

# **Asentamientos humanos invisibilizados: un estudio de la conceptualización y medición de los asentamientos irregulares en México desde tres cifras clave**

ARTÍCULO CIENTÍFICO

**ABRIL VARELA VARELA**

Investigadora independiente

 [orcid.org/0000-0002-8091-0017](https://orcid.org/0000-0002-8091-0017)

abvarela@colmex.mx

## **Resumen**

En México no hay un registro oficial nacional de asentamientos humanos irregulares; sin embargo, el gobierno ha empleado diversas fuentes y datos en un intento de cuantificar dicho fenómeno. Aunque esto ha permitido al gobierno proporcionar algunas cifras, lo cierto es que se ha omitido un análisis de las implicaciones teórico-metodológicas subyacentes en estas estimaciones a fin de valorar no solo sus alcances y límites para dicho fin, sino para esclarecer cómo se ha comprendido el fenómeno de los asentamientos irregulares en el país. Esta investigación examina tres cifras presentes en documentos gubernamentales y fuentes oficiales, siguiendo una revisión documental y análisis de contenido, con el objetivo de explorar cómo el gobierno de México ha definido y medido los asentamientos irregulares. Un estudio relevante dado que la ausencia de una definición legal de alcance nacional de estos asentamientos, y la falta de consenso sobre su operacionalización, se ven acentuadas ante la reciente sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la necesidad de generar información específica sobre estos espacios. Entre los hallazgos, el trabajo muestra que: a) el concepto de asentamiento informal promovido por organismos internacionales debe adecuarse a las particularidades del caso mexicano; b) en el país hay una diversidad de definiciones de asentamientos irregulares en las legislaciones estatales que complica la aproximación de una medición nacional a partir de registros locales; c) el indicador de vivienda sin escrituras no necesariamente captura la complejidad conceptual de la ocupación irregular del suelo; d) se identifica a la normativa de suelo como un criterio central en la definición de los asentamientos irregulares, relacionado con la política de regularización del país.

**Palabras clave:** Asentamientos irregulares, ocupación del suelo, inseguridad de la tenencia, normativa del suelo

Cómo debe citarse este artículo:

Varela, A. (2025). Asentamientos humanos invisibilizados: un estudio de la conceptualización y medición de los asentamientos irregulares en México desde tres cifras clave. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (5), 146-180. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 19/08/2024

Aceptado: 15/11/2024

## Introducción.

En México no hay un registro nacional oficial de asentamientos irregulares que permita recopilar datos precisos sobre su cantidad, ubicación y la población que en ellos habita. A esto se suma que las estimaciones empleadas en ámbitos gubernamentales para cuantificar estos espacios han caído en interpretaciones divergentes,<sup>1</sup> evidenciando con ello la falta de claridad en su medición. Así, por ejemplo, si bien se ha comunicado que en el país hay entre 6.3 y 7.5 millones de “lotes” en condiciones de irregularidad, lo cierto es que estas cifras no parten del mismo enfoque para abordar el fenómeno de asentamientos irregulares, ni sus métodos tienen el mismo alcance espacial ni temporal -como se verá en esta investigación-, por lo que utilizarlos como cifras de un mismo rango no sería lo adecuado. De este modo, se observa que las estimaciones empleadas para cuantificar el fenómeno no han logrado subsanar la ausencia de un registro nacional oficial.

En este contexto, la organización TECHO<sup>2</sup> presentó en 2018 una demanda de amparo directo en contra del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reclamando que no generar información relativa a los asentamientos informales vulnera los derechos humanos de la población que en ellos habita, específicamente el derecho a una vivienda digna, y el derecho a la igualdad y no discriminación. Siendo, en efecto, un argumento reconocido en la literatura especializada que la falta de datos compromete la capacidad gubernamental de identificar y responder de manera eficaz a las necesidades de la población que habita estos espacios (Vera y Rodríguez, 2021).

En respuesta a dicha demanda, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una sentencia de resolución al Amparo en Revisión 635/2019 concediendo que el INEGI debe generar, obtener, analizar y difundir información estadística y geográfica sobre los asentamientos humanos informales (SCJN, 2020). Empero, como se verá en esta investigación, INEGI no ha logrado atender plenamente lo establecido en esta sentencia, por lo que persiste una falta de información precisa sobre los asentamientos humanos irregulares en el país. No obstante, cabe

1 En México, algunas notas periodísticas señalan que en el país hay entre 6.3 y 7.5 millones de “lotes” en condiciones de irregularidad; sin embargo, en ocasiones, esta cifra se ha comunicado como entre 6.3 y 7.5 millones de “personas” o “familias” que residen en asentamientos irregulares (Kumamoto, 2024; Escobar, 2023). Si bien las cifras reportadas se mantienen constantes, esta falta de precisión en las unidades empleadas para referirse a estos datos distorsiona en última instancia la comprensión de la magnitud del fenómeno de los asentamientos irregulares en el país. Asimismo, a pesar de que dichas notas mencionan que la información fue proporcionada por el INSUS, este no sería el caso en cuanto esta institución indica en algunos documentos que la cifra de lotes irregulares estaría entre 7 y 7.5 millones (INSUS, 2020).

2 TECHO es una asociación civil que tiene por misión trabajar en los asentamientos populares para superar la pobreza.

señalar que otras instancias gubernamentales han empleado diversas fuentes y aproximaciones -incluyendo información generada por INEGI- en un intento por medir dicho fenómeno, aunque sin necesariamente aclarar los alcances y límites de sus estimaciones.

En este sentido, la presente investigación identifica tres cifras claves en documentos y fuentes gubernamentales que han sido utilizadas con el objetivo de cuantificar los asentamientos irregulares. En este estudio, se examinan estas cifras a fin de esclarecer sus disparidades subyacentes, ya que se argumenta que cada una conlleva su propia comprensión de los asentamientos irregulares en términos de sus causas, procesos y consecuencias, y con ello, su interpretación como problema público. Al explorar los alcances y límites de las prácticas actuales de definición y medición de este fenómeno socioespacial, la investigación pretende contribuir al debate académico y político sobre la gestión de los asentamientos irregulares en el país, proponiendo una reflexión crítica sobre la comprensión de estos espacios en el contexto mexicano. En particular, se sostiene que esta reflexión es necesaria, puesto que, pese a lo establecido en la sentencia de la SCJN (2020) de retomar el enfoque descrito por ONU-Hábitat de asentamientos informales, el debate sobre las definiciones, metodologías y enfoques para tratar este tipo de asentamientos debe considerarse como inconcluso.

El artículo está dividido en cuatro apartados, más su respectiva introducción y conclusiones. En el primero, se presenta de manera sucinta el debate teórico que enmarca la presente investigación respecto a la conceptualización y medición del fenómeno de asentamientos irregulares, particularmente a la luz de la sentencia de la SCJN (2020), la cual establece la propuesta conceptual de asentamientos informales. Ubicando, con ello, al mercado de suelo y al uso de suelo como enfoque central para abordar el fenómeno en México. Posteriormente, en el segundo apartado, se examina la cifra de 9 mil 180 asentamientos humanos irregulares proporcionada por el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMDT). Este apartado presenta la definición de asentamiento irregular que sigue INEGI en dicho instrumento, pero también evidencia la diversidad de las definiciones de asentamientos irregulares en las legislaciones estatales.

En el tercer apartado, se examina la cifra de 6.3 millones de viviendas sin escrituras, como dato proporcionado por INEGI a partir de un método estadístico probabilístico. Esta cifra se ubica en el marco de la política de regularización impulsada actualmente por el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), como una política centrada en el problema de la falta de certeza jurídica. Asimismo, se describen los límites de los métodos estadísticos para medir adecuadamente

el fenómeno de la irregularidad. Finalmente, en el cuarto apartado, se retoma la cifra de 7.5 millones de “lotes irregulares” que ha sido empleada también por el INSUS como una estimación del número de asentamientos irregulares en el país. Se identifica que esta cifra proviene de una investigación académica en el contexto específico de la irregularidad en suelo de propiedad social, lo que lleva a posicionar a la normativa del suelo como eje central en la identificación y conceptualización de asentamientos irregulares en México.

### **¿Asentamientos irregulares o informales? Un debate inconcluso.**

En su sentencia, la SCJN (2020) señalaba que se deberá tomar como referencia para la generación de información de asentamientos informales en México, lo descrito en la Declaración de Pretoria de la reunión temática de Hábitat III. En esta Declaratoria, los asentamientos informales son entendidos como áreas residenciales en las cuales: a) los habitantes no tienen seguridad de la tenencia respecto de las tierras o viviendas en las que habitan, con modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; b) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana o no tienen acceso a ellos; y c) las viviendas podrían no cumplir con las normas edilicias y de planificación vigentes, y a menudo están ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas (ONU-Hábitat, 2015).

En los alegatos relacionados con el Amparo en Revisión 635/2019 (SCJN, 2020), INEGI reconocía no disponer de información relativa a la identificación de los asentamientos humanos en los términos delineados por la propuesta de la ONU-Hábitat. No obstante, debe mencionarse que en México se han utilizado diversas fuentes, aproximaciones y definiciones en la búsqueda de dimensionar y atender a los asentamientos que emergen de un proceso de urbanización caracterizado por darse “al margen” de las regulaciones correspondientes. Este fenómeno, empero, no se ha tratado mediante el término de asentamiento informal, sino desde asentamiento humano irregular, como concepto que surge en el país en el ámbito político-administrativo en los años cuarenta por el proceso de regularización impulsado por el gobierno (Tomas, 1996). Y si bien este término ha estado presente en la esfera pública durante décadas, el abordaje de los asentamientos irregulares se ha caracterizado por la imprecisión conceptual y metodológica, lo que para algunos ha contribuido a no tener una respuesta política efectiva (Ruiz, 2015).

Esta imprecisión conceptual queda evidenciada en una reciente publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *“Informando lo informal. Estrategias para generar información en asentamientos precarios”* (Acevedo, et al., 2021), la cual ofrece fichas informativas por cada país miembro de la organización con un resumen de definiciones generales y principales indicadores para dimensionar los asentamientos informales. Para el caso de México, aunque el documento retoma el término de asentamiento irregular como la aproximación conceptual utilizada en el país, la definición que se presenta en la ficha corresponde solamente al concepto de *asentamiento humano* establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU),<sup>3</sup> limitándose a agregar que se entiende por informalidad “si no es planificada o regulada por el Estado” (p.326). Esto ante la ausencia de una definición explícita de asentamientos humanos irregulares en la LGAHOTDU.

