

## *Acceso a suelo formal y asentamientos irregulares. Aguascalientes un caso singular.<sup>1</sup>*

EDITH R. JIMÉNEZ HUERTA<sup>2</sup>

*Universidad de Guadalajara*

### INTRODUCCIÓN

**A** las agencias internacionales y gobiernos le preocupa la proliferación de asentamientos irregulares en las ciudades de los países en vías de desarrollo. La Organización de las Naciones Unidas y El Banco Mundial estimaban en 1999 que en todo el mundo 300 millones de personas habitaban en asentamientos irregulares y vecindades.<sup>3</sup> Durand-Lasserve y Clerc calculan, en un importante estudio preparado para el Programa de Manejo Urbano de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, que en promedio el 40 por ciento de la población de los países en vías de desarrollo habitan en asentamientos irregulares. Este

---

<sup>1</sup> La información que se utilizó para escribir este artículo proviene de un proyecto financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y el gobierno del Estado de Aguascalientes.

<sup>2</sup> Profesora Investigadora, adscrita al Departamento de Estudios Regionales-INESER, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, Periférico Norte 799, Módulo M, Segundo Nivel, Los Belenes, CP45100, Zapopan Jalisco, México, ejimenez@cucea.udg.mx.

<sup>3</sup> World Bank y United Nations Development Programme/United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), Cities alliance for cities without slums. Action plan for moving slums upgrading to scale, mayo 1999.

promedio varía entre el 15 y el 70 por ciento dependiendo del país que se trate y tiende a ser más marcado en las metrópolis.<sup>4</sup>

La cifra nunca es exacta, de lo que sí hay certeza es que el porcentaje fluctúa dependiendo de muchas variables. Una de ellas es la definición que la dependencia encargada de recabar la información le dé al término asentamientos irregulares, otra es la variación de dichas definiciones a lo largo del tiempo, ya que su significado se va transformando con los años; asimismo, también hay variaciones de país a país.

A las diferentes acepciones del término se suma el hecho de que los cálculos sobre su magnitud tienden a ser obsoletos para el momento en que se dan a conocer. Por ejemplo, es común que las dependencias gubernamentales dan a conocer datos deliberadamente subestimados, a menudo por razones políticas, o que los errores sean resultado de limitaciones técnicas para medir el crecimiento informal de la ciudad. Medir de manera exacta y actualizada la informalidad es difícil. Debido a la constante transformación de la tenencia del suelo, unas tierras se regularizan, otras están en proceso de hacerlo, mientras que nuevas tierras se ocupan de manera ilegal; hay tierras que ya están vendidas, pero que no hay evidencia de ello lo que impide identificar dichas tierras como parte del crecimiento informal. A todas estas variables se suma la del acelerado proceso de urbanización que caracteriza las ciudades de los países en vías de desarrollo. En resumen, se puede decir que el número de los asentamientos irregulares, su extensión y la cantidad de gente que habita en ellos, se caracteriza por ser obsoleta para cuando se da a conocer y lo más seguro es que esté subestimada. Tomando en cuenta que ésta es la naturaleza intrínseca de los datos sobre asentamientos irregulares, seguramente este trabajo adolece de las mismas limitaciones. Sin embargo, aseguro al lector que tomé el mayor cuidado para que las cifras que se presentan aquí estuvieran lo más apegadas a la realidad posible.

---

<sup>4</sup> Alan Durand-Lasserve y Valerie Clerc, "Regularization and integration of irregular settlements: Lessons from Experience", Urban Management and Land, Working Paper No. 6, United Nations Development Programme/United Nations Centre for Human Settlements (Habitat)/World Bank, Nairobi, mayo 1996, p. 18.

La preocupación de las agencias internacionales, de los países y de los gobiernos de las ciudades involucradas en torno a los asentamientos irregulares está justificada, ya que por lo general sus habitantes viven en condiciones deplorables. Las viviendas no cumplen con los estándares básicos de seguridad, no cuentan con servicios mínimos como agua, drenaje, electricidad o pavimentación de vialidades; además carecen de equipamiento urbano como escuelas o clínicas de salud. Cuando eventualmente se introducen los servicios,<sup>5</sup> éstos tienden a ser más caros que si se hubieran introducido antes de que el suelo se ocupara. Asimismo, los asentamientos irregulares tienden a localizarse en lugares que ponen en riesgo la salud e incluso la vida de sus habitantes.<sup>6</sup> A menudo los habitantes de los asentamientos irregulares carecen de seguridad de la tenencia de la tierra, de un título de propiedad y por ende no suelen contar con la opción de acceder a financiamiento formal o respaldo legal para dirimir conflictos sobre la propiedad del suelo. Con frecuencia los asentamientos irregulares dificultan la planificación de las ciudades y propician el desarrollo de relaciones clientelares entre los habitantes y los funcionarios públicos en campaña y en el cargo. A esta larga lista de críticas al mercado informal se suman unas más recientes, planteadas por Smolka e Iracheta, quienes plantean que los propios asentamientos irregulares exacerbaban la pobreza, ya que los pobres pagan precios altos por lotes sin servicios ni equipamiento urbano. De acuerdo con estos académicos, los precios en el mercado informal son altos en gran parte debido a dos cuestiones. En primer lugar, a que no existe una oferta de suelo legal por parte del sector público o privado.<sup>7</sup> Por otro lado, debido a

---

<sup>5</sup> Ward señala que 15 o 20 años después de haber atravesado un sin fin de problemas, la apariencia física de los asentamientos y la calidad de vida de los habitantes mejora considerablemente, Peter M. Ward, *Colonias and public policy in Texas and Mexico. Urbanization by stealth*. University of Texas Press, Austin, 1999, pp. 1 y 58.

<sup>6</sup> Jorge E.; Hardoy, Diana Mitlin, y David Satterthwaite, *Environmental problems in Third World cities*, Earthscan Publications Ltd., Londres, 1992.

<sup>7</sup> Alfonso Iracheta Cenecorta, "Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías", en Alfonso X. Iracheta Cenecorta y Martim O. Smolka (coordinadores), *Los pobres de la ciudad*, Lincoln Institute of Land Policy y El Colegio Mexiquense, México, DF, 2000, pp. 19 y 20.

que la institucionalización de los programas de regularización de la tenencia de la tierra, da seguridad sobre la tenencia y entre mayor sea la seguridad de que eventualmente la tierra se va a regularizar, mayor es el precio al que se puede vender.<sup>8</sup>

En cuanto a las características positivas del mercado informal, la literatura le reconoce muy pocas. Una de las más importantes, es que en los asentamientos han ofrecido un lugar en donde vivir a la población pobre de las ciudades, lo que no ha podido hacer el mercado formal por parte de la iniciativa privada ni del sector público.<sup>9</sup>

Entender el complejo funcionamiento del mercado de suelo, sus características negativas y las positivas que pueda tener, es importante ya que nos permite diseñar políticas públicas más acertadas. Recordemos que desde las décadas de los cincuenta hasta los setenta, y de acuerdo con la ONU, todavía a principios del siglo XXI la falta de una idea clara de las razones por las cuales se desarrollan los asentamientos irregulares, ha llevado a la aplicación de políticas erróneas como la de desalojo y reubicación. A principios de la década de los ochenta (1981) Drakakis-Smith hizo referencia a que en algunos países en vías de desarrollo la manera más fácil para instrumentar la política de desalojo era la aplicación de "las leyes de vagancia", a través de la cual se expulsaba de la ciudad a las personas que carecían de empleo formal, y por ende, dejaban de

---

<sup>8</sup> Martim O. Smolka y Alfonso X. Iracheta Cenecorta, "Mobilizing land value increments to provide served land for the poor", en Alfonso X. Iracheta Cenecorta y Martim O. Smolka (coordinadores), 2000, *ibid.*, pp. 244 y 245.

