capacidad económica, dentro una economía que se adapta al mercado de la zona.

En una visión liberal de la sociedad se considera que el bienestar y la prosperidad están ligados al funcionamiento del mercado; se plantea que en un universo de homogeneidad básica entre participantes existe una pulsión al cambio.

Todos los humanos calculan sistemáticamente, eligen racionalmente, ahorran y acumulan, por lo tanto, virtualmente son empresarios en potencia. Según Adam Smith el hombre tiene una tendencia hacia el intercambio.

---

<sup>5</sup> Ley General de Asentamientos Humanos



Sin embargo en una economía abierta, este intercambio se encuentra limitado por su poder adquisitivo, y es ahí donde en un país con índices de pobreza extrema tan elevados, se dificulta la adquisición de vivienda o terrenos formales en una ciudad.

La pobreza, según este enfoque, es resultado de la carencia de solucionar algunas de las necesidades básicas del ser humano.

En México, esta pobreza generalmente va asociada a una falta de educación, ya que al no contar con ella, los individuos se ven limitados a participar en el mercado laboral informal.

Una de las caras de la pobreza es la falta de acceso a la vivienda. Es una cadena que inicia con la falta de educación, la cual impide la posibilidad de tener un empleo formal, forzándolos a trabajar en el sector informal, donde el ingreso generalmente es bajo, sin prestaciones ni seguridad social, por lo tanto no se puede optar por un crédito para vivienda, que es la única manera de adquirir un bien patrimonial para la gran mayoría de mexicanos.

La sección de la población en condiciones de pobreza debe encontrar la manera de sobrevivir dentro de la exclusión del modelo neoliberal, y la manera más común de hacerlo es estableciéndose en asentamientos humanos irregulares.

En la corriente marginalista, Duhau<sup>6</sup> señala que la vivienda es un rasgo por el cual es posible identificar a los marginales ya que están construidas, generalmente, con material de desecho, sin servicios públicos y localizados en áreas que por sus características, no son demandadas por el sector de mayor ingreso.

Bajo la perspectiva espacial un asentamiento humano irregular es una manifestación anárquica en el ámbito urbano, localizada en su mayoría en la periferia de las ciudades y en algunos casos en zonas centrales en decadencia. En los centros son áreas más consolidadas pero más hacinadas, en la periferia se cuenta con más espacio, pero con menor o nulo acceso a los servicios de infraestructura.

Se considera una modalidad de desarrollo urbano<sup>7</sup> espontáneo, un modo ilegal de producir ciudad sin planeación alguna.

---

<sup>6</sup> DUHAU, Emilio (1998) *Hábitat popular y política urbana* Miguel Ángel Porrúa, UAM-A, México

<sup>7</sup> Desarrollo urbano: proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Ley General de Asentamientos Humanos.

Los asentamientos humanos irregulares son una forma visible de un proceso socio-espacial complejo. Vivimos en una sociedad urbana, que sostiene un régimen de propiedad privada y garantías jurídicas para las formas de producción y reproducción de rentas derivadas del uso y goce de este bien particular que constituye el suelo urbano. Se suman tres constantes: a) el aumento de población, b) la tendencia a la vida urbana, y c) la profundización de las relaciones capitalistas, los cuales presionan sobre un bien escaso produciendo un proceso de mercantilización extendido y en aumento.

Como parte de la corriente empirista, Matos<sup>8</sup> define a los asentamientos humanos irregulares como un “patrón de establecimiento urbano, con rasgos físicos, sociales y económicos estructurados de manera singular. Estos serían que su constitución se realiza por invasión ‘espontánea’ o concertada de espacios vacíos existentes en la periferia del casco urbano, generalmente de propiedad pública y en menor escala privada; que en ella participan grupos de familias de bajos ingresos económicos, en su mayoría procedentes de áreas rurales con una cultura ‘tradicional’; que tienden a organizarse a fin de actuar solidariamente para el logro de un lote y la obtención de servicios básicos y facilidades comunales (...) y que entran en contacto con dependencias estatales para ser reconocidos como propietarios de sus viviendas, dando lugar a un estilo de relación sociopolítica”.

En síntesis, esto implica que para acceder a suelo urbano se deban ocupar tierras de propiedad pública o privada, con una inseguridad en la tenencia hasta que el gobierno inicie acciones destinadas a la regularización. Esto genera una contradicción: se debe violar la propiedad privada para acceder a la misma.

Hernando de Soto<sup>9</sup>, en la corriente neoliberal, plantea que la informalidad se produce cuando el Derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y el gobierno no tiene la capacidad coercitiva suficiente. Hace especial énfasis en el tema de la propiedad, como aspecto primordial de cualquier mercado, en las invasiones

---

<sup>8</sup> MATOS MAR, José (1967), *Estudio de las barriadas limeñas* Publicaciones de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

<sup>9</sup> SOTO, Hernando de, GHERSI, Enrique y GHIBELLINI, Mario (1986) *El otro sendero: la revolución informal* Lima, Editorial El Barranco.

urbanas como proceso de informalización de los inmuebles y la vivienda, en su legalización y en los tediosos procesos de titulación, como puntos que imposibilitan la obtención de créditos y el uso de estos activos como garantías para el sector económico más bajo de la población. Sostiene que la irregularidad no es un sector preciso ni estático de la sociedad, sino una zona de penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden sus beneficios.

Si bien es cierto que una titulación simplificada ayudaría a brindar garantías para la obtención del crédito, los principales obstáculos siguen siendo el nivel de ingreso y la informalidad laboral.

Perlman<sup>10</sup> señala que los habitantes de los asentamientos irregulares no son claramente marginados, sino rechazados, no son económicamente marginados, sino explotados y no son políticamente marginados, sino reprimidos.

Sin embargo existe la otra cara de la moneda, donde se trata de explicar esta modalidad de desarrollo como algo positivo para la sociedad. Bajo el fenómeno urbano neoanarquista, John Turner<sup>11</sup> apunta que los asentamientos irregulares son vehículos de cambio social, resultado de la acción popular. Sostiene que son suburbios en proceso de mejoramiento, creados por antiguos pobladores de otros asentamientos irregulares con esfuerzo de superación y no por deterioro social. Señala que los asentamientos humanos irregulares forman parte de un complejo sistema de vivienda urbana y de ninguna manera son marginales. Afirma que las medidas del gobierno para dotar de vivienda popular a los países en vías de desarrollo resultan más caras y menos adecuadas que la generación de asentamientos humanos irregulares, en los cuales se mantienen la tradición y la economía social.

---

<sup>10</sup> PERLMAN, Janice (1976) *The Myth of Marginality Urban Poverty and Politics in Rio De Janeiro* University of California Press

<sup>11</sup> TURNER, John (1967) *Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries* Journal of the American Institute of Planners.

Sea cual sea el enfoque que se busca dar a los asentamientos humanos irregulares, la realidad es que al día de hoy representan quizá la única solución disponible para la mayoría de las personas que ahí habitan, pero que generan una serie de problemas urbanos que hacen que éste modelo sea insostenible.



## **CAPÍTULO 2**

### **ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN MÉXICO**

En este capítulo se exhiben las causas fundamentales, los momentos históricos y las visiones políticas que han dado origen a la creación de los asentamientos humanos irregulares en México. También se muestra el fenómeno que se ha creado a partir de estos y la tendencia del futuro si es que no se lleva a cabo ninguna acción para evitar que sigan apareciendo.

#### **2.1 ORIGEN**

A partir de 1940, México comenzó a vivir un desarrollo económico y social acelerado. El estrecho vínculo entre el progreso económico y el crecimiento urbano inicia a reflejarse en el incremento precipitado de la migración del medio rural hacia el urbano, el cual se vio expresado en un proceso desordenado de urbanización.

El avance generado por la industria tenía que llevarse a cabo en las ciudades, sin embargo la mano de obra se ubicaba en el campo. El modo de atraer a los campesinos era ofreciendo una remuneración mayor a aquella generada por la agricultura y ganadería.

Esto generó una migración masiva del campo a la ciudad, donde desafortunadamente no se previeron instrumentos ni políticas públicas para recibir a esta inmensidad de gente.

El proceso de urbanización causó serias consecuencias sobre la configuración de los asentamientos humanos en el país. Debido a que las ciudades no estaban preparadas para recibir tal cantidad de población, el proceso migratorio no fue asimilado en forma ordenada. El desarrollo se fue dando sin ningún tipo de planeación urbana. Dentro de las ciudades no existía una oferta suficiente de suelo apto y accesible por lo que millones de mexicanos se asentaron de manera irregular en lotes ejidales periféricos a las ciudades.

Así, la incorporación de ejidos a la expansión urbana tuvo lugar a través de cuatro procedimientos: la expropiación, la permuta, la creación o ampliación de zonas de

urbanización ejidal y, la más socorrida, la venta irregular de lotes en tierras ejidales. La utilización de estos procedimientos variaba según los aprovechamientos previstos para la tierra.

En una reunión organizada en 1997 por el Colegio Mexiquense para analizar los asentamientos humanos irregulares, un economista egresado del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) afirmó que, al presentarse la migración campo-ciudad, los ejidatarios de las periferias de las ciudades demostraron ser muy buenos economistas: descubrieron una demanda insatisfecha: familias campesinas, habituadas a la autoconstrucción, en busca de suelo para su vivienda, y diseñaron un producto para satisfacer esta demanda: lotes sin seguridad jurídica, sin servicios y sin ordenamiento urbano; estableciendo un precio y una forma de pago que se ajustaba a las posibilidades de dichos usuarios<sup>12</sup>.

Los hechos más notables relacionados con los asentamientos humanos tanto regulares como irregulares a causa del fenómeno de migración masiva campo-ciudad son los siguientes:

#### **Sexenio 1940-1946 Manuel Ávila Camacho**

En 1940, y a causa de que México entrara en guerra contra el eje Berlín-Roma-Tokio, se decretó la congelación de rentas de viviendas para habitación. Además, en ese mismo año, se integró el Comité Intersecretarial de la Habitación para los Trabajadores.

En 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con el fin de proporcionar seguridad social a los trabajadores, brindando vivienda a sus derechohabientes. Sin embargo solo cierto sector de aquellos ubicados en el mercado laboral formal eran acreedores de esta prestación.

---

<sup>12</sup> COVARRUBIAS Francisco, RÉBORA Alberto y RAMÍREZ F. Eduardo (1995) *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano* México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura, División de Estudios de Posgrado e Investigación, Especializaciones en vivienda y valuación inmobiliaria.

### **Sexenio 1946-1952 Miguel Alemán**

En 1950 la Ciudad de México tenía 2, 923,194 habitantes, es a partir de esta década que su expansión se desarrolla hacia los municipios colindantes del Estado de México, con lo cual se observa una transformación que la convierte en la primer área metropolitana del país.

En este sexenio se reflejó el primer efecto en el aumento de población urbana de clase alta, surgieron los proyectos de fraccionamientos residenciales en las principales ciudades del país, como Jardines del Pedregal en la Ciudad de México, pero también la aparición en ella de asentamientos humanos irregulares, principalmente en los territorios de las delegaciones Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Tlalpan.

### **Sexenio 1952-1958 Adolfo Ruíz Cortines**

Continuó la tendencia del sexenio anterior, pero ya en los municipios conurbados del Estado de México, destacando en fraccionamientos residenciales Ciudad Satélite y en asentamientos humanos irregulares Ciudad Nezahualcóyotl. Esto explica también la apertura de la primera etapa del Anillo Periférico, del Toreo a San Jerónimo. Con esta nueva conexión vial la ciudad comenzó a expandirse.

En 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) cuyo objetivo principal era el de atender las necesidades habitacionales de los estratos sociales económicamente desfavorecidos.

El 28 de julio de 1957 se presentó en el Distrito Federal, el sismo de mayor intensidad desde el acontecido el 9 de febrero de 1913; se cayeron algunos edificios y el Ángel de la Independencia; hubo pocos muertos, pero se reconoció que la Ciudad de México se ubica en una zona de mayor sismicidad que la supuesta, y por ello se perdió una falsa sensación de seguridad.

### **Sexenio 1958-1964 Adolfo López Mateos**

En este sexenio se mantuvo la tendencia de generación de nuevos espacios ocupados por la ciudad, el IMSS construyó unidades habitacionales, teatros y el Centro Médico Nacional en la Ciudad de México y hospitales y unidades de medicina familiar en casi todas las ciudades del país.



En 1963 surgió el programa financiero de vivienda gracias al incremento del PIB, y así el enfoque del Estado hacia el sector de vivienda social aumentó y el Gobierno Federal constituyó, en el Banco de México, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) como una institución promotora de la construcción y mejora de la vivienda de interés social, para otorgar créditos a través de la banca privada. A pesar de ser una buena iniciativa, este programa no contemplaba a todos los habitantes ocupados en la informalidad.

### **Sexenio 1964-1970 Gustavo Díaz Ordaz**

La huella de este sexenio en la Ciudad de México es importante y surgió de las Olimpiadas: se amplió el Estadio de Ciudad Universitaria; y se construyeron el Estadio Azteca, la Alberca Olímpica y el Palacio de los Deportes; como grandes unidades habitacionales, se llevó a cabo la construcción de Villa Olímpica para familias de ingresos medios y Villa Coapa para familias de ingresos medios-bajos; también el enorme conjunto habitacional Nonoalco Tlatelolco por BANOBRAS; los conjuntos habitacionales Lomas de Plateros y Torres de Mixcoac por el FOVI; las casas en San Juan de Aragón y se continuó la prolongación de Anillo Periférico.

En los estados, el FOVI dio inicio al programa de construcción de vivienda para los trabajadores de los ingenios en poblaciones semiurbanas.