Sin embargo, al centrarse en dicha legislación, el documento del BID no considera otras fuentes relevantes al explorar cómo se ha comprendido a los asentamientos irregulares en México. En particular, deja de lado la aproximación que sigue INEGI en sus proyectos estadísticos que abordan el tema, o la definición utilizada por el INSUS en el marco de la política de regularización, las cuales se abordarán en esta investigación. Esta omisión se da a pesar de que en los indicadores presentados en la misma ficha se menciona a ambas instituciones, INEGI y el INSUS, como fuentes claves para la caracterización de este tipo de asentamientos.<sup>4</sup> En cualquier caso, la publicación del BID refleja un problema de mayor alcance respecto a la falta de claridad, e incluso desconocimiento, de las prácticas actuales de definición y medición de los asentamientos irregulares en el país, razón por lo cual resulta pertinente el esfuerzo exploratorio y de síntesis que ofrece la presente investigación.

En este escenario, la sentencia de la SCJN parece tratar de dar mayor claridad conceptual al fenómeno al retomar la propuesta de la ONU-Hábitat sobre los asentamientos informales. Siendo este un enfoque generalmente aceptado dentro de la comunidad internacional, especialmente al enmarcárseles como una meta de los objetivos de desarrollo del milenio (Zambrano-Barragán et al., 2021). Sin embargo, a pesar de un discurso predominante promovido por organismos

3 Se debe resaltar la confusa redacción de la Ficha para el caso mexicano. Esta hace alusión, en concreto, asentamiento humano entendido como “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” (Artículo 3, LGAHOTDU).

4 Entre estos indicadores se considera: Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias INEGI; y Datos (padrón) de beneficiarios del Programa de regularización de asentamientos humanos irregulares, coordinado por el INSUS.

internacionales en torno al concepto de asentamientos informales, lo cierto es que no hay un acuerdo internacional sobre la definición de este tipo de asentamientos, los cuales toman diversos nombres en los distintos países, y cambiando a lo largo del tiempo. Más aún, debe decirse que la medición del fenómeno siguiendo la definición de la ONU-Hábitat ha experimentado desafíos significativos (Vera & Rodríguez, 2021), por lo que no hay un acuerdo internacional sobre la incorporación de manera sistemática en las estadísticas nacionales de este tipo de asentamientos (Acevedo et al., 2021). Pero esto no significa que no se hayan realizado esfuerzos de estandarización de su medición.

En 2002, ONU-Hábitat (2003) diseñó una metodología con fines comparativos para medir los alcances logrados en el cumplimiento de la meta 11, objetivo 7, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de mejorar significativamente la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales para el año 2020. En esta metodología, la ONU (2015) sigue una operacionalización de cinco “privaciones” que afectan a los habitantes de los barrios marginales, los cuales viven con una o más de las siguientes carencias: acceso al agua potable; acceso a instalaciones sanitarias mejoradas; vivienda digna (sin hacinamiento); calidad/durabilidad estructural de la vivienda; y derecho a la tenencia. Cada una de estas variables tiene su propio debate respecto a cuáles indicadores serían adecuados (UN-Hábitat, 2021). Ahora, pese a este esfuerzo de sistematización metodológica, la misma ONU-Hábitat reconoce la falta de información relativa a los asentamientos informales definidos de forma más amplia, y no únicamente como barrios marginales (ONU, 2015).<sup>5</sup> Esto lleva a diferenciar estos dos conceptos, en cuanto los *slums* o barrios marginales son la forma de los asentamientos informales que se encuentran en una condición de mayor exclusión (UN-Hábitat, 2013).

En efecto, como señalan Van de Pas et al (2022), en el plano internacional, cada vez más investigadores reconocen que las prácticas urbanas informales están presentes en todos los estratos sociales en todo el mundo, con diversos actores siguiendo sus propios intereses, y no sólo para que los pobres puedan satisfacer sus necesidades de vivienda. En América Latina, Fernandes (2011) ya señalaba que los asentamientos informales representan una amplia gama de categorías socioeconómicas. Mientras que, en México, la irregularidad se ha reconocido como una cuestión que no es exclusiva de los pobres, sino también de clases medias o altas (Delgadillo, 2016), por lo que no implica obligatoriamente la precariedad en las viviendas (IMEPLAN, 2021).

<sup>5</sup> En este sentido, el organismo ha identificado al hacinamiento como uno de los principales indicadores que los distinguen (UN-Hábitat, 2021).

Una consecuencia de esta perspectiva que enfatiza en tratar el tema de asentamientos informales desde la pobreza se vincula con lo que Van et al (2022) han señalado como un “sesgo temático” en la literatura de la informalidad urbana que, sobre todo en el norte global, tiende a enfocarse en los más pobres de los pobres. Esto ha contribuido a una perspectiva teórica dualista de la economía informal que explican la conformación de asentamientos informales por grupos marginalizados que no tienen acceso formal a la vivienda; o de una perspectiva estructuralista donde este tipo de asentamientos son resultado de la exclusión de ciertos grupos. Se trata, por ejemplo, de la Teoría de la Marginalidad que refiere a grupos que quedan al margen del progreso y de la transformación social, la cual ha sido calificada por González (2012) como la primera interpretación sistemática sobre este tipo de asentamientos. No obstante, esta no sería la única perspectiva teórica que se ha desarrollado al tratar este tema.

Dado que los asentamientos humanos informales están vinculados a las dinámicas de la economía informal, de esta han emergido algunas de las principales propuestas teóricas para el abordaje de este tipo de asentamientos. De manera tal que, como señala Connolly (2012), la discusión no se quedó en la arena del mercado laboral, sino también en la producción y consumo de espacios habitacionales. En este sentido, se han desarrollado cinco perspectivas teóricas, a saber, la dualista, estructuralista, legalista, voluntarista, modelo holísticos (Dell’Anno, R., 2022); cada una de las cuales tendría sus propias implicaciones legales, políticas y sociales. En América Latina, ha sido la perspectiva legalista de Hernando Soto la que ha influenciado principalmente el enfoque de las políticas públicas para atender a los asentamientos irregulares.

Fundamentalmente, los legalistas abogan por la formalización de la propiedad de la tierra en estos asentamientos para integrarlos a la economía formal, argumentando que esta seguridad sobre sus activos les permite a los residentes liberar capital e impulsar el desarrollo local.<sup>6</sup> Según Dell’Anno (2022) estos actores *escogen* operar de manera informal para evitar los costos, tiempo y esfuerzo del registro formal, por lo que no es una función de la pobreza, ni consecuencia del capitalismo tardío. En este escenario, se da paso al concepto de *mercado informal*, al reconocerse que la ocupación de suelo se da por medio de un mercado (Schechinger, C. M., 2012), con sus propios procedimientos y mecanismos contractuales (Abramo, 2012), y prácticas sociales al analizar las relaciones sociales de propiedad (Azuela, 1993).

<sup>6</sup> En México, por ejemplo, el Programa Institucional del INSUS 2020-2024 presenta como uno de sus objetivos prioritarios el contribuir al ejercicio del derecho a la propiedad urbana, a través de acciones de regularización para la población que carece de certeza jurídica del suelo que ocupa.

Ahora bien, como sugiere Atkinson (2024), las condiciones en los asentamientos informales son tan complejas y multifacéticas que demandan una combinación de perspectivas, y que las características de los asentamientos informales requieren una personalización específica de los enfoques teóricos existentes. Esta labor teórica implica, primeramente, deconstruir el término de asentamiento informal usado por ONU-Hábitat, el cual ha sido utilizado como una categoría totalizadora que homogeneiza discursivamente las formas que toma este fenómeno en los diferentes contextos. Como tal, se ha hecho notar que este “no refleja ni considera las muchas variaciones y características que presentan estos asentamientos en diversas partes del mundo” (Ruiz, 2015). En este sentido, desde una mirada poscolonial, Van de Pas et al (2022) recomiendan tratar a este tipo de asentamientos considerando sus propias formas y auto-representación, lejos de las imaginaciones “extranjeras”. Por esta razón, como se argumentó en una publicación previa, habría que concebir la propuesta conceptual de la ONU-Hábitat de asentamientos informales como líneas generales que deben adecuarse a las particularidades del caso mexicano (Franco y Varela, 2023).

Algunas de estas especificidades se verán a lo largo de esta investigación, sin embargo, se puede mencionar de manera breve las siguientes. Primero, la inseguridad de la tenencia de la propuesta de la ONU-Hábitat se acota en México en torno a la falta de certeza jurídica como consecuencia de procesos de ocupación irregular del suelo. Segundo, la carencia de servicios e infraestructura no se presenta como un requisito indispensable para definir un asentamiento como irregular en el país, en la medida en que se identifican procesos de autogestión de estos servicios ante las autoridades locales. En este sentido, las políticas basadas en la autoconstrucción que habrían caracterizado a este tipo de asentamientos se revelaron especialmente atractivas en el plano político como mecanismo de cooptación de la movilización de los pobladores (González, 2012). Tercero, la comprensión de los asentamientos irregulares se aleja de la propuesta de la ONU-Hábitat (2015) en relación con el incumplimiento de las normas edilicias. Esto se debe a que, aunque el incumplimiento de la zonificación secundaria también ha sido vinculado a la "irregularidad" en el contexto mexicano, suele referirse más a edificaciones u obras en zonas centrales o densamente urbanizadas, en lugar de caracterizar a los asentamientos humanos.

Por lo anterior, la presente investigación no usa indistintamente asentamiento informal e irregular, al sostener que el primero tiene connotaciones específicas en el marco de la propuesta de la ONU-Hábitat, mientras que asentamiento irregular tiene sus particularidades en el contexto mexicano, influenciadas en gran medida por el enfoque de la política gubernamental. Es decir, al ser la acción pública parte

central del análisis, esta investigación se acota conceptualmente al término de asentamiento irregular. Por ello, se da una prioridad a una perspectiva desde la gestión del suelo, antes que de atención de la pobreza. De esta manera, habría que retomar el argumento de Abramo, P. (2012) quien considera que la *informalidad* es un término descriptivo y preanalítico que sirve para describir determinados fenómenos, ubicándolo en la dimensión urbana para lo que aquí compete, y que, dice el autor, remite al uso del suelo urbano.

### **Registros locales y la diversidad de definiciones de asentamientos irregulares.**

En atención a la sentencia de la SCJN (2020), INEGI realizó un proyecto único de geovisualización sobre asentamientos informales llamado “Indicadores relacionados con la Declaración de Pretoria”. Aunque la presente investigación no pretende profundizar en este proyecto, al considerar que este no proporciona una medición ni caracterización adecuada de los asentamientos humanos irregulares en México, si se identifican en él ciertos aspectos que conviene señalar. En primer lugar, el proyecto de INEGI no retoma la propuesta metodológica de la ONU-Hábitat sobre barrios marginales, dejando de lado, en particular, las variables de la calidad/durabilidad estructural de la vivienda, y la superficie habitable suficiente. En segundo lugar, el proyecto se limitó a integrar variables provenientes de diversas fuentes estadísticas, sin una estructura metodológica claramente definida, lo que explicaría por qué se incluyeron algunos indicadores no convencionales para medir o caracterizar a este tipo de asentamientos, como el porcentaje de localidades con problemas de contaminación ambiental acústica o por plagas.