<sup>9</sup> Epstein en 1973 relata cómo los asentamientos irregulares ofrecieron un lugar para vivir a los trabajadores que construyeron Brasilia, la entonces nueva capital de Brasil, citado por Douglas Butterworth y John K. Chance, *Latin American Urbanization*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, p. 154. En México, hay varios autores como Rébora que al mismo tiempo que reconocen una larga lista de problemas causados por los asentamientos irregulares, también reconocen que éstos abren opciones para que los habitantes con menores ingresos adquieran un lote barato. Alberto Rébora Togno, "Políticas de suelo urbano en México: experiencias y perspectivas" en Alfonso X. Iracheta Cenecorta y Martim O. Smolka (coordinadores), 2000<sup>9</sup> David Drakakis-Smith, *Urbanisation, housing and the development process*, Londres, Croom Helm Ltd., 1981, op. cit., p. 217.

ser habitantes de asentamientos irregulares.<sup>10</sup> En algunos países de América Latina se llegó al extremo de sacar de la ciudad en camiones a los migrantes del campo y llevarlos a su lugar de origen. Esta política se aplicó brevemente en la década de los noventa en Aguascalientes. Específicamente a los indígenas que pedían limosna o vendían artículos en los semáforos de la ciudad de la capital se les dio la opción de que aceptaran un trabajo en el sector público o ser llevados a su lugar de origen.<sup>11</sup> Políticas como estas, han resultado totalmente inútiles y caras tanto para el sector público como para las personas involucradas. Además, en la medida que el funcionamiento de los mercados de suelo se entienda mejor, dichas políticas se aplicarán cada vez menos.

Ahora resulta cada vez más claro para los tomadores de decisiones que los asentamientos irregulares que han proliferado en el mundo durante los últimos 30 o 40 años, se han desarrollado principalmente por razones estructurales, como la pobreza en la que vive un gran porcentaje de las personas que habitan las ciudades de los países en vías de desarrollo. La falta de recursos económicos se traduce en que la gente que habita en las ciudades carece de recursos suficientes para adquirir un lote en el mercado formal. Además, como lo ha señalado la Organización para las Naciones Unidas (ONU), en 1976 y 1996, otras causas como las políticas públicas, la legislación, la administración y los mercados de suelo, también han jugado un papel central en el desarrollo de los asentamientos irregulares al incrementar los precios del suelo;<sup>12</sup> a estas causas se suman: la corrupción, la falta de respuestas adecuadas por parte de los sistemas financieros y la falta de voluntad política.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> David Drakakis-Smith, *Urbanisation, Housing and the Development Process*, Londres, Croom Helm Ltd., 1981.

<sup>11</sup> Entrevista con un funcionario público del gobierno del estado, 1994.

<sup>12</sup> United Nations Centre for Human Settlements, *An Urbanizing World, Global report on human settlements 1996*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 239. Para ver razones más específicas que alientan el desarrollo del mercado informal, véase también Martim O. Smolka, "Informality, urban poverty and land market prices", *Land Lines*, Vol. 15, No. 1, enero 2003, p. 1.

<sup>13</sup> World Bank y United Nations Development Programme/United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), 1999, *op. cit.*

A principios del siglo XXI, con el fin de mejorar las condiciones de vivienda de los pobres de la ciudad, la ONU se fijó la meta para 2020 de mejorar de manera significativa la vida de 100 millones de personas en los países en vías de desarrollo.<sup>14</sup> Con todo y lo ambicioso de esta meta, en realidad es modesta considerando que la misma ONU espera que en 25 años se duplique el número de asentamientos irregulares en el mundo.<sup>15</sup> En 2002, la ONU calculaba que había 837 millones de habitantes pobres viviendo en asentamientos irregulares en todo el mundo, para 2020 estima que serán 1,000 y medio millones. Con lo cual 14 de cada 15 habitantes pobres quedarían excluidos de la Meta del Milenio propuesta por las ONU.

Si se analizan los datos por región los resultados tampoco son alentadores. Hay regiones como la de África del sub-Sahara en donde hasta el 70 por ciento de la población habita en asentamientos humanos irregulares, o el sur de Asia en donde el porcentaje es de 59. En otras regiones el porcentaje es menor, como en el caso del Norte de África: 28 por ciento, o América Latina y el Caribe en donde el porcentaje llega a 32. Haciendo referencia a países en América Latina, son Honduras y Nicaragua en donde un mayor número de personas habita en asentamientos humanos irregulares, con más del 80 por ciento. Por el contrario, los países en esta región con menos personas viviendo en asentamientos irregulares son Uruguay (6.9), Argentina (6.9) y Chile (8.6).<sup>16</sup>

En breve, el número de habitantes pobres de las ciudades es grande y sigue creciendo. Por un lado, la tendencia mundial indica que el mercado informal a lo largo de muchos años por venir seguirá

---

<sup>14</sup> La ONU estableció ocho objetivos, 18 metas y más de 40 indicadores. Guía para el monitoreo de la Meta 11, Organización para las Naciones Unidas, Nairobi, 2003, p. 4.

<http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/Guia%20Para%20Monitorear%20Meta%2011.pdf>, consultada 15 mayo 2006.

<sup>15</sup> Alan Durand-Lasserve, Edesio Fernandes, Geoffery Payne y Martim Smolka, "Secure tenure for the urban poor", CIVIS, No. 3, Washington, DC, septiembre, 2002, pp. 1-8.

<sup>16</sup> United Nations Centre for Human Settlements, "Tabla 1. Population of slums at mid year, by region and country", 2001, <http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/Table1.pdf>, consultada de mayo 2006.

siendo la única opción para una parte significativa de la población mundial de conseguir un lugar donde vivir.<sup>17</sup> Por otro lado, la escala y la complejidad de los problemas de los asentamientos irregulares en los países en vías de desarrollo, que incluyen diferencias culturales, diversos marcos legales, cambios políticos constantes, entre otras incertidumbres, requieren soluciones variadas.<sup>18</sup>

En este contexto se presentan algunos de los resultados del estudio del mercado de suelo en Aguascalientes que se llevó a cabo entre 1993 y 1998. Lo singular de este caso de estudio es que en las principales áreas urbanas del estado de Aguascalientes, incluyendo su capital, el mercado de suelo informal no fue la base de la expansión urbana. Lo que fue posible debido a una combinación de políticas que giraron alrededor de una central: la oferta masiva de suelo barato para la mayoría de la población. De ahí, que Aguascalientes sea un caso único entre las ciudades de los países en vías de desarrollo, ya que es una ciudad que se expandió casi totalmente sobre suelo formal, principalmente urbanizado por el sector público. Como se verá en detalle más adelante, sólo alrededor del uno por ciento de la población habitaba en asentamientos irregulares hasta 1998 y algo similar sucedía con la mayoría de las cabeceras municipales del estado.

La presentación del caso de Aguascalientes tiene por objeto contribuir a entender en toda su complejidad el mercado de suelo urbano y los sub-

---

<sup>17</sup> De acuerdo con cálculos de la ONU, para 2020, el área más afectada por la expansión de asentamientos irregulares será Asia Central, en donde se anticipa que se localizará el 27 por ciento de los asentamientos irregulares. A esta área le siguen las ciudades de los países africanos del sub-Sahara con 24 por ciento, las de Asia del este con 20.5 y las de América Latina y el Caribe con 11.7. Lo que representa en este último caso: 162 millones 600 mil personas. United Nations Centre for Human Settlements, "Table 4. Slum population projection 1990-2020 (based on slum annual growth rate (1990-2001))", <http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/Table4.pdf>, consultada 15 mayo 2006.