En 1968 se llevó a cabo la construcción de las líneas 1 y 2 del Metro. Una verdadera transformación en los medios de transporte en el Distrito Federal.

### **Sexenio 1970-1976 Luis Echeverría**

Ante el crecimiento desordenado de las ciudades con base en los asentamientos humanos irregulares, en este sexenio se desarrollaron acciones preventivas y correctivas:

En 1970 el Ejecutivo Federal crea el Programa Nacional de Regularización de Zonas Ejidales (PRONARZUE), coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) y el Fondo Nacional del Fomento Ejidal (FONAFE), con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra ejidal y comunal ocupada ilegalmente.

En 1971 se sustituyó el Código Agrario de 1935 por la Ley Federal de Reforma Agraria, en la cual se establecieron las reglas para la expropiación de tierras ejidales y comunales para

diversas causas de utilidad pública, con distintos métodos para establecer el importe de las indemnizaciones.

Ese mismo año, se creó por decreto presidencial el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO), donde se impulsaron por primera vez mecanismos preventivos para la formación de asentamientos humanos irregulares, ya que anteriormente solo se tenía un carácter correctivo, el cual básicamente consistía en la regularización de la tenencia de la tierra en colonias populares.

En febrero de 1972 se exigió a los patronos, a través de una reforma constitucional, a que mediante aportaciones, se constituyera el Fondo Nacional de la Vivienda y con ello se estableciera un sistema de financiamiento de otorgamiento de crédito barato y suficiente para adquirir vivienda, esto dio origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

En 1973 se creó el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE).

Ese mismo año se creó el Comité ( después Comisión) para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) como una instancia para articular los ámbitos institucionales urbano y agrario, e impulsar un trabajo más cercano con los gobiernos municipales y estatales, con los cuales se debería coordinar para impulsar proyectos específicos de construcción de vivienda popular, impedir, regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares por la vía expropiatoria, tanto de terrenos de origen ejidal y comunal como los de origen privado y crear reservas territoriales.

En mayo de 1974, se creó, en adición a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) para otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores.

Los sindicatos, tanto de las empresas particulares como los de los trabajadores del Gobierno Federal, entendieron que el argumento de negociación usado para convencer a los empresarios de la creación del INFONAVIT reconocía que ellos renunciaban al derecho de exigir a las empresas que les proporcionaran vivienda, a cambio del derecho de acceder a los fondos que se constituirían con las aportaciones de las empresas e instituciones, y a los créditos para la compra de su vivienda, por lo que este fondo se constituía, en realidad, con dinero propiedad de los trabajadores.

Ese razonamiento los llevó a exigir que el INFONAVIT y el FOVISSTE fueran considerados propiedad de los trabajadores y, por ende, operados por los sindicatos; por su parte los empresarios argumentaron su preocupación que de tal demanda derivara en la cancelación de oportunidades de negocio para ellos. La solución en el INFONAVIT fue la siguiente:

- El órgano de gobierno fue integrado por representantes del Gobierno Federal y de las organizaciones sindicales y patronales.
- El INFONAVIT elegía los sitios y creaba las reservas territoriales atendiendo a las propuestas de los representantes de las organizaciones sindicales y patronales.
- Los proyectos ejecutivos y las obras de urbanización y edificación eran financiadas por el INFONAVIT y adjudicadas a empresas, generalmente propuestas por los representantes de las organizaciones sindicales y patronales.

El INFONAVIT, guiado por los representantes de las organizaciones sindicales y patronales se inclinaba a factores ajenos a la racionalidad urbana para la elección de zonas destinadas a las reservas territoriales. En el caso del FOVISSTE, se siguió un modelo semejante, con la diferencia de que no existía participación por parte del sector patronal.

### **Sexenio 1976-1982 José López Portillo**

En este sexenio se asumió que las dimensiones alcanzadas por el proceso desordenado de urbanización en todo el país requerían de una orientación racional que solo podía darse con las acciones del gobierno y con la inclusión y participación de la sociedad. La planeación urbana en México se institucionalizó en el periodo de 1976 a 1978, con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano. La LGAH establece la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fija las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; define los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población; y determina las bases para la participación social en la materia.

En 1976 se estableció en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional<sup>13</sup>, la prerrogativa del Estado para dictar 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 obra pública y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Con estas modificaciones se otorgó a los gobiernos municipales la facultad para regular los usos y los destinos del suelo en sus circunscripciones.

Ese mismo año se dio la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

Los resultados de la nueva secretaría en materia urbana fueron la creación de las coordinaciones de conurbación y la elaboración de los entonces llamados planes de desarrollo urbano de las principales ciudades del país, mismos que no fueron aplicados; ambos resultados derivados, en parte por la falta de conocimiento de las autoridades estatales y municipales, en quienes se confiaba su aplicación, y en parte por la ausencia de personal técnico capacitado.

De 1978 a 1982 el INDECO se convirtió en agente inmobiliario federal con el propósito de regular el mercado de suelo urbano en los centros de población, previendo así las necesidades de crecimiento a fin de evitar la formación de asentamientos humanos irregulares<sup>14</sup>.

En 1979 se exigió a la CORETT coordinarse con el INDECO y la SAHOP para efectuar la titulación de los asentamientos humanos irregulares ubicados en terrenos ejidales. Las actividades de INDECO y CORETT se enfocaron en enfrentar problemas derivados del

---

<sup>13</sup> La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán 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; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

<sup>14</sup> AGUADO, Emma y HERNÁNDEZ, Francisco (1997) *Tierra social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades* Estudios Agrarios Año 3, núm.8. julio-septiembre.

crecimiento urbano a nivel nacional, sin embargo, causaron impacto lateral ya que no modificaron los procesos de expansión urbana ni ayudaron a disminuir los daños ambientales.

### **Sexenio 1982-1988 Miguel de la Madrid**

Durante este sexenio se multiplicaron las críticas al modo en el cual se venían enfrentando los problemas del crecimiento urbano. La cuestión fundamental era que además de regularizar, era necesario instaurar una política que resolviera a fondo la falta de suelo para el crecimiento ordenado de los centros urbanos y evitará así la proliferación de los asentamientos humanos irregulares.

Se creó el Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (SNSVDU), que en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984-1988) se definió como una línea de acción de carácter preventivo que haría posible el paso de la práctica de adquisición emergente, desarticulada, insuficiente y en ocasiones subordinada de tierra para programas públicos, a la generación de una oferta amplia, oportuna y autofinanciada de suelo urbano.

Existieron conflictos interinstitucionales que impidieron la desincorporación ágil de los ejidos de su régimen de propiedad social y favorecieron en gran medida su ocupación irregular durante el proceso de expropiación. Para los ejidatarios, recibir una indemnización, producto de la expropiación, era mucho menos rentable que la venta ilegal de su propiedad. La zonificación territorial también tuvo efectos negativos que llevaron a la aparición de nuevos asentamientos humanos irregulares en propiedad ejidal, ya que la delimitación de la periferia urbana en áreas "urbanizables" y "no urbanizables" indujo una reducción en el precio de la tierra en "áreas no urbanizables".

En 1983 se llevó a cabo una reforma constitucional al artículo 115, cuya característica principal era la transmisión de poderes hacia los niveles municipales de gobierno, áreas donde la administración federal difícilmente puede desempeñar satisfactoriamente las tareas de promoción del desarrollo económico y gestión de los asuntos ambiental, social y urbano.

En febrero de ese mismo año se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda y en diciembre, se expidió la Ley Federal de Vivienda que reglamenta al artículo 4°

constitucional. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda la familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

En septiembre de 1985 la Ciudad de México sufrió el terremoto más grande en su historia: 8,1 grados Richter, con duración de más de 100 segundos. El siniestro convirtió la ciudad en un gran rompecabezas de desastres. Escuelas, hospitales, oficinas, edificios de gobierno y viviendas se derrumbaron y/o dañaron, las líneas de comunicación, electricidad, servicios hidráulicos y sanitarios quedaron también afectadas.

Este fenómeno natural, además de traer graves consecuencias económicas, introdujo un cambio en la forma de pensar, reglamentar y construir la Ciudad de México.

Para la reconstrucción de la vivienda, el gobierno determinó expropiar 7,000 predios (lotes baldíos en su mayoría). Un año después, el gabinete económico del Gobierno Federal aprobó un presupuesto de más de 200 millones de pesos para el programa de Renovación Popular. Con estos recursos, 44,000 viviendas de 40m<sup>2</sup> fueron construidas. Sin embargo, esto no cubrió las necesidades de los damnificados y la cantidad de asentamientos humanos irregulares creció en gran medida.

A partir de este fenómeno, la inseguridad de la gente con respecto a la verticalidad de los edificios se vio reflejada en la expansión horizontal de la ciudad.

### **Sexenio 1988-1994 Carlos Salinas de Gortari**

A lo largo de esta administración se expropió casi la mitad de la tierra para regularización y se emitieron cuatro veces más títulos de propiedad que en los tres sexenios anteriores juntos. El impulso que se le dio a la CORETT permitió titular un millón de lotes. La regularización fue una prioridad de la política urbana como parte del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)<sup>15</sup>.

En 1992 se llevaron a cabo modificaciones a la legislación agraria, mediante las cuales se abrieron nuevas vías de adquisición de terrenos ejidales a través de negociaciones libres entre ejidatarios y desarrolladores de vivienda sin la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria. Se creó la Procuraduría Agraria para dar confianza a la toma de

---

<sup>15</sup> JONES, Gareth y WARD, Peter (1998) *Privatizing the Commons. Reforming the ejido and urban development in Mexico* International Journal of Urban and Regional Research Volume 22, Issue 1.

decisiones de los ejidatarios y el Registro Agrario Nacional (RAN) para dar seguridad jurídica a las operaciones.

Con la reforma al artículo 27 constitucional el panorama para las periferias urbanas cambió en forma importante, ya que por primera vez resultó técnica y jurídicamente factible prever una "bolsa de suelo" para ordenar y controlar el crecimiento físico de las ciudades.

Se rompe con el tabú del ejido como una institución intocable: la reforma al artículo 27 y su reglamentación mediante la nueva Ley Agraria le retiran el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, lo que abre la posibilidad de que se venda, arriende o hipoteque.

En el caso de la regularización de asentamientos humanos en tierra ejidal también se llevaron a cabo varios cambios ya que además de la CORETT, la Asamblea Ejidal recibió la facultad para realizar dicho trámite. Asimismo, el artículo 38<sup>16</sup> de la LGAH acreditó a la Asamblea Ejidal para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento al destinar el área para asentamientos humanos.

El retiro progresivo a partir de 1992 del INFONAVIT y del FOVISSTE como desarrolladores inmobiliarios, para ocupar el papel de bancos de segundo piso, abrió el paso a sus urbanizadores y constructores para convertirse en desarrolladores de vivienda social.

En mayo de ese mismo año se transformó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) mediante la cual, a través del Programa de 100 Ciudades (P-100), se retomó la idea de constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano, que hasta ese momento estaba relegado. Esto significó, por un lado, el fin del periodo de la planeación urbana coordinada a nivel nacional; por otro, se cristalizó con el P-100 la fase de descentralización de funciones planificadoras a las ciudades, como se había previsto en la legislación en 1983.

El 10 de marzo de 1993 se puso en marcha el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) con el fin de dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a ejidatarios; mediante la entrega de certificados

---

<sup>16</sup> Artículo 38.- El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

parcelarios y/o certificados de derechos sobre tierras de uso común, así como la entrega de títulos de solares urbanos, a favor de todos y cada uno de los individuos.

La cobertura de dicho programa es de 29,951 ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, así como a 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos.

Para que el PROCEDE pudiera ponerse en marcha fueron necesarios varios cambios en el sector institucional agrario. La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) mantuvo sus funciones de organización, capacitación, promoción del desarrollo agrario y el ordenamiento y regularización de la propiedad rural, pero se desconcentró la dirección del RAN con el propósito de hacer más eficientes las actividades de registro sobre las modificaciones de la propiedad de la tierra y los derechos sobre ésta. Igualmente, se crearon los Tribunales Agrarios (TA) y la Procuraduría Agraria (PA) como órganos especializados para la administración y la procuración de la justicia agraria.

En 1994, bajo el concepto de "desarrollo sustentable", se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Dicha institución surgió de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales.

#### **Sexenio 1994-2000 Ernesto Zedillo Ponce de León**

Durante este sexenio el gobierno tomó poca acción en cuanto a vivienda, abriendo espacio para la participación de desarrolladoras privadas, por lo cual la obra de éstas incrementó notablemente.

El crecimiento de la mancha urbana de las ciudades del país provocó que se desarrollaran algunos programas de control y mejora. Además, el tema de sustentabilidad y urbanizaciones ecológicas aumentó considerablemente.

Se creó el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO) como una de las líneas de acción del P-100 ya actualizado. Se pretendía inducir de manera planificada y preventiva la incorporación ágil y concertada de suelo ejidal y comunal para ser considerado en oferta legal al servicio de instituciones públicas, sociales y privadas de vivienda y desarrollo inmobiliario; y así dar acceso a costos accesibles a tierra apta para la



promoción, construcción y venta de vivienda de interés social, equipamiento urbano y desarrollo regional.

La meta de PISO al año 2000 era incorporar 150,000 hectáreas en las 4 grandes zonas metropolitanas y 116 localidades del P-100 y en ciudades de prioridad estatal. De las 150,000 hectáreas, 101,000 eran de origen ejidal y comunal; es por ello que en los registros de avances del programa se consideraron como expropiación concertada, regularización, dominio pleno e inmobiliaria ejidal.