Sobre todo, el proyecto de INEGI falla en presentar una cifra integral del total de asentamientos informales, su ubicación, o de la población que reside en ellos. En consecuencia, políticas relevantes para la atención de los asentamientos irregulares en México, como el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH), no solo no retoman el proyecto de INEGI, sino que utilizan otras fuentes para estimar el total de asentamientos irregulares en el país. En cualquier caso, lo observado en este proyecto lleva a concluir que, si bien la sentencia de la SCJN (2020) plantea que la información generada por INEGI debe adecuarse a la definición de asentamientos informales adoptada por ONU-Hábitat (2015), no queda claro cómo llevar a cabo esta aproximación.

Ahora bien, en los alegatos relacionados con el Amparo en Revisión 635/2019 (SCJN, 2020), INEGI argumentó que recaba información sobre el tema

de asentamientos humanos irregulares a través del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMDT). Ciertamente, este programa estadístico de periodicidad bienal desarrollado por el INEGI incluyó en su cuestionario, a partir de 2017, una subsección sobre el tema de asentamientos irregulares. En específico, este solicita que se registre la cantidad de este tipo de asentamientos que existen en el municipio o demarcación territorial, así como la cantidad total de polígonos, superficie y lotes que abarca, y la población que los habita.

A diferencia del proyecto de INEGI “Indicadores relacionados con la Declaración de Pretoria”, el CNGMDT si presenta cifras sobre el total de asentamientos irregulares. En concreto, los resultados del último CNGMDT (publicado en 2023, pero con datos de 2022), indican que en México hay 9 mil 180 asentamientos humanos irregulares, compuestos por 717,224 lotes, ocupando una superficie de 133,023 hectáreas, y con 1,245,273 personas viviendo en estos asentamientos (INEGI, 2023). Estas cifras estarían ofreciendo un panorama general de la dimensión del fenómeno; sin embargo, estas no se han incorporado ampliamente en los documentos gubernamentales relativos a la cuestión de los asentamientos irregulares, aun cuando al CNGMDT se le ha atribuido un papel clave en el quehacer gubernamental.<sup>7</sup> De hecho, ha sido solo recientemente que INEGI retoma información proporcionada por el CNGMDT respecto a los asentamientos irregulares, al ser este censo la fuente del 65.3% de los indicadores agrupados en el proyecto “Indicadores relacionados con la Declaración de Pretoria”. Así pues, debido a su continua consideración en el tema de los asentamientos irregulares, resulta pertinente llevar a cabo un análisis más detallado del CNGMDT a fin de valorar en qué medida permite una adecuada comprensión del fenómeno a escala nacional.

En primer lugar, debe mencionarse que el CNGMDT presenta resultados que se basan en un subregistro, dado que solo 335 municipios de los 2,475 censados respondieron contar con un registro o relación de los asentamientos irregulares, y proporcionaron subsecuentemente datos sobre el total de estos asentamientos (INEGI, 2023). Esto significa que la cifra de 9 mil 180 asentamientos humanos irregulares corresponde a información de solo el 13.5% de los municipios censados. Esto explicaría por qué los estados que presentan un menor número de asentamientos irregulares son en realidad aquellos estados con un porcentaje bajo de municipios que reportan contar con un registro de este tipo de asentamientos (ver Tabla 1). Esta observación resulta particularmente relevante a fin de no

7 El CNGMDT genera información estadística y geográfica sobre la gestión y el desempeño de la Administración Pública municipal, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional (INEGI, 2022).

distorsionar la comprensión de la magnitud y la distribución geográfica de los asentamientos irregulares en el plano nacional. Sin embargo, cabe hacer notar que esta distribución geográfica solo estaría desagregada a nivel municipal, ya que la información del CNGMDT no permite ubicar de manera precisa a los asentamientos humanos irregulares.

En este sentido, dado que poder identificar la ubicación de estos asentamientos formaba parte del acto reclamado en el Amparo 635/2019, el CNGMDT no estaría cumpliendo con los requisitos de la generación de información establecidos por la Sentencia de la SCJN (2020), específicamente, el hacer posible la ubicación de estos asentamientos.

Tabla núm. 1  
Distribución estatal de municipios con registro de Asentamientos Irregulares en México  
(2023)

	Total de municipios	Cuenta con registro o relación de los AHI	% de municipios con registro	Total de AHI
Aguascalientes	11	9	81.8	327
Baja California	7	4	57.1	203
Baja California Sur	5	1	20.0	30
Campeche	13	4	30.8	55
Chiapas	124	8	6.5	170
Chihuahua	67	8	11.9	120
Ciudad De México	16	10	62.5	966
Coahuila	38	7	18.4	17
Colima	10	3	30.0	253
Durango	39	6	15.4	233
Guanajuato	46	28	60.9	919
Guerrero	85	5	5.9	113
Hidalgo	84	3	3.6	49
Jalisco	125	57	45.6	1661
Estado De México	125	48	38.4	2273
Michoacán	113	16	14.2	283
Morelos	36	3	8.3	35
Nayarit	20	5	25.0	45
Nuevo León	51	3	5.9	14

Oaxaca	570	6	1.1	10
Puebla	217	11	5.1	232
Querétaro	18	11	61.1	266
Quintana Roo	11	1	9.1	14
San Luis Potosí	58	5	8.6	16
Sinaloa	18	7	38.9	107
Sonora	72	7	9.7	25
Tabasco	17	3	17.6	10
Tamaulipas	43	7	16.3	129
Tlaxcala	60	7	11.7	13
Veracruz	212	30	14.2	206
Yucatán	106	2	1.9	2
Zacatecas	58	10	17.2	384
TOTAL NACIONAL	2475	335	13.5	9180

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2023)

En su momento, INEGI presentó ante la SCJN el argumento de que las Entidades Federativas y los Municipios tienen la obligación legal de generar información acerca de los asentamientos irregulares o informales (SCJN, 2020). Ciertamente, algunos estados, como Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí, especifican en sus legislaciones estatales esta obligación; sin embargo, en el plano nacional, este tipo de disposiciones legales son más una excepción que una regla. Asimismo, el hecho de que exista dicha disposición en las legislaciones estatales no garantiza que esta se acate, ni que se genere la información de manera adecuada -ni siguiendo los mismos parámetros- para caracterizar a estos asentamientos. De cualquier forma, la sentencia de la SCJN (2020) concluyó que, aunque otras autoridades tienen ciertas facultades relacionadas con la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, ello no impide a INEGI generar información sobre estos espacios, como parte de sus obligaciones institucionales.

De este modo, se observa que en el país coexisten dos aproximaciones de recolección de datos sobre asentamientos humanos irregulares; sin contar, por el momento, a instancias nacionales como el INSUS, la cual ha sido considerada como fuente de información relevante en este sentido (Zambrano-Barragán, Suárez Buitrón y Villavicencio, 2021). Por un lado, desde el ámbito local, está la recopilación a través

de procedimientos administrativos estatales, en los cuales los municipios generan información específica que se proporciona a una entidad estatal, comúnmente una dependencia en materia urbana. Por otro lado, se encuentra la obtención de datos por parte de INEGI, como instancia que genera información estadística y geográfica para el diseño de las políticas públicas, esto a través del CNGMDT u otro instrumento geoespacial o estadístico.

Aunque el CNGMDT de INEGI y los registros estatales tienen diferentes escalas de alcance, a saber, lo nacional y estatal, ambos parten del municipio como fuente de origen, ya que estos son los encargados de proporcionar la información a las dependencias correspondientes. Esto no significa, sin embargo, que la información presentada por estos coincida necesariamente entre ellos -como se evidencia en el caso de Aguascalientes<sup>8</sup>, lo que refiere a diferencias en su procedimiento. En particular, se aborda aquí el CNGMDT, como un instrumento de recolección que se basa en información proporcionada por el funcionariado local, pero que no se verifica documentalmente para respaldar su precisión y veracidad, lo que puede llevar a ciertos errores<sup>9</sup>.

Ciertamente, dado que el funcionariado municipal llena los cuestionarios del CNGMDT, este exhibe ciertos sesgos que restringen su capacidad como instrumento de recolección. En concreto, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022), el CNGMDT presenta dos tipos de sesgos: primero, existe el riesgo de que el funcionariado proporcione respuestas sesgadas a las preguntas, ya sea de manera positiva o negativa, dependiendo de si perciben que podrían enfrentar consecuencias adversas o ser recompensados según el contenido de sus respuestas. Segundo, el funcionariado tiene capacidad limitada para recordar con precisión las respuestas al cuestionario, o para estar completamente informados sobre todos los aspectos incluidos en él.

---

8 Un ejemplo de esto es el estado de Aguascalientes, donde los municipios reportaron al CNGMDT un total de 327 asentamientos irregulares, esto con información disponible a 2022 y que fue proporcionada por el 81.8% del total de municipios (INEGI, 2023). En contraste, en notas periodísticas de ese año, se hablaba de 245 asentamientos humanos en el marco de la presentación del Inventario de los Asentamientos Humanos Irregulares del estado de Aguascalientes.

9 Esto se ilustra con el caso de lo reportado por el municipio de Tulancingo de Bravo del estado de Hidalgo al CNGMDT de 2021. En ese año, este municipio reportó una cantidad total de superficie de asentamientos irregulares de 2,907,591.64 hectáreas (lo que equivale a 29,075.9 km<sup>2</sup>), a pesar de que el estado de Hidalgo tiene una extensión menor a 21 mil km<sup>2</sup>, de acuerdo con datos del INEGI. Este "error" no solo afecta la cifra total de asentamientos irregulares de México del año 2021, distorsionando su magnitud, sino que tiene implicaciones directas en el análisis de la política pública que trata dicho fenómeno. Esto ya que, si se hace una comparación con datos del CNGMDT de 2023, se vería una "disminución" de la superficie ocupada por asentamientos irregulares en el país al pasar de 5,094,023.58 hectáreas en 2021 a 133,023 hectáreas en 2023. Así, por ejemplo, un medio de comunicación retomó esto bajo el título de que los asentamientos irregulares se "achicaron", pareciendo insinuar que esto es resultado de acciones adoptadas para prevenir el surgimiento o expansión de estos asentamientos (Osorio, 2024).

Estos sesgos no serían ajenos al tema de asentamientos irregulares pues, como Jiménez (2006) menciona, es común que las dependencias gubernamentales presenten datos deliberadamente subestimados por razones políticas, pero también que los errores en el cálculo de la magnitud del fenómeno de asentamientos irregulares “sean resultado de limitaciones técnicas para medir el crecimiento informal de la ciudad” (p.26). De manera tal que el funcionariado podría deliberadamente subreportar el número de asentamientos irregulares, o bien, proporcionar información incorrecta debido a la falta de conocimiento sobre el registro de este tipo de asentamientos.