<sup>18</sup> Ver Edith Jiménez Huerta, *El principio de la irregularidad. Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998*, Universidad de Guadalajara, Juan Pablos Editor y Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes, México DF, 2000 y Alan Durand-Lasserve, Edesio Fernandes, Geoffery Payne y Martim Smolka, 2002, op. cit.

mercados formal e informal, tomando en cuenta tanto las características negativas como positivas de sus submercados. En este artículo se presentan dos importantes hallazgos que derivan de esta singular experiencia. El primero, es que bajo ciertas circunstancias (aquí se delinearán algunas, como la oferta de suelo con un precio accesible en cantidades suficientes, y el reducido tamaño de la ciudad y de la población) el mercado informal de suelo funciona mejor que el formal. El segundo, que los habitantes de Aguascalientes pudiendo haber comparado un lote en el mercado informal (como ya se mostró que lo hace un gran porcentaje de la población urbana en los países en vías de desarrollo) lo compraron en el formal; lo cual resulta sorprendente si se toma en cuenta que el mercado formal, ofrecía peores condiciones de compra que el informal.

Cabe aclarar que con esta afirmación no propongo que deba alentarse el crecimiento irregular. Lo que planteo es analizar dos de las implicaciones más importantes de estos hallazgos. Por un lado, el estudio demuestra que el mercado informal no se erradica con políticas que traten directamente de acabar con él. Lo que indirectamente sí desalienta el crecimiento del mercado informal de suelo, son las políticas que ofrezcan alternativas de acceso a suelo barato y suficiente en el mercado formal para cubrir la demanda de suelo de la mayor parte de la población pobre de las ciudades. Además, el caso de Aguascalientes sugiere que un mercado informal reducido tiene menos vicios que un mercado informal de gran tamaño, por lo que puede funcionar mejor, incluso que el formal. Por otro lado, el ejemplo dado por Aguascalientes, puede servir de aliento para que otros gobiernos transformen sus políticas, no tratando de acabar con los asentamientos irregulares, sino ofreciendo alternativas y en vez de actuar a posteriori, con políticas como la regularización de la tenencia de la tierra, actuar con políticas a priori, ofreciendo suelo barato en cantidades suficientes. La experiencia de Aguascalientes aporta evidencias que apoyan la hipótesis de varios académicos como Iracheta y Smolka, que la oferta de suelo en cantidades suficientes y a precios accesibles, desalienta el desarrollo masivo de asentamientos irregulares y reduce los precios promedio.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Alfonso X. Iracheta Cenecorta y Martim O. Smolka, "Políticas...", en Alfonso X. Iracheta Cenecorta y Martim O. Smolka (coordinadores), *op. cit.*, p. 21.



Además de la introducción que se acaba de presentar, el trabajo actual está dividido en tres partes. La primera, muestra brevemente que en Aguascalientes los asentamientos irregulares se desarrollaron muy poco a pesar de que había condiciones para que se desarrollaran de manera acelerada. Una de ellas es que el estado mostraba un desarrollo económico importante en comparación con otros estados en donde era manifiesta la desaceleración económica. Íntimamente relacionada con la anterior, otra condición que podría haber propiciado el incremento de asentamientos irregulares se relaciona con las altas tasas de crecimiento de la población que se mostraba, tanto en la capital como en el municipio de Jesús María (conurbado con Aguascalientes desde la década de los noventa). Sin embargo como se señala en la segunda parte, esto no sucedió. El mercado de suelo informal, a pesar de ofrecer buenas condiciones de compra, incluso mejores que las ofrecidas en el mercado formal, permaneció incipiente por casi 20 años. En este artículo se argumenta que la razón de que se presenta esta contradicción es que Aguascalientes, a diferencia de la mayoría de las ciudades, ofreció a través del gobierno del estado, apoyado por el municipal y el federal, suelo y vivienda en el mercado formal, a precios accesibles y en cantidades suficientes. Es decir, ofreció una alternativa viable al mercado informal, la cual atrajo a la población a pesar de que ofrecía condiciones peores de compra-venta a los habitantes, no sólo de la ciudad de Aguascalientes sino de las otras cinco cabeceras municipales. Esta última, es una de las más importantes conclusiones que se presentan en la tercera parte.

### *1. Aguascalientes: Un contexto general*

El estado de Aguascalientes empezó su desarrollo económico reciente en la década de los años setenta, dos o tres décadas después que la capital y otras grandes ciudades del país. En esta época, "el milagro mexicano" estaba llegando a su fin y el modelo de "substitución de importaciones", con una economía protegida, empezaba a ser reemplazado por el modelo de "desarrollo compartido", en un contexto de economía más abierta.<sup>20</sup> En México y América Latina en general,

los años setenta marcaron una desaceleración económica;<sup>21</sup> pero no para Aguascalientes que registró un auge económico sin precedentes. Entre 1970 y 1991 el estado registró un crecimiento promedio anual de seis por ciento, dos puntos por arriba del promedio nacional. Justo antes de una de las peores crisis económicas en México, de 1980 a 1985, el porcentaje anual del crecimiento económico en Aguascalientes fue de ocho por ciento, esto es seis puntos por arriba del porcentaje nacional del dos por ciento.<sup>22</sup>

Sin embargo, en relación con los ingresos, Aguascalientes siguió la tendencia nacional de decremento que dio inicio en 1977;<sup>23</sup> una tendencia que fue compartida en América Latina en conjunto.<sup>24</sup> Las políticas neoliberales, que incluyeron el congelamiento de salarios, bajar la inflación y una mínima creación de empleos, significó que después de 1983, cuando estas políticas fueron introducidas en México, los salarios mínimos cayeron drásticamente en todo el país, de 121.42 pesos en enero de 1982 a 42.9 en enero de 1993 (en pesos de 1978). Por ello, en Aguascalientes aun con el auge económico que se registró en el estado, el número de pobres también aumentó.

---

<sup>20</sup> José Luis Calva, "Problemas fundamentales de la economía mexicana", en Jesús Arroyo, M. G. Acevedo, R. Conde, J. L. Calva, H. Guillén, A. Girón, E. Ortíz, R. Ornelas, E. Turner, y G. Videl, *Problemas macroeconómicos de México. Diagnóstico y alternativas I*, pp. 25-54, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco y Unidad Iztapalapa, Universidad de Guadalajara y Juan Pablos Editor, México, DF, 1995.

<sup>21</sup> United Nations Centre for Human Settlements, 1996, op. cit.

<sup>22</sup> Antonio Rojas Nieto, "El desarrollo reciente: un perfil", en Claudio H. Vargas, (coordinador), *Aguascalientes en los noventa: estrategias para el cambio*, Instituto Cultural de Aguascalientes, Aguascalientes, 1993, pp. 21-62.

<sup>23</sup> Antonio Riojas, op. cit. p. 54. De acuerdo con Chávez, economista y analista del diario *El Financiero*, entre 1977 y 1993, los salarios mínimos cayeron 62.3 por ciento. Marcos Chávez M. "México: Políticas de estabilización y costos sociales", en *Problemas macroeconómicos de México. Diagnóstico y alternativas*, Tomo II, Juan Castaingts, Raúl Conde, Federico Curiel, José Luis Estrada, Arturo Guillén, José Lasas, Enrique Pino, Alejandro Toledo, Edur Velasco, Gregorio Vidal (Coordinadores Modulares), Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco y Unidad Iztapalapa, Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara y Juan Pablos Editor, SA, 1995, p. 165.

<sup>24</sup> United Nations Centre for Human Settlements, 1996, op. cit., pp. 46-47.