Más de la mitad de la superficie expropiada fue destinada para programas de regularización de asentamientos humanos.

#### **Sexenio 2000-2006 Vicente Fox Quezada**

En el año 2000, como parte de la propuesta de campaña del presidente, se llevó a cabo un ritmo anual de financiamiento de 750,000 viviendas, pretendiendo un ritmo de 2,300 viviendas por día, la mayoría en la periferia de las ciudades. Los mexicanos que podían disponer de estas viviendas, optaron por habitar en asentamientos humanos irregulares ya que éstos, además de tener un costo menor, se encontraban más cerca de las ciudades y tenían la posibilidad de ampliarse según sus capacidades mediante la autoconstrucción.

En 2001 desapareció FOVI y se creó Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) con el fin de impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de crédito y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda.

#### **Sexenio 2006-2012 Felipe Calderón Hinojosa**

Durante este sexenio, la política nacional de vivienda tuvo como objetivos incrementar el financiamiento de viviendas a los sectores de clase baja; y de proyectos de construcción que se llevaran a cabo con planeación previa, de manera sustentable, con estrategias, como el registro público de propiedades (para potenciar el valor de su patrimonio); así como el mejoramiento de la vivienda existente y el aumento de las opciones de financiamiento.

**Sexenio 2012-2018 Enrique Peña Nieto**

El acelerado crecimiento urbano, caracterizado por una tendencia a construir vivienda horizontal en zonas alejadas del centro de población con suelo intraurbano subutilizado o en especulación carente de servicios básicos y apartado de las fuentes de empleo, han desencadenado el abandono de los conjuntos de vivienda social. Se calcula que cerca de un 20% de las viviendas están deshabitadas, cuando lo adecuado sería no más de 8%<sup>17</sup>.

A raíz de la crisis en las principales viveras del país, la oferta de vivienda formal orientada al sector de menor ingreso de la población disminuyó notablemente, lo que ha generado la elevación de los índices de asentamientos humanos irregulares en las ciudades.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se propone hacer frente a los problemas públicos de una planificación insuficiente e inadecuada de las ciudades mexicanas, entre los cuales, la expansión irracional de éstas, es uno de los más relevantes por sus consecuencias en el bienestar y calidad de vida de las poblaciones con menores recursos que habitan las áreas urbanas del país. Esta situación propicia, entre otros males públicos, la exclusión social de los sectores con menores ingresos.

En este sentido, la prioridad será integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades y que define como uno de sus objetivos el proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

Las estrategias definidas en este objetivo contemplan:

- Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.
- Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.
- Mejorar la coordinación interinstitucional con la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.

El enfoque transversal de este objetivo establece democratizar la productividad y promover el uso eficiente del territorio nacional a través de certidumbre jurídica de la tierra, menor

---

<sup>17</sup>Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) 2013.

fragmentación de predios agrícolas, el ordenamiento territorial urbano y el desarrollo de ciudades más competitivas, para lo cual la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), convertirá a la CORETT, en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS).

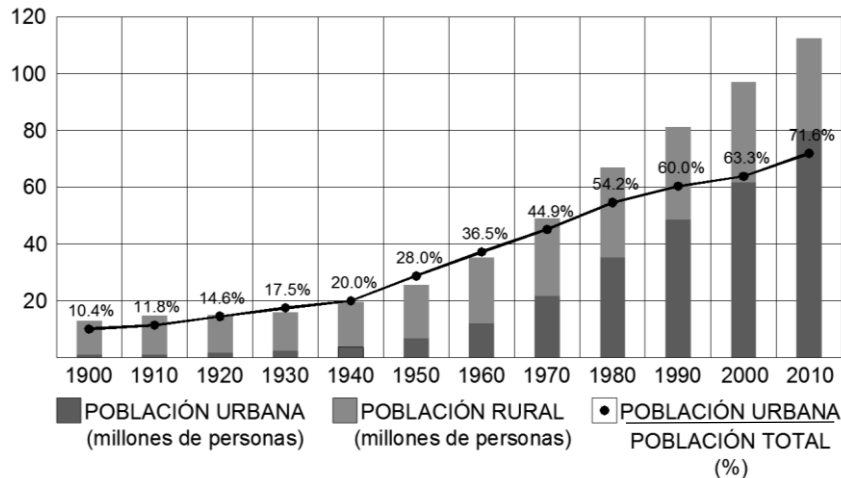
**2.2 EXPANSIÓN URBANA**

Mientras que en el año 1900 el país contaba con 33 ciudades de más de 15,000 habitantes, en donde habitaban 1,400,000 ciudadanos (10.4% de la población total), para la década de los ochenta, 36,700,000 personas, que representaban más de la mitad de la población, residía en localidades urbanas.

En el 2000 existían 343 ciudades de más de 15,000 habitantes, las cuales alojaban a 66,600,000 personas que constituían el 63.3% de la población nacional; y finalmente, para el año 2010 el número de ciudades aumentó a 384, albergando 71.6% de la población total del país<sup>18</sup>.

Las tendencias indican que el proceso de urbanización continuará, aunque a menor velocidad que en las décadas anteriores, de manera que se calcula que entre 2010 y 2030, la población urbana en México pasará de 71.6% a 83.2%<sup>19</sup>.

De 1990 a 2010, la población del conjunto de las zonas metropolitanas<sup>20</sup> del país aumentó en 20,500,000 de habitantes.



Evolución de la población urbana y rural en México

<sup>18</sup>La SEDESOL realizó un estudio interno *Inventario de Suelo 2007* en el que se determinó el Inventario de suelo por ciudad.

<sup>19</sup>Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos Revenue Statistics 2012, <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics.htm>

<sup>20</sup> Zona metropolitana: Es el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2004: "La delimitación de zonas metropolitanas", Aguascalientes, Ags.)

Hasta el año 2010 solo once zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes concentraban más del 50% de la población urbana nacional, reforzando la tendencia hacia una concentración de tipo polinuclear, dando pie al surgimiento de grandes regiones urbanizadas<sup>21</sup>.



- 1 ZMVM
- 2 ZM de Guadalajara
- 3 ZM de Monterrey
- 4 ZM de Puebla - Tlaxcala
- 5 ZM de Toluca
- 6 ZM de Tijuana
- 7 ZM de León
- 8 ZM de Juárez
- 9 ZM de la Laguna
- 10 ZM de Querétaro
- 11 ZM de San Luis Potosí – Soledad

**Zonas Metropolitanas con más de 1 millón de habitantes en el 2010**

*Fuente: ONU Hábitat SEDESOL (2011). Estado de las ciudades de México.*

Se calcula que para el 2030 México contará con veinte ciudades de más de un millón de habitantes<sup>22</sup>.

Para 2020 y 2030 se proyecta que la población que habita en zonas metropolitanas llegue a 72.4 y 78 millones, respectivamente.

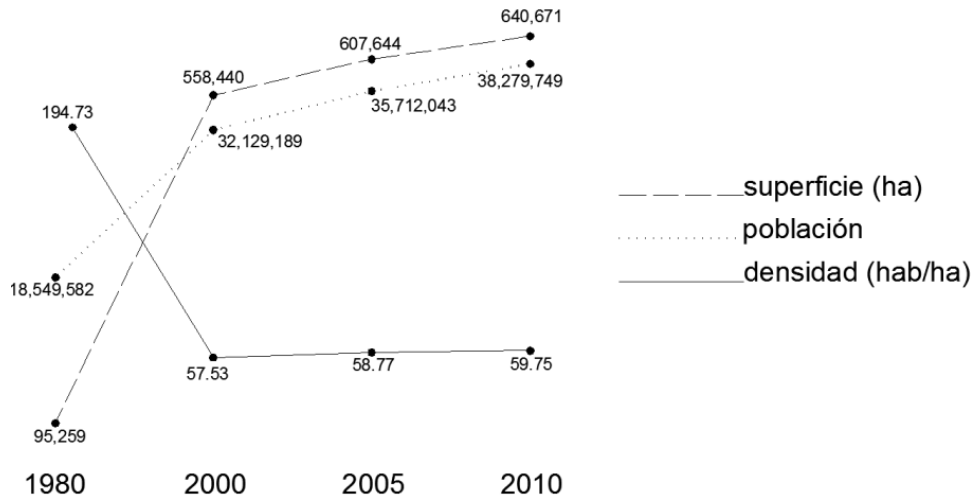
Otro efecto del proceso de migración campo ciudad que se ve reflejado en la urbanización en México es la expansión desproporcionada de la mancha urbana.

En las ciudades mexicanas el crecimiento del territorio urbano no siempre ha respondido a la tendencia del crecimiento poblacional. En términos generales, la población en las zonas

<sup>21</sup> IRACHETA, Alfonso *Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo territorial sustentable* Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad/Colegio Mexiquense, A.C.

<sup>22</sup> ONU Hábitat SEDESOL (2011). *Estado de las ciudades de México.*

urbanas de México se ha duplicado en los últimos treinta años, mientras que la extensión de las manchas urbanas ha crecido en promedio 10 veces. En algunas ciudades esas cifras han alcanzado niveles alarmantes, en tanto que el área urbana ha incrementado 25 veces, mientras que la población ha crecido únicamente 3.3 veces.<sup>23</sup>.



Evolución de la superficie, población y densidad en 42 zonas metropolitanas  
Fuente: SEDESOL, *La expansión de las Ciudades 1980-2010*

La Densidad Media Urbana, esto es, el grado en que se concentra espacialmente la población urbana de un municipio, pasó de 194.73 a 59.75 habitantes por hectárea, lo que habla de un proceso complejo, en el que se extiende la superficie territorial aunque ésta no se densifica con la misma intensidad.

Aún en épocas recientes la inexistencia de suelo apto al interior de las ciudades y accesible para los sectores más desfavorecidos de la población continúa siendo un factor que impulsa la formación de asentamientos humanos irregulares. Según datos de la CONAVI, a nivel nacional, 11 % de las viviendas en localidades urbanas se ubican cerca o sobre el cauce de un río, 2.3 % se encuentra sobre rellenos sanitarios, cuevas o minas y 9% sobre barrancas.

<sup>23</sup> SEDESOL 2012. *La expansión de las ciudades 1980 - 2010*.

Las manifestaciones más dramáticas de la presencia de población en zonas de alto y muy alto riesgo se ven reflejadas en fenómenos como el hundimiento del terreno en calles y casas, reportado como un hecho frecuente en 4% de los hogares urbanos, cuarteaduras de muros por reblandecimiento reportado por 5% de los hogares y deslaves y derrumbes de cerros por lluvias reportado por 4%.

El problema del proceso de crecimiento urbano es que se ha realizado sin ejes o límites claros de diseño y planeación, lo cual ha ocasionado la formación de asentamientos humanos irregulares que no cuentan con la adecuada provisión de servicios educativos, de salud, infraestructura, conectividad y cercanía a las fuentes de empleo, que brinden calidad de vida a la población.

El acceso a la ciudad, es decir a habitarla, implica poder "pagar alojamiento permanente" por lo tanto contar con porciones de espacio construido o para construir. Significa el acceso al mercado del suelo urbano bajo la forma de terrenos, casas o departamentos, ya sea como compra o renta.

Lógicamente ello se da en un modo diferencial, de acuerdo a la posición socioeconómica de cada hogar. Para la gran mayoría de la gente que llega a la ciudad, la legalidad en cuanto a la propiedad está completamente fuera de su alcance. Por eso, la ocupación irregular de tierras y el asentamiento en áreas sin servicios urbanos, ambientalmente degradadas, o expuestas a riesgos naturales se vuelve su única opción; convirtiéndose éste en el modo predominante de apropiación de la ciudad de gran parte del sector económico bajo de la población.

### **2.3 AUTOCONSTRUCCIÓN**

En México el 68.48% del total del parque habitacional ha sido construido a través de proceso de autoconstrucción<sup>24</sup>, las viviendas en zonas urbanas corresponden al 56.20%, las viviendas en el sector rural corresponden al 86.91%<sup>25</sup>.

La autoconstrucción, además de ser la única alternativa para gran parte de la población, parece ser la forma más económica de conseguir una vivienda, sin embargo, la cantidad de recursos materiales y tiempo invertidos (de 10 a 15 años en promedio) para obtener el producto final resultan en un esquema financiero mucho más elevado que si se hubiera llevado a cabo con planeación.

Históricamente en la autoconstrucción se edifican viviendas con un rango de valor entre \$110 mil pesos y \$150 mil pesos, para personas con ingresos netos entre 3 y 5 SMGVM.

Es muy difícil pensar que esta solución de vivienda forzada, la autoconstrucción, pueda desaparecer, sin embargo han existido algunos esfuerzos por parte del gobierno e instituciones privadas que buscan proponer una alternativa para las personas que actualmente recurren a la autoconstrucción como su única alternativa de vivienda.

El Gobierno Federal ha implementado algunos programas sociales que financian el costo de los materiales para que las personas puedan edificar con mejor calidad, sin embargo, la problemática sigue siendo la misma: solo cierto sector de la población es candidato para recibir estos “apoyos”.

Por la parte privada, existen tres caminos: el primero de ellos ha sido a través de prototipos de vivienda de interés social de mayor densidad (que utiliza terrenos de mayor valor y mejor ubicación) y que permita una autoconstrucción controlada para ampliar su vivienda según sus necesidades y posibilidades, ejemplo de esto es el desarrollo Las Anacuas en Santa Catarina, Nuevo León, diseñado por el arquitecto chileno Alejandro Aravena. Sin embargo, a pesar de que la densidad y su estrategia de autoconstrucción planeada permiten crear productos ligeramente más económicos, siguen estando fuera del alcance crediticio para la

---

<sup>24</sup> Autoconstrucción de vivienda: proceso de construcción y distribución de vivienda bajo el control directo de sus usuarios de forma individual o colectiva.