Por otra parte, con el fin de evitar sesgos de respuesta ante posibles variaciones en su interpretación por parte del funcionariado, INEGI establece una definición de asentamientos irregulares en el glosario del cuestionario del CNGMDT. En concreto, INEGI (2023) define a dichos asentamientos como “los núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, independientemente de su régimen de tenencia de la tierra” (p.14).<sup>10</sup> A pesar de que el CNGMDT proporciona esta definición, lo cierto es que no hay garantía de que los registros municipales de asentamientos irregulares la retomen, ya que se evidencia que en algunas legislaciones estatales se establece una definición diferente, la cual podría ser la principal referencia para dichos registros locales y para el funcionariado.

En México, la LGAHOTDU no dispone una definición de los asentamientos humanos irregulares de alcance nacional. Este vacío normativo ha permitido que las legislaciones estatales formulen sus propias definiciones, lo que ha dado lugar a una variedad de conceptualizaciones en torno a dicho fenómeno. Así pues, de las legislaciones estatales en materia urbana (principalmente de desarrollo urbano o asentamientos humanos), cuatro de ellas retoman textualmente la definición de INEGI (2023) presentada en el CNGMDT (Chiapas, Coahuila, Nayarit, Tabasco); en trece no fue posible identificar una definición explícita de los asentamientos irregulares;<sup>11</sup> mientras que el resto presentan definiciones particulares, aunque algunas de estas relativamente similares a la de INEGI (ej. Zacatecas) (ver Tabla 2).

10 Cabe señalar que en previas ediciones del CNGMDT, específicamente de 2019 y 2017 del CNGMDT, a dicha definición se le incluía el enunciado: “o se ubique en zonas de restricción, riesgos o de amortiguamiento”.

11 Estos estados son: Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Sonora, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán.

Tabla núm. 2

Definiciones de asentamientos humanos irregulares en las legislaciones estatales de México diferentes a la utilizada por INEGI (2023).

Estado	Legislación	Definición de Asentamientos Humano Irregular
Aguascalientes	Código Urbano para el Estado de Aguascalientes (20/12/2022).	Núcleo de población ubicado en áreas o predios que fueron fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, o situados en zonas de restricción, zonas de riesgos o de amortiguamiento, situación con la que dichos habitantes carecen de certeza jurídica sobre la propiedad ocupada y/o de servicios públicos básicos (Artículo 4, fracción VIII)
Baja California	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California (Última reforma 17/02/2023)	El establecimiento de un grupo de personas, sin autorización previa de la autoridad competente, en un terreno urbano o rústico no destinado para su urbanización de conformidad con los Planes y Programas estatales o municipales de desarrollo urbano (Artículo 6, fracción XXXII).
Chihuahua	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua (Última Reforma 04/05/2022)	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, sin contar con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes para ello (Artículo 7, fracción X).
Colima	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima (31 de diciembre de 2022).	Aquel que concurre o que se gesta, sin la acreditación legal de la propiedad o sin las autorizaciones administrativas previstas en esta Ley para urbanizar, edificar y ocupar áreas o predios, cualquiera que sea su régimen de tenencia de la tierra (Artículo 201. fracción I)
Durango	Ley De Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Del Estado De Durango (Última Reforma, 22/12/2022)	Núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, cualquiera que sea su régimen de tenencia de la tierra y su grado de consolidación y urbanización (Artículo 3, fracción VII)
Guerrero	Ley Número 790 de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero (31 de agosto de 2018)	Núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, cualquiera que sea su régimen de tenencia de la tierra y su grado de consolidación y urbanización (Artículo 3, fracción VI)
Hidalgo	Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo. (Última Reforma 21/10/2022)	El establecimiento de un conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia, establecido sin autorización en términos urbanísticos ambientales de las Autoridades Municipales, en una determinada zona de los centros de población por lo general en zonas periféricas o suburbanas, cualquiera que sea su régimen jurídico de tenencia de la tierra, aunque este fenómeno se presenta con mayor frecuencia en tierras ejidales o comunales (Artículo 4, fracción III)

Jalisco	Ley para la Regularización y Titulación de Predios Urbanos en el Estado de Jalisco	los predios o fraccionamientos irregulares son “aquellos en los que concurre un asentamiento humano, como un hecho social de apropiación de los inmuebles, sin la acreditación del título original de propiedad o las autorizaciones administrativas de constitución, de conformidad con la normatividad que regule la urbanización, utilización o subdivisión de predios” (Art. 1; fracción X)
Michoacán	Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo (Última Reforma 30/06/2022).	Núcleo de población ubicado en áreas o predios subdivididos, sin contar con la autorización del Ayuntamiento, o con ella, pero sin haber acatado los lineamientos y disposiciones de la autorización (Artículo 2, fracción I)
Nuevo León	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado De Nuevo León (Última Reforma 25/11/2022).	El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran el cual fue ocupado por invasión o mediante operaciones traslativas de dominio, sin autorización de la autoridad competente (Artículo 3, fracción X)
Puebla	Ley De Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Urbano Del Estado De Puebla (21/10/2022)	Conglomerado de personas establecido sin autorización, en un área física y/o geográficamente localizada de restricción natural o artificial, riesgos o de amortiguamiento, cualquiera que sea su régimen de propiedad; al margen de leyes, planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico; carente de los requerimientos mínimos de infraestructura, equipamiento y servicios básicos para su buen funcionamiento (Artículo 3, fracción V) ... Se considerarán como asentamientos humanos irregulares aquellos que, durante el desarrollo de construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, violen la Ley, reglamentos, planes o programas contemplados en esta Ley y originen un deterioro en la calidad de vida de las personas (Artículo 214)
Querétaro	Ley Para La Regularización De Asentamientos Humanos Irregulares, Predios Urbanos, Predios Rústicos, Predios Familiares Y Predios Sociales Del Estado De Querétaro (última reforma 14/01/2022)	El conglomerado demográfico establecido en un área físicamente localizada y lotificada para fines de vivienda, sin contar con las autorizaciones correspondientes de la autoridad competente, en términos de lo previsto por el Código Urbano del Estado de Querétaro (Artículo 2, fracción I)
Quintana Roo	Ley De Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Urbano del Estado De Quintana Roo. (Publicada 16/08/2018)	núcleos de población ubicados en áreas o predios ocupados, fraccionados, lotificados, subdivididos o construidos, sin contar con las autorizaciones urbanísticas correspondientes, cualquiera que sea su régimen de tenencia de la tierra, o que teniendo dichas autorizaciones las obras ejecutadas no concuerden con las mismas (Artículo 7, fracción VII)
San Luis Potosí	Ley De Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Urbano Del Estado De San Luis Potosí (Última Reforma 15/06/2023)	la ocupación de un conglomerado humano de una porción de suelo o tierra determinada, sin autorización y al margen de las leyes y de los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (Artículo 4, fracción XIV)

Tamaulipas	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas. (última reforma, 7 de diciembre de 2022)	Es el conglomerado de personas, elementos naturales y obras materiales, establecidas en un área físicamente localizable, que al constituirse no cumplieron con lo ordenado por las leyes y normas aplicables en su tiempo (artículo 4, fracción XIII)
Zacatecas	Código Territorial y Urbano para el Estado De Zacatecas y sus Municipios (Publicación 31/08/2019)	Asentamientos humanos en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, cualquiera que sea su régimen jurídico de propiedad o de tenencia (Artículo 5, fracción IV)

Fuente: Elaboración propia a partir de las legislaciones estatales en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La siguiente nube de palabras, como representación visual que compara la frecuencia de su uso, permite identificar el aspecto central de las definiciones de asentamiento irregular en las legislaciones estatales: esto es, lo relativo a la autorización. De este modo, aun con sus diferencias, la gran mayoría de las definiciones estatales en el país refieren principalmente a establecimientos, conglomerados o núcleos de población con terrenos fraccionados o subdivididos sin “la autorización correspondiente”, de manera similar a la definición de INEGI (2023) del CNGMDT. Sin embargo, no debe perderse de vista particularidades importantes en estas definiciones estatales. Entre ellas, que la definición presente en la legislación de Aguascalientes sería la más cercana a la comprensión de asentamientos informales de la propuesta de la ONU; o que la legislación de Hidalgo reconoce que este fenómeno se presenta con mayor frecuencia en tierras ejidales (como se verá en el último apartado).

Figura núm. 1

Definiciones de Asentamientos Irregulares en las legislaciones estatales en México (2023), visualización a través de una nube de palabras



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, cabe señalar que, incluso si todos los estados pudieran adherirse a la definición de INEGI, esto no necesariamente garantiza que se trate de la misma manera en los registros locales. Esto como consecuencia de la falta de consenso en México sobre cómo operacionalizar el concepto de asentamientos irregulares al no contar con un registro nacional, sino más bien con registros locales en los que cada entidad define y operacionaliza el concepto según su criterio particular, lo que resulta en una diversidad de enfoques y criterios de medición que pueden variar significativamente de un lugar a otro.

El Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (2021), por ejemplo, utiliza la siguiente definición operativa de asentamiento irregular: poseer un mínimo de 10 núcleos habitacionales próximos entre sí, que no cuentan acceso regular al menos a un servicio básico de manera formal, y no tener una situación regular sobre la tenencia de la tierra, incluyendo sitios en proceso de legalización, pero aun sin títulos de propiedad. Esta definición operativa incluye la falta de acceso a servicios básicos, empero, este aspecto no se contempla en la definición de asentamiento irregular establecida en la legislación estatal de Jalisco (Ver Tabla 2). Por tanto, se puede observar una discrepancia entre la definición de asentamiento irregular presente en la legislación estatal, y la forma en qué se mide o registra por parte de las diferentes instancias locales o, en este caso, metropolitanas.

En suma, aunque el INEGI presenta una definición de asentamientos irregulares en el marco del CNGMDT, y la mayoría de las definiciones en las legislaciones estatales coinciden con ella en términos generales, no queda claro cómo se está operacionalizando. Es decir, no se especifica cuáles son las variables e indicadores utilizados para caracterizar y medir este fenómeno. Esta investigación no aborda en profundidad dicho aspecto; sin embargo, se reconoce su relevancia y su potencial como base para estudios futuros sobre las prácticas locales de medición de asentamientos humanos irregulares. En particular, el presente texto plantea que, si los registros municipales de asentamientos irregulares siguen definiciones y operacionalizaciones diferentes entre sí —como parece ser el caso—, deben asumirse inconsistencias metodológicas al momento en que el funcionariado reporta información al CNGMDT. Esto dificulta la comparabilidad y la coherencia de los datos recopilados, complicando la elaboración de una cifra de alcance nacional.