Mientras en 1980, el 40 por ciento de la población en el estado tenía un ingreso de sólo dos salarios mínimos, para 1995 este porcentaje se incrementó a 58 por ciento.<sup>25</sup>

Bajo estas circunstancias generalizadas de deterioro de las condiciones de vida para la población en la mayor parte de las ciudades en América Latina y en México, se registró como ya se dijo, un patrón de expansión urbana basado en asentamientos irregulares. En contraste con la tendencia general, en el caso de Aguascalientes, al menos hasta 1998, sólo un pequeño porcentaje de la ciudad estaba ocupada de manera irregular. La Secretaría de Desarrollo Social del Estado tenía un registro de 119 asentamientos irregulares en las principales áreas urbanas del estado.<sup>26</sup> En la capital, Aguascalientes, donde se concentraba el mayor porcentaje de asentamientos irregulares, éstos sólo representaron el 0.9 por ciento de la población y ocupaban el 3.9 por ciento del área urbana. El porcentaje promedio para el resto del estado en las principales cabeceras municipales fue de 1.1 y de 4.5 respectivamente. Esto significa que el crecimiento de las principales áreas urbanas de Aguascalientes ha tenido lugar a través del mercado formal y la tierra en donde habitan los pobres ha sido habilitada, a través de instituciones estatales, principalmente a través del Instituto de Vivienda de Aguascalientes (IVEA).<sup>27</sup> Al ofrecer suelo a precios accesibles en cantidades suficientes para responder a la demanda de la población, incluyendo a los pobres de las principales áreas urbanas del estado, Aguascalientes ha logrado lo que la mayoría

---

<sup>25</sup> INEGI, Censo de población y vivienda 1995. Resultados definitivos, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, 1995 y Antonio Rojas 1993, op. cit.

<sup>26</sup> Para el año 2000, el número de asentamientos irregulares en algunas cabeceras municipales del estado de Aguascalientes estaba creciendo rápidamente. De acuerdo con la estimación informada de una funcionaria pública encargada de la planeación del municipio conurbado de Jesús María, el número de asentamientos irregulares se había duplicado; entrevista, 2000.

<sup>27</sup> El Instituto de Vivienda de Aguascalientes se fundó en febrero de 1989.

de los gobiernos y las agencias internacionales han tenido por décadas sólo como un lejano objetivo a lograr.<sup>28</sup>

Antes de avanzar más, para evitar confusiones es necesario insistir que no hay definiciones precisas de los términos asentamiento irregular, informal e ilegal. En la literatura estos términos son generalmente confusos y tienden a ser usados indistintamente para hacer referencia a diferentes tipos de asentamientos habitados por la población mayoritariamente pobre. Se puede decir que todos estos asentamientos se formaron quebrantando los lineamientos marcados por la planificación, las normas e incluso las leyes. Algunos de ellos son irregulares o informales por una de estas características y la mayoría por varias de ellas. Además, no existe acuerdo en la literatura sobre un término genérico para referirse a este tipo de asentamiento, aunque ya empieza a haber un consenso. Con el apoyo en la definición que hacen Durand Lasserre y Clerc, el término asentamientos irregulares en su acepción más general, se puede definir como aquellos asentamientos cuya expansión espacial y ocupación quebrantan los estándares legales, urbanos y del medio ambiente establecidos por las autoridades y legisladores.<sup>29</sup> La misma observación es aplicable al uso del término de

---

<sup>28</sup> Es importante señalar que si bien es alentador que en la capital de Aguascalientes y las cabeceras municipales del estado se localicen pocos asentamientos irregulares, existen problemas serios con la opción formal de acceso a suelo y vivienda ofrecido por el sector público. Tal vez su principal problema es que a lo largo de 20 años se construyeron casas y se urbanizaron grandes extensiones de tierras, pero no se construyó ciudad. Los programas de suelo y vivienda que se promovieron en los diferentes sexenios propiciaron graves problemas, tales como: acentuar la segregación espacial de la población; además las viviendas, los servicios y el equipamiento fueron de mala calidad, muchas de las áreas de donación fueron inadecuadas porque se dejaron en zonas con fallas geológicas o con mucha pendiente, etc. Ver Edith Jiménez, 2000 op. cit. y Mario Bassols Ricárdez, "Aguascalientes después del Boom", en *Caleidoscopio*, enero-junio 2000, p. 209-211.

<sup>29</sup> Durand Lasserre y Clerc, 1996, op. cit. Estudios más detallados sobre asentamientos irregulares hacen distinciones entre diferentes términos. Por ejemplo, asentamientos informales o irregulares son considerados como aquellos que no cumplen con la normatividad, pero al mismo tiempo, no necesariamente infringen la ley. Por otro lado, los asentamientos ilegales se definen como aquellos que sí

mercado informal, irregular o ilegal de tierras. En el caso de la toma de tierras, la literatura especializada tiende a distinguir éste de otros tipos de asentamientos irregulares, llamándolo "invasión". Cada vez es más amplio el consenso en el ámbito nacional e internacional, de lo necesario que es hacer la distinción entre este tipo de asentamientos y los otros, pues las invasiones tienden a ser la excepción más que la regla. Otro señalamiento que también es necesario hacer cuando se habla de asentamientos informales, irregulares e ilegales es que por lo general los habitantes compran el lote. En el caso de las invasiones de tierras, aunque tienden a caracterizarse por que no le pagan al dueño por la tierra, se ha comprobado que la gente sí paga para formar parte del grupo que invade y también paga por la conservación de su lote. Es común que el grupo de solicitantes de tierra aporte cuotas o "cooperaciones" para la movilización del grupo o del líder, etc.<sup>30</sup>

En vista de que no existe una definición ampliamente aceptada en la literatura para referirse a la extensa variedad de asentamientos a los que se ha hecho referencia, en este trabajo los términos asentamiento irregular y asentamiento informal se usan de forma indistinta y genérica, y lo mismo sucede con los términos mercado irregular y mercado informal de suelo. Sin embargo, el término invasión sí tiene el sentido más restringido al que se hizo referencia anteriormente.

La existencia de un número reducido de asentamientos irregulares en Aguascalientes, al menos hasta 1998, es el resultado de una combinación de circunstancias, entre las que resultó crucial la intervención del gobierno estatal y federal. Después de que tuvo lugar una de las pocas pero de las más grandes invasiones de tierras en la capital

---

la quebrantan. Véase también Edésio Fernandes, y Ann Varley, "Law, the city and citizenship in developing countries: An introduction", en Edésio, Fernandes y Ann, Varley (editores), *Illegal Cities, Law and urban change in developing countries*, Zed Books, Ltd., Londres y Nueva York, 1998.

<sup>30</sup> Este tipo de asentamientos es poco común y tiende a desarrollarse bajo ciertas condiciones políticas y económicas. Ver R. J. Banken, y J. van der Linden, "Getting the incentives right: Banking on the Formal Private Sector", *Third World Planning Review* 15 (1), 1-22, 1993.

del estado,<sup>31</sup> el gobernador en turno tomó la determinación de que no volvería a haber otra invasión de tierras y que los asentamientos irregulares no serían una característica de las ciudades del estado de Aguascalientes. Este fue el principio de las exitosas políticas de suelo del gobierno del estado.