<sup>25</sup> CONAVI, Coordinación General de Prospectiva con datos, de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares 2010 de INEGI.



mayoría de la población, ya sea por su nivel de ingresos o por que se encuentran en la informalidad.

El segundo camino está marcado por el mejoramiento de las técnicas de autoconstrucción y de sus materiales, donde a través de capacitaciones se orienta a la población a generar productos de vivienda de mayor calidad utilizando la misma cantidad de recursos.

El tercer camino es el de préstamos condicionados para adquirir materiales para autoconstrucción, a corto plazo y renovables si cumplen con el pago. Estos préstamos, por lo general, se dan sin ningún tipo de garantía, la financiera se basa en el comportamiento de ahorro del deudor y utiliza a la comunidad como deudor solidario. En caso de que el deudor incumpla el pago, afecta al resto de la colectividad, por lo cual utilizar la presión social como aval es bastante buen elemento.

Esta es la única solución que incluye a aquellos laborando informalmente y/o con un nivel de ingresos muy bajo.

La autoconstrucción de vivienda es resultado de una falta de opciones para las personas de recursos económicos más bajos, sin embargo representa una enorme oportunidad para plantear soluciones y ver la problemática desde otro punto de vista y solo así poder proponer mejores opciones de vivienda para todos estos millones de mexicanos.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las familias de menores ingresos pueden sufragar un préstamo para la construcción siempre y cuando los productos financieros se diseñen considerando su realidad, que incluye informalidad laboral y/o salarios bajos, falta de garantías apropiadas y un ingreso fluctuante.

Los mercados de la vivienda para la base de la pirámide urbana representan una importante oportunidad de negocios.

En nuestro país, el segmento de la autoconstrucción es el más importante en la demanda del cemento, representa aproximadamente el 30% del mercado total.

Los mercados de familias mexicanas de ingresos menores alcanzan los 16,000 millones de dólares en gastos anuales, según datos del estudio 'Varios caminos hacia una nueva vivienda' realizado por el BID.

## **2.4 TENDENCIA**

El problema del espacio para crecer que necesitan las ciudades es doble y conjuga la dimensión territorial, en cuanto a extensión y características físicas, con la dimensión jurídica en términos del cumplimiento o incumplimiento de la normatividad urbana vigente al momento de incorporar suelo al desarrollo urbano.

Una característica del crecimiento de las ciudades mexicanas ha sido el predominio de asentamientos irregulares sobre terrenos ejidales y comunales.

La propiedad social de la mayor parte de las tierras que rodean a las ciudades mexicanas, al estar sujetas a un régimen agrario que prohibía hasta 1992 su urbanización a pesar de lo inminente de dicho proceso, evitó un control del derecho común (urbano) para su incorporación ordenada a la ciudad. Ello derivó en una doble ilegalidad, la de la venta del ejido y terrenos comunales y la conformación de asentamientos humanos irregulares que incumplían la normatividad exigida por las autoridades urbanas a un fraccionamiento para ser autorizado<sup>26</sup>.

Entre 1983 y 1995 se incorporaron al desarrollo urbano nacional 90,000 hectáreas irregularmente y solo 30,000 por la vía legal<sup>27</sup>. Según datos de la CORETT, en el 2001 el 60% de las áreas ocupadas por las zonas urbanas eran producto de asentamientos humanos irregulares ubicados en la periferia de las ciudades.

José Luis Lezama define a los pobladores de estas zonas como aquellos que “no participan en las principales instituciones, producen poca riqueza, tienen bajos niveles educativos (...) son objeto de manipulación política, no poseen propiedad y viven del presente”<sup>28</sup>.

En los últimos años, el suelo en las ciudades se ha mercantilizado en extremo, lo anterior ha incitado la incorporación de suelo al desarrollo urbano por la vía informal. Los sectores

---

<sup>26</sup> AZUELA, Antonio (1989) *El significado jurídico de la planeación urbana en México*

GARZA, Gustavo (coord.) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, Ciudad de México: El Colegio de México.

<sup>27</sup> SEDESOL

<sup>28</sup> LEZAMA, Jose Luis (1993) *Teoría social, espacio y ciudad* Ciudad de México: El Colegio de México.

de menores ingresos, al no existir una oferta de suelo regular y accesible, han recurrido a la apropiación ilegal de espacios suburbanos vacantes.

Esta situación acentúa el crecimiento extensivo y las problemáticas generadas por la expansión desordenada de las ciudades. Los asentamientos irregulares se ubican en zonas lejanas, inadecuadas para el desarrollo urbano y de difícil acceso para la provisión conveniente de equipamiento y servicios. Se estima que actualmente existen en el país más de 5 millones de lotes habitacionales en esta condición y que a nivel nacional se fracciona un promedio de 90,000 lotes al año involucrando aproximadamente a 360,000 habitantes.

En 1974 se crea la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra precisamente para buscar regular estos espacios periféricos; si bien es innegable que ha ayudado en cierta manera y que gracias a esto se han escriturado cerca de 2.7 millones de lotes a favor de sus ocupantes, la realidad es que la tendencia de este proceso ha ido en decremento.

Actualmente los nuevos planes de desarrollo urbanos de algunas ciudades han apuntado por intentar ocupar los terrenos baldíos en zonas centrales y que ya cuentan con los servicios de infraestructura y capacidad legal para ser desarrollados.

Estudios realizados por la SEDESOL para identificar la disponibilidad de suelo vacante en las ciudades muestran que en las 129 ciudades mayores a 50,000 habitantes, en 2010 existían 493,817 hectáreas de suelo susceptible de incorporarse al desarrollo urbano, de las cuales 86,408 hectáreas son intraurbanas. De acuerdo a los programas de desarrollo urbano local, 207,074 tienen uso habitacional, de estas, 41,351 son intraurbanas y 165,723 se localizan en el primer contorno de crecimiento de los centros de población.

El suelo vacante identificado tiene potencial para albergar 7,100,000 viviendas. Asimismo, podría cubrir el 65% de las necesidades de suelo para vivienda y desarrollo urbano al 2030<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> La SEDESOL realizó un estudio interno *Inventario de Suelo 2007* en el que se determinó el inventario de suelo por ciudad.

Sin embargo, gran parte de estas reservas territoriales urbanas tienen un alto precio y por ello no son accesibles para la mayoría de la población.

La ocupación de los vacíos intraurbanos de las ciudades y metrópolis representa una oportunidad para generar un desarrollo urbano ordenado y sustentable, aunque actualmente los gobiernos locales tienen pocos recursos para aprovechar este potencial.

Por otro lado, el marco jurídico en el que se sustenta la regulación del suelo no ofrece claridad sobre los derechos y obligaciones de la propiedad inmobiliaria, por lo que no promueve la disminución de la especulación. El gobierno no cuenta con un instrumento que le permita asegurar la función social de la propiedad en una gestión urbana moderna ni socializar los costos y beneficios del desarrollo urbano.

En cuanto a los recursos financieros, la principal fuente de financiamiento de los gobiernos locales es el impuesto predial. Los municipios mexicanos recaudan vía el impuesto predial lo equivalente a 0.1% del PIB. La efectividad de los municipios para recaudarlo deja mucho que desear, ya que en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se recauda en promedio 10 veces más y Estados Unidos de América 30 veces más<sup>30</sup>.

Los municipios mexicanos son altamente dependientes de este impuesto. Estos recursos cubren un conjunto muy diverso de necesidades a nivel local, por lo que pensar en realizar inversiones significativas en proyectos de desarrollo urbano y aprovechamiento de suelo vacante para generar un efecto importante, con la cantidad recaudada, resulta prácticamente imposible.

El crecimiento desordenado de las ciudades mexicanas plantea retos importantes para mantener y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En el contexto de un esquema de crecimiento desordenado y caótico, las ciudades presentan potencialidades para dinamizar la economía y productividad del país.

---

<sup>30</sup>Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos Revenue Statistics 2012, <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics.htm>

La razón de dependencia demográfica para el Sistema Urbano Nacional (SUN<sup>31</sup>) es de 26.9, lo que indica que a nivel SUN existe una mayor cantidad de personas en edad productiva y que la satisfacción de las necesidades de vivienda, trabajo, recreación, educación, etc. de la población económicamente productiva, dependerá directamente de la gestión de los recursos de las ciudades. Este "bono demográfico" representa también una oportunidad para consolidar la productividad del país, dado que en el conjunto de 93 ciudades con más de 100,000 habitantes se genera más de 88% de la Producción Bruta Total de la nación.

En suma, para garantizar una gestión eficaz del suelo en las ciudades y aprovechar la plusvalía que generan las inversiones y acciones de los gobiernos federal, estatal y local deben crearse instrumentos que promuevan la socialización de los costos y beneficios del desarrollo urbano. Es necesario establecer políticas integradas para ordenar e impulsar los mercados inmobiliarios; definir zonificaciones, identificar los lotes baldíos al interior de las ciudades, promover el uso óptimo del territorio; así como aplicar políticas fiscales equitativas y garantizar el suelo apto necesario para la construcción de vivienda, infraestructura, equipamientos públicos y áreas verdes.

De no lograr implementar algunas de estas medidas, la tendencia hacia la informalidad se mantendrá en el mismo orden que la población con niveles de ingresos bajos incrementa en las ciudades.

---

<sup>31</sup> El Sistema Urbano Nacional integra información geoestadística básica que representa el punto de partida para el conocimiento sobre las ciudades del País, contenido en un catálogo elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población y constituye una herramienta para la planeación, la toma de decisiones y el análisis de la dinámica urbana de México en los tres órdenes de gobierno, la academia y el sector privado.

### **CAPÍTULO 3**

#### **PROPUESTA**

En este capítulo se plantean las bases para formular proyectos de oferta de lotes con infraestructura mínima para autoconstrucción con el fin de evitar la formación de asentamientos humanos irregulares.

Una propuesta con probabilidades de evitar la formación de asentamientos humanos irregulares, deberá incluir una participación conjunta de autoridades, propietarios del suelo e inversionistas en el sector inmobiliario, para generar ofertas diferenciadas de suelo y salvar la paradoja de que la oferta legal de suelo provoca la elevación de su precio.

Se propone que se trabaje en una oferta diferenciada de suelo, en donde al Estado le corresponda gestionar aquella necesaria para proyectos populares, y en el caso de la propiedad privada únicamente vigilar el cumplimiento de la normatividad.

Después de los antecedentes y tendencias es posible concluir que lo que hace falta para satisfacer la demanda actual de vivienda de las familias de menores ingresos migrantes del medio rural al urbano, necesitadas de espacio por el desdoblamiento de familias urbanas o reubicadas por ocupar terrenos pertenecientes a áreas naturales protegidas, reservas arqueológicas o que presentan riesgos por fenómenos naturales, es un producto en el cual sea posible autoconstruir su hogar conforme sus capacidades económicas se los permitan y que cuente con las siguientes características:

- Técnicas: cercano a la ciudad, con infraestructura eléctrica, hidráulica y sanitaria, libre de riesgos por fenómenos naturales y con buena conectividad a la ciudad; es decir, debe formar parte de un proyecto integral de expansión urbana, con servicios y fuentes de empleo.
- Financieras: se debe de ajustar a un esquema de pago con el cual estas familias puedan cumplir sin requerir de enganche ni crédito.
- Legales: debe de contar con seguridad jurídica y un adecuado ordenamiento territorial.

En resumen, la propuesta se puede definir como un prototipo integral que considere la unión de acciones de los tres niveles de gobierno, iniciativa privada y sociedad civil organizada para que mediante la combinación de éstos y los elementos que a continuación se presentan sea posible crear proyectos para ofrecer tierra con seguridad jurídica e infraestructura mínima a las familias mexicanas de menores ingresos y así evitar la formación o expansión de asentamientos humanos irregulares en nuestro país.

El proceso a seguir es el siguiente: (cabe mencionar que en cada uno de los puntos existen varias alternativas, por lo cual es recomendable elegir la que mejor se adecue según sea la situación del caso específico)

**Adquisición.-** A través de distintos mecanismos legales y asociaciones se propone adquirir terrenos (ejidales en su mayoría) que cuenten con características idóneas para incorporarse al desarrollo urbano.

**Lotificación.-** Dichas tierras deben ser divididas en función de generar soluciones desde el punto de vista urbano, social y económico que permita incluir todos los elementos necesarios para un desarrollo integral sostenible. En esta etapa se es necesario definir los porcentajes de tierra destinados a infraestructura y equipamiento, desarrollo comercial y lotes unifamiliares para autoconstrucción.

**Infraestructura.-** Considera incluir toda la red de infraestructura urbana necesaria para dotar de servicios a la población que habitará dicha zona. La infraestructura se irá construyendo por etapas, a partir de la segunda fase los beneficiarios que ya cuentan con tierra participarán con mano de obra en esta etapa y así consecuentemente. Los lotes designados a equipamiento serán incluidos en esta categoría para que puedan ser financiados y construidos de la misma manera.

**Venta de lotes comerciales.-** Aquellos lotes del plan maestro que cuenten con vocación comercial y que poseen un mayor potencial de desarrollo, gracias a su uso de suelo y

densidades, convirtiendolos a su vez en productos atractivos para los desarrolladores, así como lotes para los servicios básicos de educación, abasto y salud.

De esta manera, la venta de estos terrenos buscará equilibrar la rentabilidad global del proyecto y así mantener factible el costo mínimo de los lotes con servicios destinados a la autoconstrucción de las familias de ingresos menores. El valor comercial de estos predios deberá considerarse en función de su destino final.