## **Irregularidad desde la falta de certeza jurídica y los límites de los métodos estadísticos.**

La Política Nacional de Suelo, elaborada por INSUS (2020), señalaba que “actualmente no existe un inventario preciso de asentamientos irregulares; sin embargo, INEGI estima que 27% de las viviendas urbanas en el país no cuentan con escrituras, lo que equivale a 6.3 millones de viviendas” (p. 23). En efecto, una de las características de los asentamientos informales es que sus habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan (ONU-Hábitat, 2015). Esto podría explicar por qué, ante la falta de un inventario preciso de asentamientos irregulares, el INSUS ha empleado la cantidad de viviendas propias habitadas que no cuentan con escrituras o títulos de propiedad como indicador para estimar la presencia de este tipo de asentamientos en el país.

Al definir a los asentamientos humanos irregulares, empero, el INSUS (2023) incluye otros componentes, además de la inseguridad de la tenencia, que están presentes en la propuesta de la ONU-Hábitat (Franco y Varela, 2023), pero que al mismo tiempo adapta al contexto mexicano. Dicha definición está formulada de la siguiente manera en las Reglas de Operación del PRAH para el ejercicio fiscal 2024:

el conjunto de terrenos fraccionados o subdivididos que fueron ocupados sin la documentación legal que acredite su propiedad; las personas que habitan en estos asentamientos suelen autogestionar su vivienda y servicios, y se ubican en zonas que no fueron evaluadas por la autoridad local competente para determinar si el suelo ocupado es apto para ser urbanizado.

Esta definición incluye un aspecto de autogestión que va más allá del acceso a servicios públicos, pues se vincula a conceptos como asentamientos populares o autogestionados, que emergen en otros ámbitos de la sociedad civil y la academia, y que buscan reivindicar la demanda de vivienda por parte de la población excluida de los mercados formales de vivienda, así como sus formas de organización social (Connolly, 2013; Barragán et al., 2021). Aunque estos conceptos han comenzado a incorporarse recientemente en la política pública e instancias gubernamentales, su adopción ha estado acompañada por cierta ambigüedad.<sup>12</sup> De manera similar, al momento de operacionalizar la definición de asentamiento irregular del PRAH, este aspecto de autogestión termina por no estar presente.

<sup>12</sup> De acuerdo con lo establecido en las reglas del PRAH (2024), el INSUS incluye en su definición de asentamientos humanos irregulares procesos de autogestión de vivienda y servicios. Sin embargo, las Reglas para la Contratación y Escrituración de Lotes Susceptibles de Regularizar (2022) publicadas por INSUS, que establecen los procedimientos jurídicos-operativos para la regularización del suelo, define al asentamiento humano irregular a partir de la definición de asentamiento humano de la LGAHOTDU y de asentamiento irregular de INEGI (2021), por lo que no se menciona los procesos de autogestión.

En efecto, el INSUS (2024) utiliza solo información sobre las viviendas sin escrituras o título de propiedad para definir la población potencial que se beneficia del programa PRAH; esto es, habitantes que “no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan”. Dejando de lado otros componentes presentes en la misma definición del PRAH 2024, particularmente los procesos de autogestión de la vivienda y servicio. En este sentido, aunque el PRAH retoma el índice de marginación urbana elaborado por CONAPO en su población objetivo (como habitantes con grado de marginación urbana de bajo a muy alto), este índice no solo comprende una dimensión de acceso a servicios públicos -no desde la autogestión-, sino que incluye otras dimensiones como la salud y la educación. Por tanto, este índice debe verse como criterio de focalización del programa, y no aspecto clave en la definición ni medición del fenómeno de asentamientos irregulares, como si lo es la falta de certeza jurídica.

Ahora bien, el programa PRAH establece en sus reglas de operación que se busca atender a personas “que no han podido llevar a cabo procesos de regularización que les permitan acceder a la formalidad y a la acreditación legal del lote en el que se encuentra su vivienda, por estar localizado en un asentamiento humano irregular” (INSUS, 2023; párr. 16). Se identifica así la premisa que ha sostenido el uso del indicador de viviendas sin escrituras para medir asentamientos irregulares: las poblaciones que residen en este tipo de asentamientos no cumplen con los requisitos necesarios para la obtención de escrituras formales que respalden su propiedad, al no contar con las autorizaciones correspondientes respecto a la ocupación del suelo.

Esta premisa lleva implícita una comprensión de la irregularidad de los asentamientos humanos como un fenómeno socioespacial de dos dimensiones (Clichevsky, 2000; Duhau, 1993; Connolly, 2012). Por un lado, la irregularidad se relaciona con los actos jurídicos sobre bienes inmuebles que acreditan y respaldan el derecho de propiedad o posesión, como de transmisión o adjudicación. Actos que deben estar inscritos en los inventarios pertinentes para asegurar que los derechos de propiedad se trasladen de forma adecuada y debidamente documentada, a fin de garantizar la seguridad de la tenencia desde la certeza jurídica. Por otro lado, la irregularidad es también la ocupación de tierras sin condiciones urbano-ambientales para uso residencial, así como el incumplimiento de las regulaciones y normas urbanísticas o medioambientales vinculadas al suelo.

Al reconocer estas dimensiones de la irregularidad, se ha argumentado en otros textos que, aunque las viviendas sin escrituras o títulos de propiedad se refieren explícitamente a la falta de certeza jurídica, en realidad solo están sugiriendo de manera indirecta procesos irregulares de la ocupación del suelo (Franco y Varela,

2023). Esto ya que, de fondo, no cumplir con la normatividad pertinente no es la única razón que explicaría por qué una vivienda no cuenta con escrituras o títulos de propiedad. Por ejemplo, las personas que no han realizado el trámite de escrituración reportan entre sus razones que este trámite se considera caro o simplemente difícil, así como la creencia de que no hace falta tener dicho documento (Escobar, 2023). O bien, como plantea el Programa Nacional de Vivienda 2021-2024, existen prácticas de tenencia de la tierra que no se basan en la formalización legal, en cuanto la población cuenta con el reconocimiento de las autoridades de sus comunidades. Por consiguiente, sin una pregunta en los instrumentos de recolección que permita profundizar en las razones del porqué la vivienda no cuenta con escrituras o títulos de propiedad, los alcances de este indicador para reflejar la ocupación irregular del suelo son limitados. De ahí que se han sugerido otras aproximaciones para acotar este indicador, como no considerar las viviendas sin escrituras o título de propiedad que contaron con financiamiento formal (Franco y Varela, 2023).

Por otra parte, al examinar más de cerca este indicador, habría que señalar que la cifra de viviendas sin escritura o título de propiedad en México puede variar según la fuente que se considere, por lo que el porcentaje de estas oscila entre un 16.6% y un 27.2% respecto al total de viviendas particulares habitadas propias nacionales.<sup>13</sup> La disparidad en estos datos se explica principalmente por las variaciones en los diseños metodológicos del tamaño de muestra empleada en estos programas estadísticos. Sin embargo, ya que todos ellos se basan en métodos estadísticos y modelos probabilísticos (incluyendo el Censo en cuanto se trata del cuestionario ampliado), es necesario tomar en cuenta los alcances y límites de los datos, debido a las restricciones inherentes asociadas a este tipo de métodos y modelos.

En primer lugar, la información recopilada mediante estos métodos estadísticos, como los censos o encuestas, dependen de la calidad de las respuestas proporcionadas por las personas encuestadas. En este sentido, las personas pueden experimentar desconfianza al divulgar información sobre la legalidad de su tenencia, o existe la posibilidad de que afirmen poseer documentos que respalden su propiedad, a pesar de que estos documentos carezcan de validez legal, de acuerdo con las disposiciones legales. De ahí que se necesite cotejar la información con registros administrativos, como el Registro Público de Propiedad, para examinar de manera adecuada la falta de certeza jurídica. Esto, sin embargo, resulta complicado

---

13 El Censo de Población y Vivienda 2020 ubica el porcentaje de viviendas sin escritura o título de propiedad en 16.6% de las viviendas particulares habitadas propias; para la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 este porcentaje sería del 25.23%; y para la Encuesta Nacional de Vivienda 2020 sería de un 27% total de viviendas en el país. Es así que la PNV 2021-2024 indica que el 16% de las viviendas del país carecen de tenencia segura por falta de escrituras, mientras que en la PNS se habla de un 27%.

dado que estos registros también enfrentan sus propios desafíos en términos de veracidad y actualización.

Segundo, dado que el indicador de viviendas sin escrituras se obtuvo mediante un modelo probabilístico, y no de un censo poblacional, no es posible desagregar la información a una escala geográfica más precisa, como el Área Geoestadística Básica (AGEB), que permita identificar posibles ubicaciones de los asentamientos irregulares. Esto en cuanto la ubicación se podría inferir a partir del establecimiento de agrupaciones de viviendas sin escrituras en unidades espaciales como el AGEB. De manera tal que este indicador, con fuente de INEGI, no cumple con lo planteado por la SCJN (2020), respecto a que la información sobre asentamientos irregulares debe permitir su ubicación.

Tercero, algunas investigaciones dan cuenta de que las viviendas en asentamientos irregulares no siempre son censadas, por lo que terminan siendo “zonas de silencio” ante la falta de información (Poskus, 2021), haciendo imposible su identificación y caracterización. Toscana (2021), por ejemplo, indicaba sobre su objeto de estudio que no le fue posible calcular el índice de marginación de su unidad espacial, como consecuencia de la falta de información estadística generada por el INEGI para asentamientos irregulares. Así, el Informe A/HRC/25/54 de la ONU relativo al derecho de la vivienda adecuada ya señalaba que es usual que los habitantes de asentamientos humanos informales, y que carecen de una tenencia jurídicamente reconocida, no sean incluidas en censos u otros sistemas oficiales de recopilación de datos (Rolnik, 2013). Por ello, uno de los actos reclamados en el Amparo 635/2019 (SCJN, 2020) fue precisamente la discriminación institucional cometida al excluir de los censos de población a las personas que habitan estos espacios.

En suma, los métodos estadísticos se enfrentan a ciertos desafíos como fuente de recolección de información para el caso específico de las viviendas sin escrituras, y de los asentamientos irregulares en general, que llevan a subestimar la verdadera magnitud del fenómeno. De ahí que exista, en el ámbito internacional, “cierto consenso en que la cantidad de población residiendo en asentamientos informales está subestimada, ya que muchos hogares no figuran en las estadísticas oficiales o lo hacen incorrectamente” (Vera y Rodríguez, 2021; p. 37). Más aún, debido a que la información censal es la base o insumo para elaborar planes urbanos y programas gubernamentales, asegurarse de incluir a la población de los asentamientos irregulares no queda solo en un plano estadístico-descriptivo, sino que tiene implicaciones en términos de políticas públicas para atender a esta población.