Una de las cuestiones que motivó al gobernador a tomar medidas para evitar el desarrollo de mas invasiones de tierras, y de asentamientos irregulares en general, fue la información de las negativas condiciones que caracterizaban a los asentamientos irregulares en otras ciudades del país, especialmente la ciudad de México. En esta metrópoli, hubo dramáticos ejemplos, de los problemas urbanos que generaba el desarrollo de dichos asentamientos. Uno de ellos fue Netzahualcóyotl del que en 1973 el gobierno estimó su crecimiento en 15,000 personas al mes. De la Rosa señala que en términos de población esta colonia se podría llegar a ser "la cuarta ciudad del país".<sup>32</sup> Este asentamiento, que en realidad fue el conjunto de muchas promociones diferentes, muestra una gran variedad de las características negativas de los asentamientos irregulares. Por ejemplo, los compradores de lotes fueron frecuentemente engañados ya que un lote se vendía varias veces a

---

<sup>31</sup> Me refiero a la invasión que tuvo lugar en el ejido de Las Huertas, al sur de la ciudad, formalmente llamada Colonia Insurgentes, pero generalmente conocida como Las Huertas. Esta invasión fue promovida por el extinto Partido Socialista de los Trabajadores (PST). En esta época Aguascalientes no fue un caso aislado, fue en realidad parte de una ola de invasiones de tierra en el país durante el sexenio del presidente Luís Echeverría (1970-1976), y también en muchas otras ciudades del mundo, como lo plantean Castells y Foweraker y Craig (Manuel Castells, *The Urban Question*, Edward Arnold, Londres, 1979 y Joe Foweraker y Ann. L. Craig, (eds.), *Popular movements and political change in Mexico*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Londres, 1990.

<sup>32</sup> El asentamiento irregular llamado Netzahualcóyotl empezó a formarse en 1945, como una consecuencia directa de la prohibición de hacer nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal (Martín de la Rosa, *Netzahualcóyotl. Un fenómeno*, Testimonios del Fondo, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1974, p. 5). En realidad este asentamiento estaba formado por un continuum de 45 fraccionamientos diferentes, pero se considera como uno solo ya que prácticamente no había diferencia entre ellos (Martín de la Rosa, 1974, op. cit.)

gente diferente, los servicios públicos aunque fueron prometidos por los desarrolladores "fantasma", en realidad no se instalaron. Otro tipo de invasiones que se trató de evitar, fue el de las invasiones políticamente motivadas por grupos de izquierda incluyendo guerrilleros que tuvieron lugar a lo largo de la década de los setenta. Tal es el caso de las invasiones de tierras de "Tierra y Libertad" en Monterrey, Nuevo León y "Rubén Jaramillo" en los alrededores de Cuernavaca, Morelos. Esta última fue una invasión de tierras promovida por integrantes de un grupo guerrillero de Michoacán y Morelos, que consideraban la colonia como "territorio liberado".<sup>33</sup> Un tercer tipo de asentamientos que se quiso evitar, fue el de las invasiones de tierras promovidas por partidos, también de izquierda, como el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Invasiones de esta modalidad fueron toleradas por las políticas populistas del entonces presidente del país Luis Echeverría Álvarez. De este tercer tipo fue la invasión en Aguascalientes a la que se ha hecho referencia antes. Como se puede observar, Aguascalientes estaba tratando de evitar la proliferación de asentamientos irregulares promovidos tanto por desarrolladores informales motivados por el interés económico, como aquellos motivados por cuestiones políticas a través fundamentalmente de movimientos urbano populares que tuvieron lugar en todo América Latina entre 1973 y 1985.<sup>34</sup>

Para evitar que se presentaran más invasiones, el gobernador Rodolfo Landeros (1981-1986) regularizó las áreas invadidas, negoció créditos de la federación para constituir reservas territoriales en donde ofrecer vivienda y suelo barato con servicios, y ofreció créditos baratos para materiales de construcción. Las dos sucesivas administraciones que abarca el periodo de estudio también aplicaron estas políticas y

---

<sup>33</sup> Edith R. Jiménez Huerta, "Different forms of participation in squatter settlements. The case of 'Colonia Proletaria Ruben Jaramillo' in Morelos State, Mexico", Tesis de maestría presentada en la Development Planning Unit, de la Universidad de Londres, Londres, septiembre 1982.

<sup>34</sup> Vivienne Bennett, *The politics of Water: Urban Protest, Gender, and Power in Monterrey, Mexico*, Pittsburg, Penn, University of Pittsburg Press, 1996.

los programas de suelo y vivienda se canalizaron a través del Instituto de Vivienda de Aguascalientes.

A lo largo del periodo estudiado en Aguascalientes se observó una tendencia a la disminución en la práctica generalizada en México, y otros países de América Latina, de establecer relaciones clientelares entre el partido en el poder y los solicitantes de suelo, servicios y equipamiento urbano.<sup>35</sup> La mediación de relaciones clientelares entre los partidos políticos y la población ha sido una práctica común para por un lado, regular el acceso de suelo y por el otro, obtener votos para los partidos políticos.<sup>36</sup> Cuando se fundó el Instituto de Vivienda de Aguascalientes (IVEA) en 1989, las demandas de vivienda se canalizaban a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) que era un organismo corporativo del PRI. Sin embargo, para 1993 el acceso a suelo y vivienda se convirtió en una cuestión más individual y menos vinculada con los partidos políticos. Este cambio paulatino se debió en gran medida a que la facción del PRI que favorecía las relaciones clientelares perdió influencia política en el estado. Para 1993 las acciones del IVEA se tornaron más profesionales y eficientes. Con el apoyo de funcionarios públicos estatales y federales,<sup>37</sup> muchos de ellos planificadores, se logró obtener apoyo económico para llevar a cabo los programas de suelo y vivienda en el estado y principalmente en la capital.

---

<sup>35</sup> IVEA, Memoria institucional. La nueva política de vivienda en Aguascalientes 1992-1998, Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes, Aguascalientes, 1998, p. 32.

<sup>36</sup> IVEA, Vivienda en Aguascalientes: una experiencia institucional, Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes, Aguascalientes, 1992, p. 7.

<sup>37</sup> El gobierno federal aportó la gran mayoría de recursos que utilizó el gobierno de Aguascalientes, y las otras ciudades medias (116 en total), que absorbieron el incremento de población como resultado de las políticas federales de descentralización de las cuatro metrópolis del país: la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla (Gobierno de la Federación, 1996). En gran medida se han canalizado recursos federales al estado de Aguascalientes debido a la relación de sus gobernantes con presidentes del país y otros funcionarios federales. Ver Fernando I. Salmerón Castro, Intermediarios del progreso, política y crecimiento económico de Aguascalientes, Ediciones de la Casa Chata, México, DF.



A partir de la década de los noventa, los promotores informales, líderes de partidos de oposición al PRI, líderes de facciones del mismo partido, o simplemente ejidatarios con tierras cercanas a la ciudad, empezaron a intervenir más frecuentemente en la creación de asentamientos irregulares. Sin embargo, la administración estatal en turno frenó directamente las ventas ilegales de suelo, pero ya no como lo había hecho en la década de los setenta con la invasión del ejido Las Huertas, intentando en primera instancia, el desalojo. Ahora, su intervención fue más acertada ya que su actuación fue rápida y efectiva.

Inmediatamente después de que llegaban a asentarse los compradores, quienes generalmente llegaban al asentamiento en grupos organizados por el promotor, intervenían las autoridades municipales y estatales. Por un lado, a los habitantes de los asentamientos informales se les ofrecían varias alternativas: a) podían comprar un lote en cualquiera de los fraccionamientos promovidos por el Instituto de Vivienda; b) si era factible, el Instituto desarrollaba el asentamiento irregular siguiendo los lineamientos requeridos, es decir, dejando áreas libres, no ocupando áreas susceptibles de inundación, introduciendo servicios y equipamiento, etc., posteriormente vendía con crédito los lotes a los habitantes, tomando en cuenta lo que ya habían aportado al promotor irregular; c) a quienes no les parecía ninguna de las dos alternativas anteriores, se les regresaba su dinero. Por otro lado, a los promotores informales se les ofrecía la alternativa de vender el terreno al Instituto y regresar el dinero que la gente le había pagado o ir a la cárcel.