Venta de lotes de autoconstrucción.- Representa el producto clave del proyecto enfocado a satisfacer la necesidad de vivienda de los niveles de menores ingresos de la población. Dichos lotes (que contarán con los servicios básicos de infraestructura urbana) serán utilizados para la autoconstrucción por sus propietarios bajo un esquema organizado.

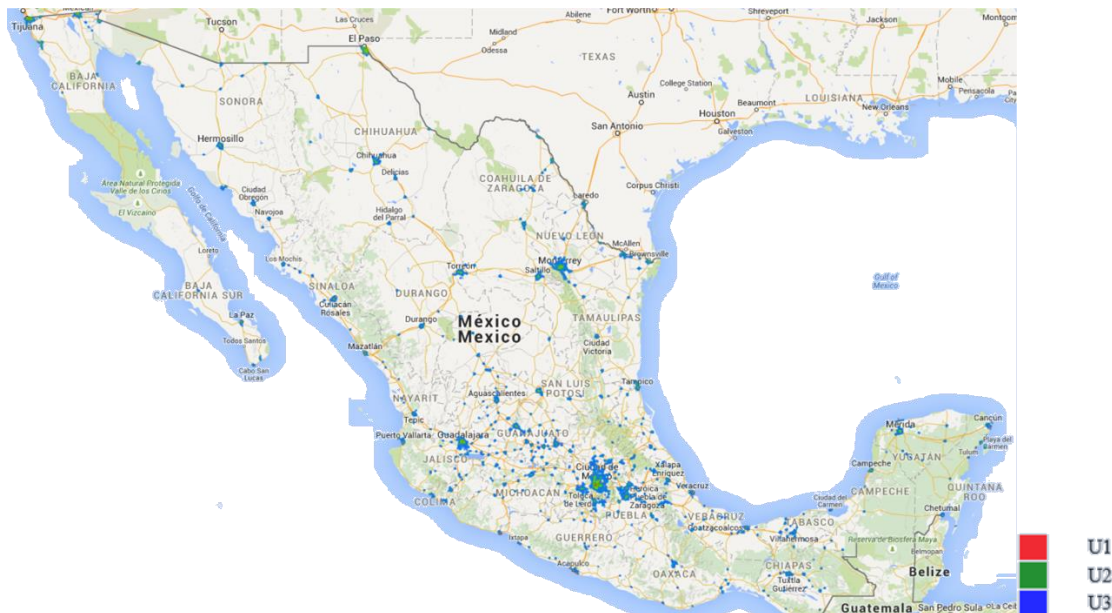
Administración.- Ésta se llevará a cabo mediante la creación de un fideicomiso que garantice la correcta operación del proyecto, manteniendo alineados los incentivos de los involucrados.



### **3.1 SELECCIÓN DE PROYECTOS**

Los proyectos deben justificarse en función de lo siguiente:

- Elección de ciudades objeto de expansión urbana e identificación de nuevas ciudades, resultado de la decisión de los tres ámbitos de gobierno, basada en la sostenibilidad de la oportunidad identificada<sup>32</sup>.
- Aceptada la elección, los tres ámbitos de gobierno deberán designar o diseñar a la entidad que dirigirá el proyecto, atendiendo a su magnitud y cobertura; esta última puede incluir a varias entidades federativas y municipios.
- La elección del sitio para alojar el proyecto, en el aspecto técnico deberá estar ubicada dentro de los perímetros de contención urbana definidos por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano clasificados como U1<sup>33</sup>, U2<sup>34</sup> y U3<sup>35</sup>, atender a la disponibilidad de agua, energía eléctrica, a la conectividad con otras áreas urbanas y deberá estar libre de riesgos por fenómenos naturales.



Perímetros De Contención Urbana 2015

<sup>32</sup> IRACHETA, Alfonso y RAMÍREZ FAVELA, Eduardo Maurilio

<sup>33</sup> U1: Esta ubicación contiene las fuentes de empleo como elemento básico para consolidar las ciudades.

<sup>34</sup> U2: Se basa en la existencia de servicios de agua y drenaje en la vivienda, que coadyuvan a la proliferación de vivienda cercana al primer perímetro.

<sup>35</sup> U3: Áreas de crecimiento contiguas al área urbana consolidada. Quedan conformadas por un buffer o envolvente que cubre los contornos U1 y U2, de acuerdo con el rango de población de la ciudad.

- En lo social deberá evaluarse la reacción de los propietarios del suelo, en su mayoría ejidos y comunidades.
- El financiamiento de las obras de cabeza y de infraestructura primaria deberá considerar opciones basadas en asociaciones público privadas, quedando a la responsabilidad de los desarrolladores inmobiliarios el compromiso del financiamiento de la infraestructura secundaria.
- La incorporación del suelo deberá considerar la participación de los propietarios del suelo en las ventas de los lotes con infraestructura primaria a los desarrolladores inmobiliarios, y de la creación de bancos de tierra con la participación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE)<sup>36</sup> y fondos de inversión.
- El estudio económico deberá atender a identificar los usos del suelo y sus dimensiones, de acuerdo con las expectativas justificadas de requerimientos para cada actividad.
- Los precios de venta de lotes con infraestructura primaria deberán hacer factible los proyectos posibles de los desarrolladores inmobiliarios de acuerdo con el estudio económico realizado, incluyendo los proyectos de lotes destinados a las familias de menores ingresos con infraestructura mínima, con un plazo de pago de 60 meses sin intereses ni aumentos por inflación.
- El precio de incorporación del suelo al proyecto deberá garantizar el equilibrio entre el producto de la venta a los desarrolladores inmobiliarios, incluida la venta de lotes para la autoconstrucción a las familias de ingresos menores.
- Los precios de venta para los desarrolladores inmobiliarios de lotes con usos de suelo de alta densidad económica deben permitir márgenes al equilibrio financiero del proyecto para subsidiar la venta de lotes para la autoconstrucción, sin recurrir a apoyos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los modelos de negocio alrededor del mundo, han evolucionado para dejar atrás criterios patrimonialistas y de evaluación con base en utilidades, para pasar a la búsqueda de

---

<sup>36</sup> El artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro define a las AFORES como “entidades financieras constituidas como sociedades mercantiles que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como administrar sociedades de inversión”.

modelos de negocio con inversión mínima y alta rotación en el flujo de dinero. Es por ello que para los desarrollos de vivienda social, los nuevos modelos de negocios combinan figuras jurídicas para la aportación del suelo con figuras jurídicas para su financiamiento. A partir del supuesto, incuestionable, de que los desarrollos de vivienda social en solución horizontal requieren como insumo básico la tierra barata, ésta necesariamente estará en la periferia de las ciudades en terrenos ejidales y comunales, por lo cual es necesario partir de lo dispuesto en la Ley Agraria.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> IRACHETA, Alfonso y RAMÍREZ FAVELA, Eduardo Maurilio

### **3.2 ADQUISICIÓN DE TERRENOS**

Los terrenos que se pretendan incorporar al proyecto para generar áreas con seguridad jurídica e infraestructura mínima deberán contemplar entre otras cosas:

- Estar libres de riesgos hidrometeorológicos y geológicos.
- La conservación de cuerpos acuíferos superficiales y subterráneos, cuencas, escurrimientos y zonas de recarga.
- Condiciones climáticas, vientos, asoleamiento y precipitación.
- Condiciones topográficas, orográficas e hidrográficas para la determinación de zonas aptas para el desarrollo

Considerando además de lo anterior, el análisis de oportunidades de:

- Plataformas aprovechables
- Distancia a vialidades regionales
- Distancia a infraestructura urbana
- Análisis de adyacencia a áreas naturales y/o arqueológicas
- Análisis de adyacencia de zonas de generación de empleo, industrial, comercial, turístico, etc.

El mayor reto para la propuesta es estructurar el instrumento de adquisición que mejor se adapte a cada situación, ejidatario, inversionista y gobierno; a continuación se enlistan las estrategias que podrían ser efectivas en dicha adquisición.

Los procedimientos jurídicos que permiten a las asambleas modificar el régimen de propiedad del suelo de origen ejidal o comunal para incorporarlo al desarrollo urbano son fundamentalmente dos: la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria y la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas. Adicionalmente, la expropiación por causa de utilidad pública es otra de las opciones que la ley contempla con el mismo objetivo.

### **3.2.1 Aportación de terrenos ejidales de uso común a sociedades mercantiles o civiles**

Es producto de una decisión de la asamblea ejidal aplicable a las tierras de uso común y consiste en la posibilidad de asociación de los miembros del núcleo agrario en lo individual o como persona moral. La asociación se puede dar con los sectores público, social y privado.

Según los artículos 73 y 75, las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al siguiente procedimiento:

- La aportación de las tierras deberá ser resuelta por la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley;
- El proyecto de desarrollo y de escritura social respectivos serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que habrá de analizar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan.
- Esta opinión deberá ser emitida en un término no mayor a treinta días hábiles para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de que, para los efectos de esta fracción, el ejido pueda recurrir a los servicios profesionales que considere pertinentes.
- En la asamblea que resuelva la aportación de las tierras a la sociedad, se determinará si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población ejidal o a los ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas.
- El valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras, deberá ser cuando menos igual

al precio de referencia que establezca el Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) o cualquier institución de crédito.

- Cuando participen socios ajenos al ejido, éste o los ejidatarios, en su caso, tendrán el derecho irrenunciable de designar un comisario que informe directamente a la asamblea del ejido, con las funciones que sobre la vigilancia de las sociedades prevé la Ley General de Sociedades Mercantiles(LGSM). Si el ejido o los ejidatarios no designasen comisario, la Procuraduría Agraria, bajo su responsabilidad, deberá hacerlo.

Las sociedades mercantiles o civiles constituidas mediante aportación de terrenos de uso común pueden ser solamente del ejido o de los ejidatarios, o en participación con entidades públicas y/o de particulares.

En caso de liquidación de la sociedad, el núcleo de población ejidal y los ejidatarios, de acuerdo a su participación en el capital social, y bajo la estricta vigilancia de la Procuraduría Agraria, tendrán preferencia, respecto de los demás socios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social.

En todo caso el ejido o los ejidatarios, según corresponda, tendrá derecho de preferencia para la adquisición de aquéllas tierras que aportaron al patrimonio de la sociedad.

Las dificultades que presenta esta figura son menores que los de la expropiación, y son las siguientes, además de lo ya señalado para la compra de parcelas:

- Los terrenos de uso común son objeto de explotación por todos los ejidatarios individualmente o en grupos, conforme a un reglamento que apruebe la asamblea, lo cual conduce a la oposición de grupos de ejidatarios que consideran lesivo a sus intereses el proyecto de aportación, oposición que, aun cuando ese proyecto haya sido aprobado por la asamblea, acuden al Tribunal Agrario en busca de anular el acuerdo de la asamblea.
- Si bien la Ley Agraria establece que la opinión de la Procuraduría Agraria debe emitirse en un término no mayor a treinta días hábiles para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente, en la práctica se toma más tiempo y asume que su opinión es, en la práctica, condicionante para la aprobación del proyecto, independientemente de la opinión de la asamblea ejidal.

### **3.2.2 Compra de parcelas ejidales en dominio pleno**

La alternativa contenida en la Ley Agraria para desincorporar las tierras parceladas del régimen ejidal y estar así en posibilidades de emprender alguna acción tendente a comercializar las mismas es la adopción del dominio pleno. En este caso, la ley no establece como condición que la Procuraduría Agraria se manifieste sobre el particular.

El artículo 81 de la Ley Agraria establece que cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56<sup>38</sup>, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley.

En el artículo 82 se menciona que una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al RAN que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad. A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el RAN, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

---

<sup>38</sup> Artículo 56.- La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de stas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir de plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;

II. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y

III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

En todo caso, el Registro Agrario Nacional emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en este, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.

La primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca el INDAABIN o cualquier institución de crédito.

Los ejidatarios que hayan asumido el dominio pleno de sus parcelas pueden constituir una sociedad mercantil o civil con la aportación de sus parcelas, o aportarlas a una sociedad mercantil o civil en la que participen instituciones públicas y de particulares. Cuando se ha adoptado el dominio pleno los titulares del suelo pueden comerciarlo de manera directa. Las autoridades urbanas, sin embargo, manifiestan su preferencia porque los ejidatarios aporten la tierra de uso común a sociedades inmobiliarias y no que la enajenen directamente a terceros no ejidatarios, por temor a que no se desarrollen dentro de la normatividad urbanística, como generalmente ocurre.

Los riesgos que presenta esta figura son menores que los de la expropiación, pero no está exento de ellos. Los más importantes son:

- La dificultad de reunir el quórum exigido en la asamblea que apruebe la adopción del dominio pleno de las parcelas por ausentismo o fallecimiento de los ejidatarios titulares de las parcelas.
- Los desarrollos de vivienda social exigen que las parcelas que se adquieran se puedan integrar en un solo polígono, y se da el caso de que el propietario de una parcela que se encuentra en ubicación estratégica para el proyecto decida no vender, lo que implica que se pierdan los gastos realizados y se retrase el inicio del desarrollo hasta no convencer al remiso o hasta no encontrar otro terreno.
- Frecuentemente los parcelarios basan sus expectativas en operaciones realizadas no comparables, y establecen un precio no aceptable para la viabilidad financiera del proyecto.
- El tiempo que requiere el Registro Agrario Nacional, después de la aprobación de la asamblea para emitir los títulos de propiedad en dominio pleno de los terrenos, que oscila entre 8 y 12 meses, y que en ocasiones trae como resultado la cancelación de la operación.