## **La normativa del suelo como aspecto central de la**

## caracterización de la irregularidad en el país.

El Programa Nacional de Vivienda (PNV) 2021-2024 de México reconoce que no existe un registro o medición oficial que permita conocer la magnitud exacta del problema de inseguridad de la tenencia en el país. No obstante, el PNV 2021-2024 retoma un dato específico proporcionado por el INSUS, esto es, que en el país se estima que existen aproximadamente 7.5 millones de lotes irregulares de “uso habitacional”. No puede dejar de señalarse la ironía que, para hablar de inseguridad de la tenencia, el PNV retome datos del INSUS, quien a su vez declara no tener cifras exactas, cómo vimos en el apartado anterior. En cualquier caso, en el PNV 2021-2024 no queda claramente establecido a qué refiere esta “irregularidad” de los lotes, por lo que conviene examinar los alcances y límites de la cifra para garantizar la precisión, relevancia e interpretación correcta de los datos, así como para identificar posibles sesgos y esclarecer las condiciones específicas en las que se obtuvo dicho dato. Esto en cuanto esta cifra se ha utilizado en el contexto de cuantificar a los asentamientos irregulares.

El PNV 2021-2024 identifica como referencia bibliográfica de la cifra de 7.5 millones de lotes irregulares al documento de las Reglas de Operación del PRAH para el ejercicio fiscal 2019. Al rastrear esta fuente, las reglas de operación del PRAH 2019 indican textualmente que se estima que en México hay entre 7 y 7.5 millones de predios irregulares; pero no se presenta información que especifique la procedencia de esta cifra, ni tampoco queda claro por qué en el PNV 2021-2024 no se retoma esta cifra expresada en un rango (una cuestión que cobra sentido una vez que se contrasta con la fuente original). Sería más bien en posteriores ejercicios fiscales del PRAH, así como en la Política Nacional de Suelo (PNS), que se podría localizar una fuente bibliográfica que permita rastrear el origen de la cifra.

En términos generales, las Reglas de Operación del PRAH para el ejercicio fiscal 2024 y la Política Nacional de Suelo indican que hay entre 7 y 7.5 millones de predios irregulares en 74 zonas metropolitanas del país. Identificando como fuente bibliográfica de esta cifra al artículo de Clara Salazar, “*Los cambios al sistema de tenencia de la tierra en México y su impacto en la regularización de asentamientos informales*”; y al libro de María Cruz, “*Periferias metropolitanas. Políticas públicas y medio ambiente*”. Ahora bien, cabe señalar que algunas imprecisiones en la referencia bibliográfica de Cruz<sup>14</sup> hicieron imposible encontrar una cifra similar a la

14 La referencia bibliográfica presentada en el PNS corresponde, de hecho, a un libro colectivo en el que Cruz es coordinadora, además de ser coautora en ciertos capítulos, por lo que no hay una claridad del texto que supuestamente da origen a la cifra. Asimismo, se hace la observación de que, a diferencia de las ROP del PRAH del año 2020 a 2023 en los que se cita a Cruz (2012), en el PRAH de 2024 es Cruz (2010).

de 7 o 7.5 millones de predios irregulares en el documento atribuido a la autora, por lo que la presente investigación no profundizará en esta fuente. Y aunque la referencia al texto de Salazar también incurrió en algunos errores, estos no fueron tales que impidieron ubicar la cifra de 7.5 millones de predios irregulares a fin de examinar la definición de la “irregularidad”, así como la metodología que se empleó para calcular la cifra en cuestión.

En su investigación, Salazar (2016) establece que “en la periferia de las 56 zonas metropolitanas del país, puede haber alrededor de *siete y medio millones* de predios en situación de irregularidad, solo sobre propiedad social” (p. 286). A pesar de que esta cifra se ha comunicado utilizando el término “predios irregulares”, es necesario matizar esta afirmación, ya que se trata propiamente de la delimitación de 7,429,604 *solares urbanos* de los *ejidos certificados* en 56 zonas metropolitanas de México. Así pues, para examinar esta cifra, conviene esclarecer primeramente el significado de los términos utilizados como unidades de medición. En la legislación en materia agraria, los solares urbanos se entienden como “Terrenos destinados a la edificación de casas, superficie lotificada ubicada en la zona de urbanización dentro de las tierras del asentamiento humano del ejido o comunidad” (Procuraduría Agraria-SEDATU, 2014; p.228). Por su parte, el ejido es un régimen *sui generis* que refiere a las “tierras sujetas a un régimen especial de propiedad social en la tenencia de la tierra; constitucionalmente se reconoce dicha personalidad y se protege de manera especial su patrimonio” (Procuraduría Agraria-SEDATU, 2014; p.153).

En la presente investigación, no se profundiza en estos términos por cuestiones de espacio, pero se espera que estas sucintas definiciones sean suficiente para la comprensión del cálculo de la cifra presentada por Salazar (2016), la cual es planteada por la autora de la siguiente manera:

En las 56 ZM del país se delimitaron 1428 km<sup>2</sup> para asentamiento humano de los ejidos. Si consideramos que esa área ha pasado ya por un proceso de urbanización irregular, y tomamos como base que las regularizaciones de asentamientos humanos realizadas por la Corett, define en promedio 52 solares urbanos por hectárea, sería de esperarse como resultado, la delimitación de 7'429,604 solares urbanos sólo en las zonas metropolitanas del país (p.293).

Al hablar de solares urbanos, Salazar (2012; 2016) estaría considerando específicamente la superficie destinada para asentamientos humanos de los ejidos, partiendo del supuesto de que esa área ha experimentado ya un proceso de urbanización irregular, constituyendo su propio segmento de mercado dentro del suelo ejidal. Así pues, dado que los solares urbanos son susceptibles de aprovecharse para uso urbano, la urbanización irregular a la que refiere la autora se

trata propiamente de procesos de compraventa irregular que vulneran los derechos de propiedad y la transferencia de los solares urbanos, antes que el incumplimiento del uso del suelo siguiendo las regulaciones del suelo ejidal. De este modo, Salazar estaría ubicando como problema la falta de certeza jurídica de los poseedores *de facto* de solares urbanos, especialmente de aquellas personas ajenas al ejido.

La cifra de 7.5 millones corresponde, entonces, a solares urbanos en *presunta* situación de irregularidad en lo que respecta a la falta de certeza jurídica de sus poseedores. Por ende, no se estaría tratando de 7.5 millones de lotes irregulares de *uso habitacional* como lo planteaba el PNV 2021-2024 en un sentido general, sino de aquellos terrenos específicos destinados al asentamiento humano del ejido en suelo de propiedad social. Ni tampoco se trata de una cifra calculada respecto a las 74 zonas metropolitanas como señala el PNS, pues la autora refiere a 56 zonas metropolitanas, como unidades que corresponden a los resultados del ejercicio de delimitación e identificación de zonas metropolitanas de 2005 elaborado por el grupo interinstitucional SEDESOL-CONAPO-INEGI. Al final, este tipo de distorsiones de la presentación de cifra contribuyen a la pérdida de la especificidad del contexto y sentido original en el cual la cifra fue formulada por Salazar.

A lo anterior se suma que, a más de diez años de su publicación -y con datos de más de quince años<sup>15</sup>, la cifra proporcionada por Salazar (2012, 2016) puede considerarse desfasada o desactualizada. Particularmente en un escenario en el que la actualización constante de este tipo de cifras sobre asentamientos informales o irregulares es necesaria dado el dinamismo de las lógicas de urbanización contemporáneas, pues estas hacen que la información sobre estos asentamientos se desactualice rápidamente (Jiménez, 2006; Vera y Rodríguez, 2021). No obstante, debe reconocerse que, a pesar de su desactualización y ciertas limitantes metodológicas,<sup>16</sup> la aproximación de Salazar refleja una comprensión de la formación de los asentamientos irregulares desde las particularidades del tipo de propiedad que no solo es relevante, sino también pertinente en el contexto mexicano.

Fundamentalmente, Salazar comprende los asentamientos humanos irregulares desde la categoría de propiedad social ejidal (centrándose, de hecho,

15 La superficie destinada a asentamientos humanos corresponde a la certificación de núcleos 4,060 agrarios en el periodo 1993 y 2008 por PROCEDE (Salazar, 2009).

16 Entre ellas está el hecho de que, al enfocarse en las zonas metropolitanas, este cálculo no considera otras formas espaciales, como las conurbaciones, que también experimentan un crecimiento urbano sobre el suelo ejidal de propiedad social. Además, la cifra de 52 solares urbanos por hectárea es una estimación ante la falta de una medición oficial del número de solares urbanos, lo que limita la precisión del cálculo final. A esto se suma que, dado que este cálculo utiliza las regularizaciones realizadas por la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) como base para tener una estimación del número posible de solares urbanos, se subestima el efecto que tuvo las reformas Constitucionales de 1992 en la pérdida de hegemonía de la CORETT sobre los procesos de regularización de los asentamientos humanos en propiedad social, como la misma autora reconoce Salazar (2012; 2016).

en los solares urbanos) al sostener que la expansión de las ciudades mexicanas y la formación de asentamientos irregulares ha sido resultado de procesos de compraventa irregular de suelo ejidal. Esto refleja una comprensión de los asentamientos irregulares desde el marco del régimen ejidal, siendo los ejidos los que posibilitaron la extensión rápida de este tipo de asentamientos, principalmente a partir de los años sesenta del siglo pasado (Tomas, 1996). Sin embargo, el ejido, como propiedad social, es solo uno de los tipos de propiedad o regímenes de la tenencia en México en los que se experimentan procesos de ocupación irregular del suelo. En este sentido, la literatura también ha dado cuenta de la formación de asentamientos irregulares en propiedad privada, particularmente en la primera mitad del siglo XX (Caraveo, 2009; Tomas, 1996; Azuela, 1996).

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el país hay tres tipos de tenencia de la tierra: la propiedad privada, la propiedad social (ejidal o comunal) y la propiedad pública. Desde esta perspectiva, en el documento *“Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y Género – marco nacional y urbano: México”*, ONU-Hábitat (2005) propone una clasificación de la informalidad a partir de los procesos de ocupación de suelo por tipo de tenencia de la tierra. Esta aproximación estaría reconociendo que los procesos de ocupación irregular tienen sus propias particularidades según el tipo de propiedad, con dinámicas subyacentes que definen y caracterizan a los asentamientos irregulares. No obstante, esta clasificación no dimensiona de manera adecuada la normativa de suelo como característica determinante de la irregularidad de un asentamiento en el contexto mexicano. Esto hace eco con lo planteado por Connolly (2012) respecto a que la regularidad es mucho más que contar con un título de propiedad, pues también hace referencia al apego de la normativa del suelo.

En México, se observa, por ejemplo, como algunas investigaciones consideran que un asentamiento es irregular por estar dentro de polígonos sujetos a la normativa de conservación ecológica (Toscana, 2021; Cortes, 2019). Esto sin que necesariamente se tome en cuenta que los territorios del suelo de conservación pueden ser de propiedad social, pública o privada. Es decir, se ubica la irregularidad en el marco de la normativa del suelo, antes que la propiedad en sí misma. Esto iría en línea con la definición de asentamientos irregulares utilizada por INEGI (2023) de núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, independientemente de su régimen de tenencia de la tierra.