Es así como a lo largo de casi veinte años, las políticas públicas prioritarias de vivienda en el estado fueron: la creación de reservas territoriales y una amplia oferta de suelo urbanizado. Además, a diferencia del resto del país, la política de regularización de la tenencia de la tierra jugó, deliberadamente, un papel secundario. Esto se debió a que los funcionarios en Aguascalientes a lo largo de 30 años tuvieron muy claro que la regularización y la mera expectativa de que se regularice la tenencia de la tierra alienta la irregularidad. En la práctica las políticas aplicadas en Aguascalientes rindieron buenos resultados ya que, tanto en la capital como en las principales cabeceras municipales, se logró mantener el mercado informal reducido a un mínimo porcentaje (1.1) en promedio de las áreas urbanas de las 11 cabeceras municipales y

de la capital,<sup>38</sup> en vez del 50-60 por ciento que es común en la mayoría de las ciudades de México y América Latina. Es factible que precisamente por haber mantenido tan bajo el porcentaje de asentamientos irregulares resultó que éstos no reprodujeron, en términos generales, las características negativas de otros asentamientos irregulares en el país, sino que se desarrollaron ofreciendo condiciones favorables para sus compradores, como lo veremos en el siguiente apartado.

## *2. Comparación de las principales características del mercado informal y el formal*

John Turner es uno de los académicos más conocidos por haber escrito en la década de los sesentas, sobre las positivas características de los asentamientos irregulares y la construcción de vivienda a través de la auto-ayuda. Más recientemente los gobiernos y las agencias como el Banco Mundial y las Naciones Unidas también señalan las características positivas que este tipo de asentamientos presenta para la población, principalmente la oferta masiva de suelo barato en todo el mundo. Dichas organizaciones, considerando a los asentamientos irregulares una solución en vez de un problema, alientan entre los gobiernos de los países en vías de desarrollo una política "facilitadora" en vez de una intervención directa del Estado en el mercado de suelo. Es común escuchar que al menos los asentamientos irregulares han servido para que los pobres cuenten con un pedazo de tierra en donde construir una vivienda.<sup>39</sup>

Hacer referencia a los aspectos positivos de los asentamientos irregulares despierta casi automáticamente una acalorada discusión, en gran medida porque no se considera política, o académicamente, correcto. El

---

<sup>38</sup> En estos asentamientos irregulares vivían 13,160 personas.

<sup>39</sup> Ver a Erhard Berner que critica esta postura. "Informal developers, patrons, and the State: Institutions and regulatory mechanisms in popular housing", ponencia presentada en el Taller ESF/N-AERUS: Coping with informality and illegality in human settlements in developing cities, Leuven y Bruselas, 23-26 mayo 2001, p. 3. Este autor critica tanto las posturas "populistas" de Turner como las políticas "neoliberales" del Banco Mundial.

simple hecho de presentar las evidencias de esta investigación ha sido controversial. A pesar de que se basa en los resultados de la aplicación entre 1995 y 1996 de 750 cuestionarios, 537 en la ciudad y 205 en otras cinco cabeceras municipales del estado (Calvillo, Jesús María, Pabellón de Arteaga, San Francisco de los Romo y Rincón de Romos).<sup>40</sup> Académicos y funcionarios tienden a rehusarse a hablar del tema; si se ven obligados a hacerlo, los más radicales, niegan que puedan existir características positivas para la población en el mercado informal; además responden con grandes generalizaciones y sin aportar evidencias. Para dar una idea precisa de lo anterior, aquí reproduzco una respuesta que me fue dada en una discusión cerrada entre funcionarios públicos en Aguascalientes, la cual ejemplifica claramente a lo que me refiero:

Hasta el momento, no sé de ningún asentamiento irregular, que haya tenido un final feliz. Todos han sido fraudulentos. El mismo lote se ha vendido tres veces y [los habitantes] tienen problemas con los títulos... Yo definitivamente estoy en desacuerdo con la propuesta hecha por Edith Jiménez acerca de los asentamientos irregulares,<sup>41</sup> y lo que es más, la rechazo totalmente.<sup>42</sup>

Sin embargo, a pesar de la incomodidad que despierta este tema entre algunos funcionarios y académicos, resulta útil tomarlo en cuenta, ya que aporta elementos valiosos para entender la singular experiencia de Aguascalientes. Uno de los primeros cuestionamientos que plantea el estudio es ¿Por qué si existe un mercado informal que ofrece mejores

---

<sup>40</sup> Los cuestionarios se levantaron entre 1995 y 1996 con el apoyo de gobierno del estado y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), a través del Sistema de Investigación Miguel Hidalgo (SIHGO).

<sup>41</sup> Esta propuesta la hice en un taller que organicé para discutir la situación de irregularidad en el estado. Ahí presenté los resultados del estudio que realicé y del que proviene la información que presento en este artículo.

<sup>42</sup> Edith Jiménez Huerta, "La vivienda en Aguascalientes. Problemática y perspectiva", Cuaderno de Trabajo 24, Serie de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Aguascalientes, Aguascalientes, 1995, p. 36. El énfasis es mío. Esta fue una intervención hecha por un funcionario público de alto rango, tomador de decisiones y diseñador de políticas de suelo y vivienda del Instituto de Vivienda de Aguascalientes en un evento organizado por la autora, cuando trabajaba como la asesora del gobierno de Aguascalientes en aspectos urbanos y de vivienda entre 1993 y 1998.

características para los habitantes, la gran mayoría de la población opta por comprar un lote en el mercado formal?

Antes de ofrecer algunas explicaciones tentativas para responder a esta pregunta, presento a continuación en el Cuadro 1, la comparación entre las principales características de los lotes vendidos en el mercado formal a través del Instituto de Vivienda de Aguascalientes y en varios asentamientos irregulares.

CUADRO 1. COMPARACIÓN DE SUELO FORMAL (SECTOR PÚBLICO) CON INFORMAL

Concepto	Mercado Formal (sector público)	Mercado Informal
Posibilidades de adquirir el suelo al contado	<b>Menos</b> Casi nadie	<b>Más</b> 36% al contado
Precio por metro cuadrado	<b>Más caro</b> \$164 (constantes) m <sup>2</sup> con servicios	<b>Más barato</b> \$ 138 (constantes) m <sup>2</sup> con servicios \$ 113 (constantes) m <sup>2</sup> sin servicios
Condiciones para liquidar el crédito	<b>Peores</b> 1. Mensualidades y total de la deuda variables y se incrementan 2. Periodo de amortización del crédito: 10 años 3. Se espera que se pague el crédito en 10 años. 4. Demasiados requisitos 5. Acuerdo legal 6. Venta condicionada: no vender, rentar o prestar mientras se está pagando el crédito y no hay permiso de comprar otro lote subsidiado por el sector público	<b>Mejores</b> • Mensualidades y total de la deuda fijas • Periodo de amortización variable • El promedio de amortización del crédito es 1 año y 11 meses • Venta con pocas condiciones y acuerdos de palabra • Libertad de vender, rentar el lote mientras se paga la el crédito y de comprar tantos lotes como se pueda y se quiera.
Características del lote	<b>Demasiado pequeños y sin variedad de tamaño</b> 7. Alrededor de 100 metros cuadrados	<b>Variados</b> 8. De menos de 100 y más de 1,000 metros
Condiciones del uso del suelo	<b>Exclusivo</b> 9. Está prohibido: dar otro uso aparte de vivienda, subdividir, criar animales, y no hay espacio para sembrar	<b>Uso diversificado</b> 10. Se permite y es posible: Subdividir, tener una pedazo de tierra para sembrar y criar animales
Seguridad de la tenencia de la tierra	<b>Inseguro</b> 1. La gente ha sido desalojada de sus lotes: por retrasarse en sus pagos. 2. Si da otro uso además del de vivienda a su lote, también puede ser desalojado.	<b>Seguro</b> 3. La gente no es desalojada de sus lotes 4. La gente normalmente paga y si se atrasa se hacen arreglos directos entre vendedor y comprador para hacer los ajustes necesarios.
Repercusiones en tiempos de crisis económicas	<b>Altas</b> • Mucha gente deja de pagar • Muchas hipotecas no se pagan	<b>Bajas</b> • Casi nadie deja de pagar • Casi no hay créditos que se dejen de pagar