- Ya cerrada la operación y así hayan pasado una cantidad de años, con base en el artículo 49 de la Ley Agraria los núcleos de población ejidales o comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas podrán acudir, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el Tribunal Agrario para solicitar la restitución de sus bienes. Esta disposición no establece límite, y así ha sucedido que años después de cerrada la operación, y con la asesoría de cierto tipo de abogados, se reclaman derechos por cualquier detalle, aunque no sea válido, y se logra una negociación a su favor.

- 

### **3.2.3 Expropiación concertada de bienes ejidales y comunales**

La expropiación es un acto de autoridad fundamentado en una causa de utilidad pública. La fracción II del artículo 93 de la Ley Agraria reconoce como causa de utilidad pública que justifica la expropiación de terrenos ejidales y comunales la realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo, y el monto de la indemnización será determinado por INDAABIN, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados como lo establece el artículo 94.

Se aplica indistintamente a las tierras parceladas del ejido, a las tierras de uso común y a las superficies para el asentamiento humano. Se promueve la concertación con el núcleo agrario con la finalidad de evitar la oposición que generalmente ha manifestado en el pasado y así acelerar su conclusión. Es posible concertar para dedicar las tierras a proyectos nuevos de urbanización, o para separar áreas de crecimiento de poblados en regularización.

Los problemas que generalmente ocurren con esta vía son los siguientes:

- El proceso de expropiación es muy lento.
- En principio los ejidatarios y comuneros perciben al acto expropiatorio como una agresión: me quitas mi tierra porque la necesitas y me pagas lo que quieres.

- Los ejidatarios y comuneros pueden acudir a tribunales para inconformarse en juicios muy prolongados que disminuyen la oportunidad a una solución favorable al proyecto.

### **3.2.4 Enajenación de bienes federales**

Se trata de terrenos propiedad de la federación que los gobiernos estatales y municipales, previo dictamen de la SEDESOL, solicitan para ser utilizados en programas de desarrollo urbano y vivienda. Es necesario contar con un programa financiero que permita destinarlo a vivienda de interés social para personas con ingresos máximos de 4 veces el salario mínimo vigente.

### **3.2.5 Contratos de asociación en participación**

Este tipo de contrato se encuentra normado en los artículos 252 al 259 de la Ley General de Sociedades Mercantiles definiendo a la asociación en participación como el contrato a través del cual una persona física o moral llamada asociante, concede a otras personas físicas o morales denominadas asociadas, una participación en las utilidades y en las pérdidas de una negociación mercantil o de una o varias operaciones de comercio, a cambio de la aportación de bienes o servicios que las asociadas realicen.

Los contratos de asociación en participación comprometen a dos personas físicas o morales a aportar bienes, derechos o servicios en un proyecto de negocio, y a compartir los beneficios bajo condiciones pactadas. Estos contratos solo obligan a las partes y no tienen efectos ante terceros.

El término de la vigencia del contrato lo estipularán libremente el asociante y los asociados, periodo que estará condicionado por regla general a los términos del proyecto económico y/o productivo de que se trate.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Agraria, cuando el contrato comprometa el uso de las tierras ejidales o comunales, el término no será mayor de 30 años, aunque puede ser prorrogable.

Con el propósito de no tener que invertir capital de riesgo en la compra de tierra, algunos desarrolladores de vivienda han acudido a esta figura en la cual los ejidatarios aportan individualmente a la asociación en participación la propiedad de sus parcelas, o los terrenos de uso común con los que han constituido su sociedad mercantil o civil, y el desarrollador aporta lo necesario en materia financiera, de tecnología, gestión de licencias y permisos, obras, y comercialización y administración del desarrollo. Las condiciones generalmente usadas para repartir los beneficios del desarrollo son dos: un porcentaje de las utilidades o un porcentaje de las ventas.

Las partes pueden libremente establecer la distribución de las utilidades y pérdidas. De no especificarse en el contrato, de conformidad con el artículo 258 de la LGSM, que remite al artículo 16, cuando no hay pacto o convenio expreso, se distribuirán proporcionalmente a las aportaciones realizadas. Si existen socios industriales (los que no aportan dinero ni bienes, sino su trabajo), recibirán la mitad de las ganancias y no reportarán las pérdidas si las hubiere. Sin embargo, las pérdidas que correspondiesen a los asociados no podrán ser superiores al valor de su aportación.

Ambas opciones son riesgosas por la desconfianza tradicional de la población campesina hacia la población urbana, pero es más riesgosa la primera porque tiene que ser con base en el estado anual de resultados, difícil de comprender por los ejidatarios. Es por esto que generalmente se ha optado por la participación en las ventas y se ha acudido a fideicomitir los contratos de asociación en participación, que al ser signados ante fedatario público adquieren efectos ante terceros.

### **3.3 INVERSIÓN Y OPERACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA**

#### **3.3.1 Concesiones**

La concesión fue la primera figura jurídica que surgió ante las limitaciones presupuestales del sector público. La concesión es un acto administrativo por el que un particular, persona física o moral, realiza una inversión y desarrolla una actividad que originalmente le corresponde al Estado, y adquiere el derecho de explotar, usar o aprovechar un bien del dominio público y/o para establecer y explotar un servicio público, y la obligación de pagar derechos al Estado, sin que el Estado abdique su responsabilidad de vigilar que el servicio público concesionado se preste en las condiciones establecidas por la legislación y la normatividad correspondiente.

#### **3.3.2 Asociaciones público-privadas**

La figura de asociación público privada (APP) se define en la ley correspondiente, vigente a partir del 16 de enero de 2012.

Una asociación público privada es un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una instancia del sector público y una del sector privado, para la provisión de servicios públicos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.

Tratándose de asociaciones público privadas en las que participen gobiernos estatales y municipales, de acuerdo con la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se requiere la autorización del gobierno federal para obtener el crédito del BID.

De conformidad con lo anterior, es posible identificar los siguientes elementos como esenciales de cualquier forma de APP:

- Partes: El esquema supone la vinculación contractual entre una entidad pública y una privada.

- Objeto: El objeto del contrato consiste, en todos los casos, en la provisión de servicios públicos, lo cual excluye la simple contratación de obra o la prestación de servicios que no implique que el privado se haga cargo de la infraestructura requerida para su prestación.
- Mecanismos de pago: Los mecanismos de pago deben estar relacionados con los siguientes conceptos: disponibilidad de la infraestructura, niveles de servicio y estándares de calidad.
- Vinculación de capital privado: El esquema de asociación público privada parte de la premisa que el privado aportará recursos de capital y/o deuda para la inversión del proyecto. Esos aportes son recuperados o repagados mediante los mecanismos previstos en el contrato. Lo anterior es considerado como un elemento esencial por la mayoría de entidades internacionales<sup>39</sup>.
- Distribución de riesgos: Los contratos de APP deben ser considerados en sí mismos como una herramienta de distribución de riesgos, en los cuales las partes deciden cómo asumirlos. Existe un componente de riesgo que es retenido por el sector público, y que corresponde a los riesgos que este agente puede manejar en mejores condiciones que cualquier otro, como pueden ser los riesgos políticos, permisos expropiatorios, algunos riesgos administrativos y de fuerza mayor, entre otros, y otro componente del riesgo transferido asociado a actividades cuya gestión podría ser asumida por el inversionista desarrollador.

A la definición anterior se le pueden añadir algunas consideraciones. La primera de estas es el carácter ad hoc de éstos proyectos que los diferencia de manera sustancial con la creación de una sociedad en la cual existe un objeto amplio y un horizonte por lo general indefinido. Las asociaciones público privadas por su parte, son realizadas por un periodo de tiempo largo, pero por lo general definido, para un proyecto específico en el que es posible identificar la fuente de ingresos que habrán de repagar la inversión. Otro elemento importante de las APP es aquel denominado mutualidad, que corresponde al compromiso de ambas partes hacia un objetivo común.

---

<sup>39</sup> Organización de las Naciones Unidas, 2008, Comisión Europea, 2005 y HM Treasury, 2003

No solo en México, sino en diversos países, en años recientes han surgido iniciativas, estrategias y políticas públicas para fomentar la inversión de capital privado.

Es posible diferenciar al menos dos tipos de servicios en una APP.

Por una parte, los llamados servicios “duros” que están asociados a la operación y mantenimiento del recurso físico teniendo como objetivo garantizar un funcionamiento eficaz, seguro, fiable y dentro de la normativa legal establecida.

Por otra parte se encuentran los servicios “blandos” que corresponden a todos aquellos que sirven de apoyo para el buen desarrollo de las actividades principales bajo ciertas condiciones establecidas, que pueden incluir desde necesidades básicas hasta requerimientos.

A lo anterior, habrá de sumársele el propósito de la actividad principal. Puede resultar relevante analizar si la principal actividad a ser ejecutada por el contratista del estado corresponde o no a un servicio público y, en caso en que corresponda a esta categoría, habrá de analizarse si tal actividad requiere de alguna habilitación especial y si existen condiciones particulares para su prestación diferentes de las previstas en el propio contrato.

Conforme a lo anterior, resulta posible distinguir entre tres tipos de servicios:

- (i) Los servicios que –sin corresponder a un servicio público– son prestados como complemento a la actividad principal que se desarrolla en la infraestructura que es provista.
- (ii) Aquellos que corresponden a un servicio público a cargo del estado y que, con ocasión de la celebración del contrato de APP son confiados al asociado privado para que se encargue de sus prestación.
- (iii) Los que se asocian al mantenimiento de la infraestructura, tales como mantenimiento eléctrico, hidráulico etc.

En el caso del proyecto para ofrecer tierra con seguridad jurídica y con servicios de electricidad, agua potable y drenaje al sector de menor ingreso resulta fácil identificar los servicios que podrían hacer parte del contrato y que pertenecen al grupo (iii), mencionando todos aquellos relacionados con el mantenimiento de la estructura civil objeto del contrato. En cuanto al servicio que podría encajar en el grupo (ii), nos referiríamos a la provisión de espacios para vivienda desde la perspectiva del servicio público, pues como hemos

advertido anteriormente, las APP no tienen vocación de ser un vehículo para la construcción y transferencia inmediata del dominio.

Es decir, las APP son asociaciones creadas entre una o varias dependencias y entidades que representan los intereses del estado y una o varias entidades de los sectores social y/o privado, con el objeto de satisfacer ciertas necesidades colectivas, originalmente a cargo del estado, aprovechando las mejores capacidades -financiera, tecnológica, administrativa y creativa- del sector privado.

### **3.3.3 Banobras**

En la Ley de Instituciones de Crédito se define a las instituciones de banca de desarrollo como entidades de la administración pública federal que realizan las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional, pudiendo fondearse, entre otros mecanismos, por la aceptación de préstamos y créditos y de obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos.

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, las cuales forman parte del sistema bancario mexicano y atienden las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidades de cada una de éstas, en sus respectivas leyes orgánicas. Tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al ahorro y financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación.

Para el financiamiento de las obras de infraestructura por el sector de la economía en que incidirá y la naturaleza de las obras por financiar, la institución de banca de desarrollo a la que le corresponde actuar es al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., (BANOBRAS), institución que, a su vez, puede fondearse en instituciones de banca de desarrollo del exterior, entre las que destacan el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

BANOBRAS es una sociedad nacional de crédito, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que presta el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y

prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, de acuerdo a los programas sectoriales y regionales y a los planes estatales y municipales, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados en su ley orgánica.

El objeto de BANOBRAS es financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos federal, estatal y municipal, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país.

La Institución, con el fin de procurar la eficiencia y competitividad de los sectores encomendados en el ejercicio de su objeto, está facultada para:

Asistir, en el ámbito de su competencia, al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre en los términos del artículo 115 constitucional para lograr el desarrollo equilibrado del país y la descentralización de la vida nacional con la atención eficiente y oportuna de las actividades regional o sectorialmente prioritarias; así como impulsar la inversión y el financiamiento privado en infraestructura y servicios públicos.

Promover y financiar la dotación de infraestructura, servicios públicos, equipamiento urbano, así como la modernización y fortalecimiento institucional en estados y municipios.

Financiar y proporcionar asistencia técnica a los municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y para la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, así como estructurar y coordinar proyectos de inversión.

Otorgar asistencia técnica y financiera para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales, financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos.

Apoyar los programas de vivienda y el aprovechamiento racional del suelo urbano.

Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado.



### **3.3.4 Fonadin**

El Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) opera como un fideicomiso público constituido en BANOBRAS, cuya función principal es promover y fomentar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, a través del otorgamiento de apoyos, recuperables y no recuperables, que mejoren la capacidad de los proyectos para atraer financiamiento. Los apoyos recuperables incluyen el financiamiento para estudios y asesorías, garantías, créditos subordinados e incluso aportaciones de capital. Los apoyos no recuperables pueden ser aportaciones o subvenciones.

Funciona como un fondo de capital de riesgo en infraestructura y canaliza recursos a través de distintos instrumentos financieros como garantías, deuda subordinada, capital de riesgo y recursos a fondo perdido.

El Fondo apoya en la planeación, diseño, construcción y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, en los que participe el sector privado.

Para ello, el FONADIN:

- Apoya el desarrollo del Programa Nacional de Infraestructura.
- Busca maximizar y facilitar la movilización de capital privado a proyectos de infraestructura.
- Es una plataforma financiera para promover la participación del sector público, privado y social en el desarrollo de la infraestructura.
- Toma riesgos que el mercado no está dispuesto a asumir.
- Hace bancables proyectos con rentabilidad social y/o con baja rentabilidad económica.
- Busca el otorgamiento de financiamientos de largo plazo en condiciones competitivas.