La normativa del suelo gobierna el derecho de propiedad en una determinada área geográfica, esto mediante un conjunto de regulaciones, leyes y políticas

gubernamentales establecidas por las autoridades competentes que definen cómo se pueden utilizar dichas áreas. Esto significa que el derecho a la propiedad está condicionado a las necesidades colectivas por lo que no puede contravenir el uso o fin al que está sujeto el inmueble de acuerdo con la normativa aplicable (Díaz, 1987; Dorantes, 2020; Baca, 2012). La zonificación<sup>17</sup> es un claro ejemplo de este conjunto de regulaciones, pudiendo ser una zonificación *primaria* que refiere a la distinción de Áreas Urbanizadas y Áreas Urbanizables; o zonificación *secundaria* que comprende la determinación de los Usos de suelo en un Espacio Edificable y no edificable, así como la definición de los Destinos específicos.

De acuerdo con las disposiciones de la LGAHOTDU, la zonificación primaria debe establecerse en los programas municipales de desarrollo urbano, en los que se identifican, entre otros elementos: las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables; las zonas asociadas al suelo urbano para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como las reservas territoriales; la identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional.

Esta zonificación primaria se identifica en esta investigación como un aspecto fundamental en el enfoque de la normativa de suelo en la comprensión de los asentamientos irregulares utilizada en México. En esta línea se encuentra, por ejemplo, la propuesta del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP) de una tipología de asentamientos humanos irregulares a partir de la categoría de normativa del suelo en los que estos se ubican, atribuyendo a cada categoría distintas características, orígenes y desarrollo de los asentamientos (IPDP, 2022). En específico, el IPDP identifica a los asentamientos humanos irregulares en suelo urbano y aquellos en suelo de conservación, siguiendo la clasificación primaria presente en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Aunque estas son dos categorías iniciales, lo cierto es que estas son todavía demasiado amplias para tratar a los asentamientos irregulares; particularmente la de suelo urbano, pues esta contempla incluso la ocupación de “edificaciones abandonadas”, lo cual refiere a un fenómeno específico en sí mismo y diferente al de asentamientos irregulares.

Por otra parte, en la *Guía Metodológica de elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano*, se establece que los instrumentos de planeación municipal deben cuantificar y localizar a los asentamientos irregulares

17 La zonificación es definida por la LGAHOTDU como la “determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las Reservas, Usos de suelo y Destinos, así como la delimitación de las áreas de Crecimiento, Conservación, consolidación y Mejoramiento.” (Art. 3, fracción XL)

en “zonas expuestas a zonas de riesgo potencial, de valor ambiental, en zonas de propiedad pública (derechos de vía) y en zonas profundamente degradadas, pobres e inseguras” (SEDATU-SEMARNAT-GIZ, 2017; p. 151). Pero también la superficie de suelo patrimonial con problemas de ocupación por asentamientos irregulares. Estas categorías de zonificación se identifican en la presente investigación como aquellos espacios en los que los asentamientos humanos *no son regularizables*.

Ciertamente, de acuerdo con las leyes y reglamentos nacionales y estatales, los asentamientos irregulares no son regularizables si se localizan en: zonas de riesgo, áreas naturales protegidas, o en áreas de salvaguarda y amortiguamiento en torno a la infraestructura o equipamientos de seguridad nacional o de protección en derechos de vía o zonas federales. Por esta razón, se sostiene que el enfoque de la normativa de suelo en la comprensión de los asentamientos irregulares de México, particularmente desde una zonificación primaria, se relaciona con la política de regularización impulsada en el país, como eje principal de atención de este fenómeno. Es decir, los asentamientos humanos son considerados irregulares en la medida en que no pueden ser regularizados al incumplir con las regulaciones y normativas legales que rigen la tenencia de la tierra. Así, Tomas (1996) ya ubicaba la invasión de un terreno que los poderes públicos se niegan a regularizar como una de las características de la diversidad de los asentamientos irregulares.

Bajo esta distinción de lo regularizable y no regularizable, el tipo de propiedad emerge como una condicionante para atender el fenómeno de asentamientos irregulares, en términos de acción pública. Azuela (1996), por ejemplo, habla del régimen ejidal como uno con connotaciones jurídicas y políticas específicas que implican un tipo de regularización distinta de la que ocurre en la propiedad privada.<sup>18</sup> En este sentido, la LGAHOTDU señala que la regularización de la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares en suelo de propiedad social se ajustará a las disposiciones jurídicas locales de Desarrollo Urbano, a la Zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia, y a las normas mexicanas o normas oficiales mexicanas aplicables en la materia. Por ello, no es lo mismo un asentamiento irregular de propiedad pública en suelo de conservación, que un asentamiento en propiedad social ejidal en suelo de conservación. Ya que en esta última no solo estaría el debate entre la legislación agraria y la legislación urbana, sino también la legislación ambiental, está como una imbricación entre normativa que complejiza los procesos de regularización (Trujillo, 2023).

18 En línea con Salazar (2009), inclusive se podría hacer una distinción de los componentes del ejido (ej. Solares urbanos), en cuando cada uno de estos tiene sus particularidades en la aplicación de los instrumentos jurídicos para su incorporación al desarrollo urbano.

## Conclusiones

A partir de analizar tres cifras clave, se han identificado diversos enfoques conceptuales y metodológicos empleados en el ámbito gubernamental para cuantificar los asentamientos irregulares en México, poniendo de manifiesto las disparidades y limitaciones inherentes a las prácticas actuales de medición y definición de dicho fenómeno en el país. Así pues, en este último apartado, se presentan algunas conclusiones específicas que pueden delinearse de este análisis.

Primero, ante la falta de una definición legal de asentamiento irregular de alcance nacional, los estados utilizan distintas definiciones de asentamientos irregulares en sus legislaciones estatales. Y aunque estas definiciones parecieran “coexistir” sirviendo su propio ámbito gubernamental, esta diversidad complica establecer un marco conceptual compartido para la identificación, registro y atención de estos asentamientos. Esto resulta particularmente problemático en el marco del CNGMDT, ya que este censo recaba información sobre los asentamientos irregulares a partir de los registros municipales. Con ello, una posible línea de investigación a futuro podría incluir un análisis comparativo de cómo los diversos registros municipales definen y operacionalizan los asentamientos irregulares. Sin embargo, se resalta que en realidad son pocos los municipios que cuentan con dicho registro, y que la información proporcionada por el funcionariado municipal a este censo puede estar sesgada. Por consiguiente, es pertinente pensar en un registro nacional que estandarice no solo la definición de asentamientos irregulares, sino también los criterios de su operacionalización y los métodos de recolección de datos.

Segundo, la política de regularización impulsada en México ha concebido a la falta de certeza jurídica como la problemática principal de los asentamientos irregulares, por lo que esta se vuelve eje central de la definición y operacionalización de este tipo de asentamientos. De este modo, se ha utilizado el indicador de viviendas sin escrituras para “medir” los asentamientos irregulares en el marco del PRAH. Sin embargo, no puede perderse de vista que este indicador sirve para comprender el fenómeno de asentamientos irregulares solo en la medida en que esta falta de certeza sea consecuencia de los procesos de ocupación irregular del suelo, lo cual no se puede garantizar con la información proporcionada por los modelos probabilísticos del INEGI. Más aún, tampoco se puede garantizar que el diseño de muestreo probabilístico sea adecuado, en términos de representatividad y fiabilidad, ya que es frecuente que los asentamientos irregulares no sean censados.

Tercero, se identifica a la política de regularización como un aspecto clave para la definición de la irregularidad de los asentamientos humanos. De esta manera, un asentamiento es considerado irregular en la medida en que no es regularizable según las restricciones de la normativa del suelo, siendo el tipo de propiedad una condicionante de los procedimientos específicos para su regularización. Esto conlleva, en particular, a extender la comprensión de los asentamientos irregulares más allá de la propiedad social de suelo ejidal, en cuanto esta no agota la imbricación de la normativa del suelo y el tipo de propiedad que configura dicho fenómeno socioespacial.

Al final, ninguna de las tres aproximaciones cuantitativas aquí analizadas ha hecho posible caracterizar de manera precisa a los asentamientos irregulares en el país, ni establecer su ubicación. Más aún, aunque se ha “medido” el fenómeno de asentamientos irregulares en México, la claridad y coherencia conceptual sobre los asentamientos humanos irregulares es un asunto que no ha sido resuelto. Siendo el caso de que una definición clara proporcionaría una comprensión precisa de lo que se busca identificar, estableciendo con ello parámetros específicos para el registro de estos asentamientos. Sin estas consideraciones teórico-metodológicas, estas “mediciones” llevan a una percepción errónea de la situación de los asentamientos irregulares, contribuyendo con ello a su invisibilización en la esfera pública.

De esta manera, habría que caracterizar a los asentamientos irregulares no como invisibles, sino como invisibilizados. Ya que lo “invisible” hace alusión a lo que natural o circunstancialmente no se puede ver, sin embargo, los asentamientos irregulares han sido un fenómeno presente y perceptible en el proceso de urbanización de las ciudades mexicanas. En cambio, lo “invisibilizado” sugiere la acción de hacer que este tipo de asentamientos deje de ser visible o reconocido, al ocultarlo, ignorarlo o excluirlo deliberadamente, lo que subraya un proceso intencional o resultado de estructuras de poder. Es decir, los asentamientos como realidades que son sistemáticamente apartados de la consideración pública, el reconocimiento o la representación en diferentes ámbitos de la sociedad.