Fuente: Autora con información de entrevistas, cuestionarios y anuncios de periódicos de El Sol de Aguascalientes 1993-1998. Los precios se indexaron con base 1978. Fuente: Edith Jiménez Huerta, El principio de la irregularidad. Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998, Universidad de Guadalajara, Juan Pablos Editor y Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes, México DF, 2000.

Analizando en detalle el Cuadro 1, que en este caso se refiere únicamente a la capital del estado, se puede observar que una tercera parte de personas adquirieron su lote al contado (36 por ciento), las otras dos terceras partes lo compraron a crédito. En el mercado formal, no se tiene registro alguno de que alguien haya comprado al contado. Esto se explica en gran medida por el precio, ya que éste era mas bajo en los asentamientos irregulares que en las promociones ofrecidas por el sector público. En el primer caso el precio promedio por metro cuadrado era de \$138 (constantes) con servicios, y \$113 (constantes) sin, mientras que en el formal con servicios el precio era de \$164 (constantes).

Las condiciones para pagar el crédito fueron mejores en el mercado informal que en el formal por varias razones. En el primer caso los pagos y el total de la deuda eran fijos, el tiempo para pagar la deuda era flexible y acordado directamente entre el comprador y el vendedor. Los compradores pagaron el crédito en un lapso reducido, les pusieron pocas condiciones para comprarlo y tuvieron la libertad de vender, rentar o prestar el lote en cualquier momento que así lo decidieran. Las personas interesadas en comprar otro lote, tenían también la libertad de hacerlo. Por el contrario en el mercado formal, las mensualidades y la cantidad total de la deuda que se tenía que pagar, eran variables y aumentaban de acuerdo con los incrementos al salario mínimo, además los pagos mensuales y la deuda final cambiaban y se ajustaban de acuerdo con los incrementos en el salario mínimo. El crédito otorgado era de 10 años, los compradores tuvieron que cubrir una gran cantidad de condiciones para acceder al crédito como el ahorro previo comprobable, haber residido al menos tres años en el estado, etc. Además de que quienes estuvieran pagando el crédito no podían vender, rentar o prestar su lote, hasta que fueran dueños de él; y por supuesto sólo podían comprar un lote de los subsidiados por el gobierno.

En cuanto al tamaño del lote, en las colonias irregulares existía una oferta diversificada, encontrándose lotes entre 100 y 1,000 metros cuadrados; mientras que en las promociones de los programas gubernamentales los lotes normalmente medían alrededor de 100 metros cuadrados. Las diferencias también se marcaron en las restricciones de uso de suelo que tenían los lotes. Mientras que en las colonias

irregulares los habitantes podían subdividir el lote, sembrar y criar animales; en las colonias formalmente desarrolladas estos cambios en el uso del suelo estaban prohibidos o no era posible llevarlas a cabo debido al reducido tamaño de los lotes.

Las fuentes para el crédito fueron diversas (ver Cuadro 2). Para pagar al contado la gente ahorró para comprar su lote. De acuerdo con las respuestas de los entrevistados, una forma de acumular era simplemente ahorrar, otra era comprar bienes como bicicletas o televisores que vendieron cuando necesitaron el dinero. Estas dos formas de ahorro, fueron utilizadas en las 5 cabeceras municipales y la capital, en aproximadamente el 60 por ciento de los casos de quienes compraron al contado y alrededor del 70 por ciento de quienes dieron el enganche para comprar a crédito.

Otras fuentes utilizadas para comprar al contado fueron: pedir prestado fuera del círculo familiar (12 por ciento), los ingresos de trabajo en Estados Unidos de Norteamérica, o recibir una cantidad de dinero por parte del lugar de trabajo, entre otras fuentes (10 por ciento). Finalmente el trabajo extra y apoyo de la familia y amigos fueron otras alternativas utilizadas por el 14 por ciento de los entrevistados (7 por ciento y 7 por ciento).<sup>43</sup>

Una de las cuestiones que resultan más significativas de las diferencias entre ambos mercados es que, en tiempos de crisis, mientras que el formal prácticamente se "congeló", el informal siguió funcionando. En el mercado informal se registraron pocos casos en que no se siguió pagando el lote, por el contrario en el formal más de la mitad de los deudores suspendieron el pago de sus mensualidades.

También se encontró que la mayor parte (62 por ciento) de las personas que compraron su lote en algún asentamiento irregular obtuvo crédito de la misma persona que le vendió el lote.

En algunas ocasiones hubo más seguridad en la tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares que en el mercado formal, ya que en los asentamientos del primer tipo no hubo casos de desalojo mientras

---

<sup>43</sup> Información obtenida de los cuestionarios aplicados entre 1995 y 1998 por la autora.

CUADRO 2. FORMA DE PAGO Y FUENTES DE CAPITAL PARA ADQUIRIR UN LOTE EN ASENTAMIENTOS IRREGULARES DE LA CAPITAL Y DE OTRAS 5 CABECERAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (CALVILLO, JESÚS MARÍA, PABELLÓN DE ARTEAGA, SAN FRANCISCO DE LOS ROMO Y RINCÓN DE ROMOS)

Fuentes de capital	Contado		Enganche	
	Cabeceras Municipales (%)	Capital (%)	Cabeceras Municipales (%)	Capital (%)
Ahorros propios	37	31	51	43
Parientes y amigos	24	7	13	7
Venta de bienes*	23	31	21	30
Trabajo extra	4	7	5	8
Otro**	10	10	2	3
Préstamo fuera de la familia	1	12	8	7
Sacrificios	1	2	0	2
Total	100	100	100	100

\* Los bienes pueden ser por ejemplo bicicletas y televisores.

\*\* Pueden ser fondos provenientes de trabajo en Estados Unidos de Norteamérica, entrega de cantidades grandes de dinero como liquidación, etc.

Fuente: 750 cuestionarios aplicados entre 1995 y 1996. En la ciudad se aplicaron 537 y 205 en cinco cabeceras municipales del estado: Calvillo, Jesús María, Pabellón de Arteaga, San Francisco de los Romo y Rincón de Romos.

que en los del segundo, si los hubo. Fueron pocos los desalojos en el mercado formal pero los pocos que se llevaron a cabo, se utilizaron como casos "ejemplares", como parte de una campaña para que la gente no dejara de pagar. Los desalojos que se hicieron fueron a personas que se habían atrasado substancialmente con los pagos y no habían atendido a las repetidas solicitudes del IVEA para que fueran a explicar su situación y reestructurar su deuda y sus pagos.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Sin embargo, en 1993, los funcionarios del IVEA tomaron la decisión de desalojar algunas de las familias más retrasadas en sus pagos, para que sirvieran de escarmiento a los demás. El desalojo fue sólo una parte de una campaña más amplia para que la gente tomara conciencia de que tenía que pagar. El objetivo que perseguían los funcionarios, era que el Instituto pudiera tener finanzas saludables que permitiera seguir replicando los programas de vivienda.