### **3.3.5 Banco Mundial**

La relación entre un proyecto y el Banco Mundial se inicia a partir de la solicitud del gobierno del país, aun cuando también se está promoviendo la relación directa con gobiernos estatales o provinciales, por el interés de favorecer la descentralización, exigiendo el conocimiento y aceptación del gobierno del país.

A criterio del Banco Mundial, para que el desarrollo de un proyecto sea sostenible tiene que existir un marco previsible y transparente de normas e instituciones que conduzcan las actividades públicas y privadas. El adecuado ejercicio de gobierno en los países prestatarios es condición necesaria para que el Banco Mundial alcance los objetivos que persigue a través del financiamiento.

### **3.3.6 Banco Interamericano de Desarrollo**

El interés del BID para México se orienta a facilitar el proceso de transición económica y social en curso, incrementar la competitividad y productividad de las medianas pequeñas y microempresas y a mejorar el mercado laboral mediante la capacitación, la movilidad y la revisión de las políticas en ese campo.

### **3.4 AUTOCONSTRUCCIÓN**

El déficit de vivienda para la población de menores ingresos ha despertado el interés de desarrolladores de vivienda que apuestan por la autoconstrucción como modelo de negocios, por lo cual han comenzado a crearse distintas alternativas.

Se propone crear un programa en el cual se incluya a las familias de menores ingresos para que puedan autoconstruir sus viviendas a través del trabajo colectivo y redes de colaboración que impulsen el desarrollo humano y los valores comunitarios.

Socio-culturalmente se impulsa un plan de desarrollo integral con las personas que participan activamente en una organización local para desencadenar un proceso donde ellas sean los principales protagonistas de las soluciones en distintos ámbitos.

En el aspecto técnico debe existir un diálogo entre diferentes saberes para recuperar las técnicas constructivas tradicionales locales.

En cuanto a la organización, se debe generar una planeación y toma de decisiones, retomando las prácticas tradicionales.

Para la dimensión financiera, es de vital importancia considerar que las familias de ingresos menores no son sujetos de crédito por lo cual su mano de obra es su principal contribución. Sin embargo la cantidad de material requerido para la autoconstrucción es bastante considerable por lo cual a instituciones privadas les conviene realizar convenios para ser ellos quienes vendan este insumo.

El modelo debe promover el fortalecimiento de las comunidades a través del trabajo participativo.

### **3.5 ADMINISTRACIÓN**

La administración del proyecto se llevará a cabo mediante la implementación de un fideicomiso.

#### **3.5.1 El Fideicomiso**

Un fideicomiso es un acto jurídico en virtud del cual una persona denominada fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria (bancaria). Puede convenirse que los productos de los bienes dados en fideicomiso (fideicomitidos) se entreguen a un tercero llamado fideicomisario.

Ningún fideicomiso, sea privado o público, puede tener personalidad jurídica propia o autónoma.

Según los artículos 381 a 393 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), los fideicomisos son contratos en los que:

- El fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.
- Pueden ser objeto del fideicomiso bienes y derechos, y los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin a que se destinan y solo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran.
- La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar su encargo sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio, y deberá obrar siempre como buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa.

- El contrato fiduciario cuyo objeto recaiga en bienes inmuebles deberá signarse ante fedatario público y tendrá que inscribirse en la sección de la propiedad del registro público del lugar en que los bienes estén ubicados.

Dependiendo del fin a que se destinen los bienes y de los efectos jurídicos que se produzcan, los fideicomisos se han clasificado en diversos tipos:

a. Fideicomiso de administración

Por medio de él se afectan y transmiten al fiduciario determinados bienes y derechos para que éste los conserve, custodie, administre y transmita a su favor o de un tercero.

La finalidad de dichos contratos consiste en que el fiduciario custodie, administre los recursos y en el futuro transmita su propiedad en la forma y términos estipulados en el contrato de fideicomiso.

b. Fideicomiso de garantía

El fiduciario recibe los bienes o derechos fideicomitidos para garantizar el cumplimiento de una obligación principal a cargo del fideicomitente y a favor del acreedor fideicomisario. Este tipo de contratos puede realizarse en documento privado, salvo cuando se trate de bienes inmuebles, ya que se requiere de escritura pública. El fiduciario, en caso de incumplimiento puede realizar la venta o remate de los bienes y con su producto se paga al acreedor por medio de un procedimiento extrajudicial lo cual ahorra tiempo y dinero a las partes en caso de que sea necesario ejecutar alguna garantía. El fideicomiso de garantía es un contrato en virtud del cual una persona transmite a una institución fiduciaria la propiedad o titularidad de uno o más bienes o derechos para garantizar obligaciones de este último a favor de un tercero.

c. Fideicomiso traslativo de dominio

Si bien es una regla general que, extinguido el fideicomiso, los bienes que queden en poder de la institución fiduciaria deberán ser devueltos al fideicomitente, es posible que esto no suceda, especialmente en los llamados fideicomisos traslativos de dominio (artículo 358, LGTOC).

#### Tipos de fideicomiso

##### 1. Expreso o tácito:

Según se manifieste en forma indubitable la voluntad de las partes o bien provenga de un acto en forma tácita.

##### 2. Oneroso o gratuito:

Según se trate que devengue honorarios el fiduciario o no, en su caso, que en relación con la transmisión de bienes ésta sea o no gratuita.

##### 3. Público o privado:

– Público. Es aquél en el que intervengan instituciones gubernamentales o tenga por objeto bienes del gobierno federal, estatal o municipal, o efectuar actividades de interés público.

– Privado. Es aquél que se celebra exclusivamente entre particulares.

#### Partes del fideicomiso

- Fideicomitente: es la persona titular de los bienes o derechos, que los transmite a la fiduciaria para el cumplimiento de una finalidad lícita (con capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes).
- Fiduciario: es la institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para hacer este tipo de operaciones.
- Fideicomisario: es la persona que recibe el beneficio, o la que toma los remanentes una vez cumplida la finalidad. Puede o no existir, ya que los beneficios o remanentes pueden aplicarse al propio fideicomitente.

El fideicomiso implica la existencia de un patrimonio que se transmite por el fideicomitente al fiduciario para la ejecución de un objeto lícito, convirtiéndose éste en titular de los bienes en cuestión con las modalidades y limitaciones que convengan las partes cuando constituyen el fideicomiso. En teoría, en un fideicomiso pueden existir uno o varios fideicomitentes y fideicomisarios.

Conforme a la Ley Agraria, no existe impedimento para que los bienes ejidales puedan ser aportados en fideicomiso. En el artículo 45 se establece que las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o

parceladas, respectivamente. Sin embargo, conviene precisar algunos aspectos en torno a la materia que puede ser objeto de estos fideicomisos.

El artículo 45 limita el objeto o fin de estos contratos al aprovechamiento de las tierras ejidales, estableciendo una vigencia no mayor de 30 años, cuando el uso de las tierras se efectúe por terceros.

En ese artículo no existe autorización expresa para que los bienes aportados puedan serlo con el carácter de «traslativo de dominio». En este sentido, con excepción de las tierras de dominio pleno, las demás tierras ejidales susceptibles de explotación, solo pueden ser aportadas a un fideicomiso que no sea traslativo de la propiedad; lo contrario implicaría necesariamente una violación a la Ley y ocasionaría la nulidad absoluta al fideicomiso, pues la traslación de la propiedad solo se permite respecto de tierras de dominio pleno, así como las aportaciones de tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles.

Un ejemplo de fideicomiso traslativo de dominio es el empleado en fraccionamientos urbanos, a fin de que la fiduciaria se encargue de transmitir la propiedad y titular los lotes a sus adquirentes.

El ejido puede constituir fideicomisos que le permitan el aprovechamiento de sus tierras ejidales, en los términos del artículo 45.

Los fideicomisos que tengan por efecto la transmisión de dominio, solo podrán efectuarse respecto de parcelas sobre las que se adquiera el dominio pleno.

### **3.5.2 Compromisos de las partes**

Al fideicomiso administrador de la reserva territorial le corresponde:

- Autorizar el modelo para establecer y actualizar el precio social de venta del usufructo de los terrenos a las familias de menores ingresos.
- Autorizar el plazo durante el cual las familias de menores ingresos se comprometen a no vender su propiedad.
- Establecer las bases para la venta a familias de menores ingresos sin acceso al crédito de vivienda del usufructo de lotes con infraestructura mínima, ordenamiento territorial y seguridad jurídica para que puedan autoconstruir su vivienda, y para evitar que en un horizonte que establezca el fideicomiso

administrador de la reserva territorial solo puedan vender su vivienda en las condiciones que establezca el mismo fideicomiso, a fin de evitar que se produzca en el conjunto de lotes el fenómeno de gentrificación<sup>40</sup>.

- Establecer las condiciones en que las familias de menores ingresos puedan vender su vivienda<sup>41</sup> antes de concluir la vida del fideicomiso, el modelo de valuación para determinar el precio en que las familias puedan vender, y el perfil económico y social de la nueva familia compradora, incluyendo su obligación de adherirse al fideicomiso.
- Establecer los mecanismos de solución en caso de incumplirse las condiciones de pago por parte de las familias de menores ingresos.

A las familias de menores ingresos que compren lotes para la autoconstrucción:

- Adherirse al fideicomiso a fin de cumplir el objetivo del mismo.
- Cumplir con las condiciones de pago establecidas por el fideicomiso administrador de la reserva territorial.

### 3.5.3 Integración del Comité Técnico

El Comité Técnico es el órgano colegiado que se designa en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus modificaciones, teniendo por objeto coadyuvar con el fiduciario en el cometido del fideicomiso y establecer la distribución de los fondos conforme a las reglas y facultades que en el acto constitutivo del fideicomiso se señalaron para él. El Comité Técnico de un fideicomiso se fundamenta en el artículo 80<sup>42</sup> de la Ley de Instituciones de Crédito, por lo que la administración de un contrato de fideicomiso puede regirse por las

<sup>40</sup> La gentrificación se produce cuando los inversionistas descubren un área urbana que, a pesar de estar constituida por vivienda producto de la autoconstrucción, se encuentra ubicada en una zona en que la ciudad presenta una transformación que permite en esa área desarrollos inmobiliarios importantes, y así se abre la posibilidad a los inversionistas de adquirir las viviendas como terrenos a un bajo precio.

<sup>41</sup> El precio del terreno debe valuarse considerando la evolución del entorno urbano, y, sobre todo, si la vivienda puede aprovecharse todo o en parte o conviene más su demolición para construir una nueva.

<sup>42</sup> Artículo 80. En las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, las instituciones desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de sus delegados fiduciarios.

La institución responderá civilmente por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso, mandato o comisión, o la ley.

En el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, se podrá prever la formación de un comité técnico, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. Cuando la institución de crédito obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad.



decisiones que un Comité Técnico acuerde sin que estas causen ninguna responsabilidad por la actuación del fiduciario. En el Comité Técnico participan un representante propietario y un suplente por cada uno de los integrantes; es decir, del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario.

La integración del Comité Técnico en los fideicomisos se debe de hacer de acuerdo con lo que convienen las partes en el acto constitutivo.

- Representante del Instituto Nacional de Suelo Urbano con voz y voto.
- Representantes de los municipios ocupados por la reserva territorial con voz y voto.
- Representantes de las familias adquirentes de lotes con voz.
- El Comité Técnico será presidido por el representante del Instituto Nacional de Suelo Urbano.

#### **3.5.4 Facultades del comité técnico**

- Autorizar el avalúo para la venta de la vivienda antes de concluir la vida del fideicomiso.

Con el fin de evitar la gentrificación las condiciones de venta deben ser las siguientes:

- El terreno no puede cambiar su uso de suelo ni su función social, únicamente puede ser adquirido por gente en igualdad de circunstancias que aquella que lo está vendiendo.
- El valor comercial del terreno será considerado como el valor de reposición de la vivienda autoconstruida, no existe plusvalía alguna.
- El nuevo comprador debe de integrarse al fideicomiso.
- Autorizar las operaciones de venta de vivienda antes de concluir la vida del fideicomiso.

### **3.6 USUARIOS**

#### **3.6.1 Requisitos para acceder al programa**

- Que el solicitante sea mayor de edad, esté casado o tenga hijos. Presentar copia y original para cotejo de los siguientes documentos: credencial para votar, acta de matrimonio o acta de nacimiento según sea el caso.
- Comprobar que se encuentran en situación de pobreza de acuerdo con los criterios generales para la identificación y medición de la pobreza<sup>43</sup>.

#### **3.6.2 Derechos**

- Solicitar y recibir información sobre el estado que guardan las gestiones que hubieren realizado.
- Recibir los apoyos conforme a lo establecido en las reglas de operación vigentes.
- Acceder a la información necesaria del programa/pr9grama, recibiendo un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad, equitativo y sin discriminación alguna.

#### **3.6.3 Obligaciones**

- Proporcionar, sin falta a la verdad, sus datos personales, familiares y aquella información que se requiera para la validación del proyecto.
- Adherirse al fideicomiso.
- Asistir a las sesiones informativas y capacitaciones.
- Utilizar el predio para el fin al que fue autorizado.
- Aceptar las condiciones de participar con su mano de obra.

---

<sup>43</sup> La pobreza patrimonial se presenta cuando el ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.



## CONCLUSIONES

El fenómeno de los asentamientos humanos irregulares en México ha alcanzado niveles de complejidad y problemática muy agudos y requiere de una atención estratégica e inmediata. Es necesario reestructurar los sistemas de planeación y vivienda para contar con mejores instrumentos con los cuales sea posible enfrentar el fenómeno desde distintas perspectivas y diversos sectores.