## Referencias

- Acevedo, P. Poskus, M Vera, P. & Zambrano-Barragán P. (eds.), (2021) *Informando lo informal: estrategias para generar datos en asentamiento precarios* (pp. 31-65). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/informando-lo-informal-estrategias-para-generar-informacion-en-asentamientos-precarios>
- Abramo, P. (2012). La ciudad informal com-fusa: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular. In C. E. Salazar (Ed.), *Irregular: Suelo y mercado en América Latina* (pp. 85–124). Colegio de Mexico. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt14jxpwm.6>
- Atkinson, Christopher L. (2024). “Informal Settlements: A New Understanding for Governance and Vulnerability Study” *Urban Science* 8, no. 4: 158. <https://doi.org/10.3390/urbansci8040158>
- Azuela, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(1), 133–168.
- Azuela, A. (1996). Los asentamientos populares irregulares en las periferias urbanas de América Latina. En A. Azuela, & F. Tomas (eds.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, (pp. 12-35). UNAM-IIS-PUEC.
- Baca Olamendi, J.G. (2012). Las modalidades a la propiedad como fundamento del derecho urbanístico mexicano. *Revista de Derecho Notarial Mexicano* (125). Asociación Nacional del Notariado México A.C. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-notarial/article/viewFile/7063/6342>
- Caraveo C., B., (2009). El problema de la vivienda en Ciudad Juárez: los asentamientos humanos irregulares. *Nósis. Revista De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 18(36), 156-167. <https://www.redalyc.org/pdf/859/85919840008.pdf>
- Clichevsky, Nora (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. CEPAL, Santiago de Chile.
- Connolly, P. (2012). La urbanización irregular y el orden urbano en la zona metropolitana del Valle de México de 1990 a 2005. En C. E. Salazar (Ed.), *Irregular: Suelo y mercado en América Latina* (pp. 379–425). Colegio de Mexico. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt14jxpwm.14>
- Connolly, Priscilla (2013) La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano. En Ramírez, Blanca y Pradilla, Emilio (eds.), *Teorías sobre la Ciudad en América Latina Vol. II*, (pp. 505-562). México DF: UAM - X/SITESA,
- Cortes Lara, M. A. (2018). *Las urbanizaciones populares de origen irregular y su proceso de consolidación con relación a la configuración socio-espacial de la ciudad*. Universidad de Guadalajara & Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. [https://www.researchgate.net/publication/336315895\\_Las\\_urbanizaciones\\_](https://www.researchgate.net/publication/336315895_Las_urbanizaciones_)

- populares\_de\_origen\_irregular\_y\_su\_proceso\_de\_consolidacion\_con\_relacion\_a\_la\_configuracion\_socio-espacial\_de\_la\_ciudad
- Delgadillo, Víctor. (2016). Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares ciudad de México. *Territorios*, 35, 81-99. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/territ35.2016.04>
- Dell'Anno, R. (2022). Theories and definitions of the informal economy: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 36, 1610–1643. <https://doi.org/10.1111/joes.12487>
- Díaz y Díaz, M. (1987). Proceso constitucional y relaciones de propiedad. Notas para el análisis del caso mexicano. *Revista de Investigaciones Jurídicas*, 11 (11), 189-251.
- Dorantes Díaz, F.J. (2020). La función social de la propiedad. Su evolución, metodología y prospectiva en la Constitución mexicana. En Juan A. Cruz Parcero (ed.) *Los Derechos Sociales en México. Reflexiones sobre la Constitución de 1917.* (pp. 155-170). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6409/7.pdf>
- Duhau, Emilio. (1993). La urbanización popular en América Latina: ¿Institucionalización o pactos sociales implícitos?, Azuela Antonio (ed.), *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina* (pp. 19-30) UNAM, México.
- Escobar, S. (2023, 23 de agosto). Ensuelo, la nueva estrategia nacional para generar oferta de suelo y vivienda adecuada en México. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/econohabitat/Ensuelo-la-nueva-estrategia-nacional-para-generar-oferta-de-suelo-y-vivienda-adecuada-en-Mexico-20230823-0011.html>
- Franco Pérez, D. M., & Varela Varela, A. (2023). Repensar la política de suelo en asentamientos irregulares: hacia un modelo de gestión y acompañamiento para la producción social de la vivienda y el hábitat. *Revista Vivienda Infonavit* 7(2), 59-65. <https://revistavivienda.infonavit.org.mx/2024/01/25/repensar-la-politica-de-suelo-en-asentamientos-irregulares-hacia-un-modelo-de-gestion-y-acompanamiento-para-la-produccion-social-de-la-vivienda-y-el-habitat/>
- González, S. J. (2012). Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para repensar líneas de actuales. In C. E. Salazar (Ed.), *Irregular: Suelo y mercado en América Latina* (pp. 33–84). Colegio de Mexico. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt14jxpwm.5>
- Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) (2021). Caracterización social y de Entorno Urbano en Asentamientos Irregulares en situación de pobreza en el Área Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021* (última actualización 28 de febrero de 2022). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021: Documento de diseño*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/889463904335.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463904335.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023* (última actualización 28 de febrero de 2024). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/>
- Instituto Nacional del Suelo Sustentable. (2022). Diagnóstico del Pp S-213. Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH). INSUS. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/759066/Diagn\\_stico\\_del\\_Pp\\_S213\\_PRAH\\_220907\\_VP\\_Publicar.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/759066/Diagn_stico_del_Pp_S213_PRAH_220907_VP_Publicar.pdf)
- Instituto Nacional del Suelo Sustentable. (2020). Política Nacional de Suelo. *SEDATU-INSUS*. <http://insus.gob.mx/archivos/PSN/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Suelo.pdf>
- Instituto Nacional del Suelo Sustentable. (2023). Reglas de Operación del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH), para el ejercicio fiscal 2024. DOF: 29/12/2023. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5713237&fecha=29/12/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713237&fecha=29/12/2023#gsc.tab=0)
- Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. (2022). *Asentamientos Humanos Irregulares: Diagnóstico, prospectiva y estrategia de atención integral*. IPDP, Ciudad de México. <https://ipdp.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/63a/482/80e/63a48280e36f7893549739.pdf>
- Jiménez Huerta, E. R. (2006). Acceso a suelo formal y asentamientos irregulares. Aguascalientes un caso singular. *Caleidoscopio - Revista Semestral De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 10(20), 25–56. <https://doi.org/10.33064/20crscsh356>
- Kumamoto, P. (2024, 9 de enero). La vivienda en México, primera parte. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pedro-kumamoto/2024/01/09/la-vivienda-en-mexico-primera-parte/>
- ONU-Hábitat. (2005). Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y género. Marco Nacional y Urbano: México. *Serie de Análisis sobre la ley, la tenencia de la tierra y el género en América Latina*. Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas.
- ONU-Hábitat. (2015, 29 de mayo). Temas Habitat III, Issue Paper 22: Asentamientos informales. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible* (Hábitat III). [https://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22\\_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf](https://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf)
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2021). Indicator 11.1.1: Proportion of urban population living in slums, informal settlements or inadequate

- housing. SDG Indicator Metadata (Harmonized metadata template - format version 1.1). Actualizado el 20 de diciembre de 2021. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-11-01-01.pdf>
- Osorio, V. (2024, 11 de marzo). 'Achican' asentamientos irregulares. *Reforma*. <https://www.reforma.com/achican-asentamientos-irregulares/ar2771218>
- Poskus, M. (2021). El dato no es neutral. Complejidades en la producción y utilización de información sobre asentamientos informales. En P. Acevedo, M. Poskus, F. Vera, & P. Zambrano-Barragán (eds.), *Informando lo informal. Estrategias para generar información en asentamientos precarios* (pp. 70-78). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/informando-lo-informal-estrategias-para-generar-informacion-en-asentamientos-precarios>
- Procuraduría Agraria-SEDATU. (2014). *Ley Agraria y Glosario de términos jurídico-agrarios 2014*. [https://pa.gob.mx/pa/conoce/publicaciones/ley\\_glosario2014/glosario2014\\_25sep14\\_hq.pdf](https://pa.gob.mx/pa/conoce/publicaciones/ley_glosario2014/glosario2014_25sep14_hq.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Informe De Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: una década de transformaciones locales para el desarrollo de México*. PNUD México. <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2020-una-decada-de-transformaciones-locales-en-mexico-0>
- Rolnik, Raquel. (2013, 30 de diciembre) Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, A/HRC/25/54, ONU: Consejo de Derechos Humanos. <https://www.refworld.org/es/ref/themreport/unhrc/2013/es/96736>
- Ruiz Hernández, Iván Elías. (2015). Identificación de asentamientos irregulares y diagnóstico de sus necesidades de infraestructura en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. *Investigaciones geográficas*, (87), 88-101. <https://doi.org/10.14350/rig.41793>
- Salazar, C. (2009). La disponibilidad de suelo social en las áreas metropolitanas del país. *Estudios Agrarios* (41). Procuraduría Agraria. [https://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_41/ANALISIS/8%20Clara%20Salazar.pdf](https://www.pa.gob.mx/publica/rev_41/ANALISIS/8%20Clara%20Salazar.pdf)
- Salazar, C. E. (2012). Los ejidatarios en el control de la regularización. En C. E. Salazar (ed.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 265-305). El Colegio de México.
- Salazar, C. (2016). Los cambios al sistema de tenencia de la tierra en México y su impacto en la regularización de asentamientos informales. En E. Fernandes, & B. Alfonsin (eds.), *A construção do direito urbanístico na América Latina* (pp. 285-294). Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente.
- Schechinger, C. M. (2012). Curar o vacunar, dos políticas en tension: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo sustentable.. In C. E. Salazar (Ed.), *Irregular: Suelo y mercado en América Latina* (pp. 125-158). Colegio de Mexico.

- <http://www.jstor.org/stable/j.ctt14jxpw.7>
- SEDATU-SEMARNAT-GIZ. (2017). Guía Metodológica de elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484508/04\\_02\\_1.2\\_PMDU2017\\_Guiametodologica.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484508/04_02_1.2_PMDU2017_Guiametodologica.pdf)
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2023, 16 de marzo). Comunicado oficial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [comunicado de prensa]. <https://bit.ly/3UzXbaa>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020, 17 de junio), Amparo en Revisión 635/2019, Primera Sala, (Min. Norma Lucía Piña Hernández), México. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2022-02/Resumen%20AR635-2019%20DGDH.pdf>
- Tomas, F. (1996). Los asentamientos populares irregulares en las periferias urbanas de América Latina. En A. Azuela, & F. Tomas (eds.), *El acceso de los pobres al suelo urbano* (pp. 12-35). UNAM-IIS-PUEC.
- Toscana Aparicio, A. (2021, 21 enero). Reconstrucción postsísmica en el suelo de conservación ecológica de la Ciudad de México: experiencias de un asentamiento irregular. *Sociedad y Ambiente*, 24. <https://doi.org/10.31840/sya.vi24.2206>
- Trujillo Díaz, A. (2023). Narrativas de académicos y representantes gubernamentales sobre las poblaciones “irregulares” en zonas de conservación en el sur de México. *Derecho y Realidad*, 21 (41), 15-33. DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v21.n41.2023.16953>
- Van de Pas, N., de Kort, D., Koster, M., & Meijl, T. van. (2022). The Political Potential of Urban Informality in the Global North: A Rancièrian Perspective. *Journal of Developing Societies*, 38(2), 224-243. <https://doi.org/10.1177/0169796X221089463>
- Vera, F., & Rodríguez, S. (2021). ¿Cómo ver la ciudad informal? Técnicas emergentes para visibilizar la informalidad. En P. Acevedo, M. Poskus, P. Vera, & P. Zambrano-Barragán (eds.), *Informando lo informal: estrategias para generar datos en asentamiento precarios* (pp. 31-65). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/informando-lo-informal-estrategias-para-generar-informacion-en-asentamientos-precarios>
- Zambrano-Barragán, P., Suárez Buitrón, G., & Villavicencio, V. (2021). Estado de los datos nacionales sobre informalidad. En P. Acevedo, M. Poskus, F. Vera, & P. Zambrano-Barragán (eds.), *Informando lo informal. Estrategias para generar información en asentamientos precarios* (pp. 246-259). Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/informando-lo-informal-estrategias-para-generar-informacion-en-asentamientos-precarios>