En México, los grupos populares han jugado un rol trascendental en la producción de espacio, tanto en la obtención de su vivienda como de los servicios urbanos. Esto indica que la vivienda no ha sido financiada por el Estado, sino que proviene de los esfuerzos que realizan los estratos bajos en la autoconstrucción de bienes urbanos. Esto ha acrecentado la segregación entre las clases sociales, las cuales se encuentran inmersas en la lógica capitalista de la producción del espacio. Lo que se pretende lograr con este proyecto es, mediante la unión de actores y acciones, ciudadanizar a los habitantes de menores ingresos y/o ubicados en la informalidad laboral sin comprometer a la ciudad.

La propuesta aquí establecida no pretende generar un proyecto innovador ni busca crear un nuevo modelo de negocio, lo que intenta es replicar lo que se ha venido haciendo exitosamente durante varias décadas pero con una planeación adecuada y seguridad jurídica para resolver las necesidades de vivienda sin comprometer a las generaciones futuras. Es decir, aprovechar los sistemas y mecanismos actuales pero aplicarlos de una manera ordenada para generar un producto que responda de manera integral al sector menos favorecido de la población, el cual representa la mayor demanda de vivienda.

El primer reto ha sido el de resolver la disponibilidad y adquisición de tierra; anteriormente el único mecanismo legal que permitía desincorporar tierras del régimen social para cuestiones de carácter urbano era la expropiación con fines de regularización. Sin embargo, en la actualidad la posibilidad de los núcleos agrarios para beneficiarse de la urbanización de sus tierras está plenamente reconocida en la Ley Agraria, la cual otorga a los ejidos y comunidades la facultad de buscar la opción más atractiva para destinar parte o la totalidad de sus tierras a un proyecto de desarrollo inmobiliario.

El proyecto promueve la adquisición de suelo urbano regular para vivienda, en coordinación con dependencias y entidades federales, con los gobiernos de los estados, con la participación de sus municipios, así como en concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios agilizando, mediante la descentralización, desconcentración y simplificación administrativa, los trámites que se realizan en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra bajo el régimen ejidal, comunal o federal.

Con esta propuesta es posible abrir un camino efectivo para hacer realidad el derecho a la ciudad para las familias de menores ingresos en una situación de legalidad jurídica y así lograr el desarrollo del individuo y la comunidad.

Una vez con la tierra asegurada, se debe dar inicio a un proceso ordenado de desarrollo, que sea vigilado y coordinado por una sola entidad con la finalidad de agilizar los trámites y controlar los riesgos desde una perspectiva integral.

La mayoría de los asentamientos humanos irregulares se ubican en las zonas metropolitanas de nuestro país, sin embargo al día de hoy la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no registra el fenómeno metropolitano como tal en sus dimensiones: geográfica, jurídica, administrativa, ni política. Es por ello que no existen herramientas específicas para su tratamiento, por lo cual es de vital importancia crear una entidad encargada para coordinar y vigilar los proyectos.

Históricamente, las políticas de desarrollo se han dedicado a promover la ocupación irregular y posteriormente otorgar títulos de propiedad e introducen servicios a un costo mucho mayor, sin promover desarrollo urbano ni social. Consecuentemente, esto ha causado un mayor deterioro al medio ambiente y urbano. En esta propuesta la infraestructura y el equipamiento constituirán el eslabón de inicio que permita entrelazar el resto de los elementos de una manera articulada. Al introducir estos servicios desde un inicio, complementados con una lotificación adecuada, la zona se puede incorporar a la ciudad sin ocasionarle daño.

La expansión desordenada de las ciudades, generada a partir de asentamientos humanos irregulares en zonas de riesgo y no aptas para el desarrollo urbano, tiene como resultado

la precariedad, la ilegalidad y la falta de equipamientos. Este modelo de crecimiento implica altos costos económicos, sociales y ambientales para los tres órdenes de gobierno y para el ciudadano, tanto para el que habita el asentamiento humano irregular cómo para el que vive la ciudad.

Al estar ubicada en terrenos ejidales, parecería que esta propuesta fomenta la expansión urbana, sin embargo se deja claro que el terreno debe de estar situado dentro de los polígonos de contención urbana definidos por CONAVI, además promueve un crecimiento ordenado por lo cual disminuye en gran medida los efectos colaterales y la cantidad de superficie ocupada.

Una correcta planeación brinda la oportunidad de incluir la subdivisión de lotes con diferentes usos de suelos, permitiendo incorporar al proyecto todos los elementos comerciales y de servicio que los lotes unifamiliares requieren.

Mediante esta zonificación se busca el equilibrio económico para las partes involucradas, ejidatarios, desarrolladores y gobierno; un equilibrio que permita ofrecer lotes para autoconstrucción de vivienda a precios accesibles para la clase menos favorecida.

Además, con este modelo se benefician el ejidatario, el desarrollador y los pobladores, creando una ciudad más habitable y una potencial solución de vivienda más justa y socialmente responsable para sus usuarios finales. Una correcta planeación de desarrollo buscará incluir y equilibrar todos los elementos urbanos, sociales y económicos, necesarios para lograr un proyecto rentable y factible.

Al contar con los lotes habitables, se pretende fomentar la técnica más utilizada por los mexicanos para responder a sus necesidades de vivienda, la autoconstrucción.

La autoconstrucción permite que sigan existiendo los sistemas tradicionales de edificación y modo de vida, la gente puede crecer y cubrir sus necesidades según sus capacidades se lo permitan. Asimismo, este modelo busca arraigar y exaltar el sentido de pertenencia entre la gente que ahí habitará, lo cual se traduce en una sociedad más justa que se preocupa por la seguridad y el estado de su zona.

En complemento a la planeación integral de estos proyectos es necesario fortalecer las políticas urbanas para abatir la desigualdad, reducir la marginación y la pobreza, estimular metrópolis que articulen sustentabilidad, desarrollo urbano y competitividad, con una distribución equitativa de equipamiento, acceso a infraestructura y servicios, particularmente para la población de menores ingresos y así romper con la exclusión para lograr ciudadanizar a todos los habitantes.

Esta propuesta pretende consolidar áreas urbanas formales para que, posteriormente, puedan recibir otros recursos públicos complementarios que concreten políticas urbanas sustentables de carácter integral para el mejoramiento y contribución en la calidad de vida en las ciudades.

**FUENTES DE INFORMACIÓN**

AGUADO, Emma y HERNÁNDEZ, Francisco (1997) *Tierra social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades* Estudios Agrarios Año 3, N° 8. Julio-Septiembre.

ALDERETE HAAS, Jose A (1985) *Asentamientos ilegales, políticas urbanas y el estado* Estudios Sociológicos, ISSN-e 0185-4186, Vol. 3, N° 8 Mayo-Agosto

AZUELA, Antonio (1989) *El significado jurídico de la planeación urbana en México* El Colegio de México, México.

AZUELA, Antonio y FRANCOIS, Tomas (1997) *El Acceso de los Pobres al Suelo Urbano* UNAM Instituto de Investigaciones sociales, México DF, México.

AZUELA, Antonio y Ward, Peter (1994) *Memorandum de Austin: la urbanización del ejido y el impacto de la reforma al art. 27 de la Constitución Mexicana*. Revista Interamericana de Planificación 27 (107-108).

BAZANT S, J. (2001) *Periferias urbanas: expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente* Trillas. México

BUVINIC, M., y MAZZA, J. (2004) *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina* Banco Interamericano de Desarrollo.

CARPIO, J., y Novacovsky, I. (2002) *Informalidad y exclusión social* FCE. OIT.

ANDERSON, Scott (2012) *The Big Idea: Global Spread of Affordable Housing* Next Billion and Rochelle Beck, Ashoka Full Economic Citizenship.

COVARRUBIAS Francisco, RÉBORA Alberto y RAMÍREZ FAVELA. Eduardo Maurilio (1995) *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano México* UNAM, Facultad de Arquitectura, División de Estudios de Posgrado e Investigación, Especializaciones en vivienda y valuación inmobiliaria.

DE LOMNITZ, L. (1998) *Cómo sobreviven los marginados* Editorial Siglo XXI. México

DE SOTO, Hernando (1989) *El Otro Sendero* Diana, México DF, México.

DE SOTO, Hernando (2000) *El misterio del capital: ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?*, El Comercio, Lima

DUHAU, Emilio (1998) *Hábitat popular y política urbana* Editorial Porrúa, UAM-A. México.

FERNANDES, Edésio (2011) *Regularización de asentamientos informales en América Latina* Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo, Lincoln Institute of Land Policy [http://www.lincolninst.edu/pubs/1962\\_Regularizaci%C3%B3n-de-asentamientos-informales-en-Am%C3%A9rica-Latina-](http://www.lincolninst.edu/pubs/1962_Regularizaci%C3%B3n-de-asentamientos-informales-en-Am%C3%A9rica-Latina-)

GARZA, Gustavo (coord.) (1989) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988* El Colegio de México, Ciudad de México.



IRACHETA, Alfonso y MEDIANA, Susana (2001) *México: estudio sobre vivienda de bajo ingreso, limitaciones en la oferta de vivienda basadas en la tenencia de la tierra*, Banco Mundial-El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.

IRACHETA, Alfonso (2005) *La situación del suelo urbano y la vivienda popular en México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.

IRACHETA, Alfonso (2006) *Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo territorial sustentable* Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad/Colegio Mexiquense, A.C. México.  
<http://www.eumed.net/jirr/1/AMECIDER2006/Alfonso%20Iracheta%20Cenecorta.pdf>

IRACHETA, Alfonso (2009) *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicana* Editorial Porrúa. México

IRACHETA, Alfonso y MEDIANA, Susana (coords) (2008) *Irregularidad y Suelo Urbano*, SEDESOL/ONU-HABITAT, México DF, México.

IRACHETA, Alfonso y SMOLKA, Martím (2000) *Access to serviced land for the urban poor: the regularization Paradox in Mexico* Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. 11 núm. 8, Julio – Diciembre 2000 El Colegio de México, México.  
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/111/11100806.pdf>

IRACHETA, Alfonso y SMOLKA, Martím (2000), *Los pobres de la ciudad y la tierra*, El Colegio Mexiquense/ Lincoln Institute of Land Policy, México DF, México. ID 020-4; ISBN 970-669-020-4

JONES, Gareth y WARD, Peter (1998) *Privatizing the Commons. Reforming the ejido and urban development in Mexico* International Journal of Urban and Regional Research Vol. 22-1

KYUNG-HWAN, Kim (1997) *Improving local government finance in a changing environment* Habitat International. 21(1)

LEZAMA, Jose Luis (1993) *Teoría social, espacio y ciudad* El Colegio de México, México.

MATOS MAR, José (1967) *Estudio de las barriadas limeñas*. Publicaciones de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

OLIVERA, Guillermo (2001) *Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992* EURE, vol. XXVII, núm. 81, Septiembre, Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608104>

ONU Hábitat SEDESOL (2011) Estado de las ciudades de México.

PERLMAN, Janice (1976) *The Myth of Marginality Urban Poverty and Politics in Rio De Janeiro* University of California Press

SEDESOL Expansión de las ciudades 1980 – 2010  
<http://ciczac.org/sistema/docpdf/capacitacion/foro%20sedatu/02%20LA%20EXPANSION%20DE%20LAS%20CIUDADES%201980-2010.pdf>

RAMÍREZ FAVELA, Eduardo Maurilio (2012) *Apuntes sobre el proceso de urbanización en México* Ecos del desarrollo urbano, SEDESOL

RAMÍREZ FAVELA. Eduardo Maurilio *La expansión urbana del futuro, los macrodesarrollos y el derecho* <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2735/18.pdf>

SÁNCHEZ CORRAL, Javier *Vivienda social, Factores que influyen en la producción de vivienda en México*, Sistema Nacional de Creadores de Arte Emisión 2008, Primer Informe, Agosto 2009 - Julio 2010

SÁNCHEZ CORRAL, Javier *La vivienda “social” en México, pasado - presente - futuro?*, Sistema Nacional de Creadores de Arte Emisión 2008, Agosto 2009 - Julio 2012

SCHTEINGART, Martha (2001) *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la ciudad de México* El Colegio de México, México.

SEDESOL (2012) *La expansión de las ciudades en México.*

SKINNER, R.J., TAYLOR J.L. y WEGELIN E.A. (1987) *Shelter Upgrading for the Urban Poor: Evaluation of Third World Experience.* UNCHS and Institute of Housing Studies.

STICKNEY, Christy (2014) *Varios caminos hacia una vivienda: nuevos modelos de negocio para la base de la pirámide en américa latina y el caribe* Banco Interamericano de Desarrollo.

STRASSMAN, W.P. (1987) *Home Based Enterprises in Cities of Developing Countries.* Economic Development and Cultural Change

TURNER, John F.C (1967) *Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries.* Journal of the American Institute of Planners 33

TURNER, John F.C. (1967b), *Uncontrolled urban settlements: problems and policies*, United Nations Centre for Housing, Building and Planning, United Nations, New York, USA.

TURNER, John F.C. (1968) *The Squatter Settlement: An Architecture that Works.* Architectural Design, Vol. 38

TURNER, John F.C. y FICHTER, Robert (1972) *Freedom to Build*, Macmillan, Nueva York, USA.

TURNER, John F.C.(1976) *Housing By People: Towards Autonomy in Building Environments* Ideas in Progress, Marion Boyars Publishers, London, England.

WARD, Peter (1976) *The Squatter Settlement as Slum or Housing Solution: Evidence from Mexico City*. Land Economics 52.

WARD, Peter (2003) *Land Regularization in Latin American: Lesson in the Social Construction of Public Policy* Conference Paper, Lincoln Institute of Land Policy, Boston, USA.

WERLIN, H. (1999) *The Slum Upgrading Myth*. Urban Studies 36.