Sin embargo, las políticas de castigo como el desalojo fueron raras en Aguascalientes. Éstas fueron acompañadas de políticas positivas más amplias y variadas, que incluyeron un acercamiento más flexible del Instituto para facilitar y alentar a la gente para que pagara sus mensualidades. Por ejemplo, el IVEA localizó pequeñas oficinas para que la población pudiera pagar sus mensualidades más fácilmente, se aceptaron abonos por cualquier cantidad en cualquier momento y se organizaron rifas mensuales entre los clientes que se encontraban al corriente de los pagos, en las que la deuda de los ganadores se cancelaba totalmente. Finalmente, negociaron con las personas que por problemas personales no podían pagar la deuda. En este contexto fue que el IVEA, pudo seguir adquiriendo reservas de tierra en donde desarrollar los programas de suelo y vivienda. Estas políticas resultaron efectivas, sin embargo con la crisis económica en México de diciembre de 1994, un gran número de personas dejó de cubrir sus pagos mensuales ya que muchas personas perdieron su empleo y los intereses se incrementaron, por lo tanto se incrementaron las mensualidades, y en general las condiciones de vida se vieron deterioradas. Como resultado de esta situación para 1997, 41 por ciento de las personas con crédito del IVEA se había retrasado en sus pagos debido a las dificultades económicas, y no debido a la "cultura de no pago" que se experimentó en 1993, antes de la crisis.<sup>45</sup>

Mientras tanto, en el mercado informal no hubo casos registrados de atrasos o suspensión de pagos. Esto se debió en gran medida a las mejores condiciones de compra y la mayor flexibilidad que existe en el mercado informal. Esto significó, que en tiempos de crisis el mercado informal siguió funcionando, mientras que el formal se paralizó. Los dueños del lote perdieron ya que no subieron las mensualidades ni el precio total, pero al mismo tiempo ganaron, ya que los compradores siguieron pagando.

Como se puede apreciar el mercado informal en Aguascalientes presenta más condiciones favorables para los compradores que el

---

<sup>45</sup> Entrevista con un funcionario del IVEA, 1997.



formal. Los conocidos "vicios" del mercado informal, como las ventas múltiples del mismo lote, en Aguascalientes durante este periodo, son la excepción más que la regla. Existen varias explicaciones de por qué el mercado informal para los compradores presenta más condiciones favorables que problemas. Una de las más importantes es su tamaño. Hay pocos asentamientos irregulares, ocupan una superficie relativamente reducida y poca gente habita en ellos. Además los asentamientos irregulares que hay, son de tamaños reducidos. Esto permitió que hasta 1998 en Aguascalientes la población que accede y habita en ellos pudiera establecer y mantener las redes sociales de apoyo mutuo que se basan en la confianza. Un indicio de ello es que la mayoría de ventas de los lotes en los asentamientos irregulares se hacían de manera directa entre vendedor y comprador, sin intermediarios. El 60 por ciento de las ventas se hicieron de esta manera. La venta de tierras ejidales a través de los integrantes del Comisariado Ejidal fue mínima. Sólo en el uno por ciento de las ventas intervino algún miembro del Comisariado como intermediario, lo cual es significativo si se considera que en otras ciudades mexicanas las autoridades ejidales, comúnmente son los promotores de las ventas de tierras ejidales, con o sin el consentimiento de quienes detentan los derechos de esas tierras. El tipo de fraccionador informal que ha tendido a dominar los mercados informales en otras ciudades mexicanas y de América Latina, no lo ha hecho en Aguascalientes. Es más común que el fraccionador en este estado tenga motivos políticos para actuar como tal, como ya se mencionó anteriormente. Sin embargo, este tipo de promotor no ha podido incidir de manera importante en el mercado informal del suelo después de la invasión de las Huertas.

Los compradores en el mercado informal se conocen, y a menudo son parientes o amigos. Esto implica que la relación que se establece entre quienes compran y venden para realizar sus transacciones se basa en relaciones de confianza. Esto se puede constatar en el hecho que en el 98 por ciento de las compra ventas de lotes que se hicieron en las municipalidades y 97 por ciento en la capital, los acuerdos sobre las condiciones de venta se respetaron. Estos porcentajes son bastante altos considerando que los acuerdos fueron hechos "de palabra" e intercambio de papeles que no tienen validez legal.

En este caso las reglas no escritas que funcionan como un código de conducta tienen, a menudo raíces rurales, que provienen de los ejidatarios originarios. La mayoría de los ejidatarios que subdividieron y vendieron parte de sus tierras en esta época no tenían una idea clara del valor urbano de sus tierras. Las vendían como suelo agrícola, o un poco más caras, pero no a precio de mercado urbano. Esta consideración de los ejidatarios sobre sus tierras no prevalecía únicamente cuando vendían lotes a la gente de escasos recursos, también sucedió cuando vendieron parte de sus tierras a los desarrolladores formales de fraccionamientos residenciales. Tal es el caso de los ejidatarios que vendieron tierras colindantes al fraccionamiento Campestre. Los ejidatarios firmaron un convenio ante notario (ilegal pues fue antes de que se permitiera legalmente la desincorporación de suelo ejidal), vendiendo sus tierras a un precio que ellos consideraban justo desde su perspectiva agrícola. Sin embargo, el precio acordado estaba muy por abajo del precio del mercado urbano, como lo constataron después.<sup>46</sup>

Una importante excepción a esta generalizada falta de experiencia de los ejidatarios para insertarse en el mercado formal fueron los ejidatarios del ejido Ojocaliente, localizado al oriente de la ciudad. Los ejidatarios a lo largo de los años se habían venido familiarizando con el ambiente urbano y los precios del suelo en este ámbito. Su experiencia provino de la constante interacción que habían tenido con el gobierno del estado, que a través de diferentes instancias les había expropiado "de manera negociada" grandes extensiones de tierra, para la constitución de reservas territoriales para la capital, sobre las cuales

---

<sup>46</sup> Pueden verse más detalles de este caso, y otros más, en Edith R. Jiménez Huerta, 2000, *op. cit.*, pp. 90-93. El ejido Pocitos vendió en 1993, a 32 viejos centavos constantes el metro cuadrado a desarrolladores del Fraccionamiento Campestre y no se los pagaron hasta después de 1995, después de la crisis económica de diciembre de 1995, por lo que todavía recibieron menos dinero por sus tierras. De hecho, los ejidatarios recibieron un mejor pago por la venta de lotes en el mercado informal, ya que vendieron en 1997, a 81.52 viejos centavos constantes el metro cuadrado (Los precios se ajustaron utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor, tomando como base 100 el año de 1978).

se desarrolló un gran número de proyectos masivos de suelo y vivienda para la población de escasos recursos. Finalmente, cuando les quedaba una pequeña proporción del ejido sin expropiar, se dieron cuenta del valor del suelo e incrementaron sus precios sustancialmente.

Otro aspecto que influyó para que los ejidatarios tuvieran una visión más clara sobre el ámbito urbano y la diferencia, entre los precios del suelo agrícola y urbano, es que los ejidatarios beneficiados directamente con la dotación y ampliación de las tierras ejidales ya estaban envejeciendo. Estos ejidatarios son quienes tienden a conservar una visión agrícola de las tierras. Sin embargo, al envejecer, van delegando progresivamente decisiones a sus hijos que ven las tierras desde una perspectiva más urbana y comercial. Muchos de los hijos de los ejidatarios para la década de los noventa ya eran profesionistas o trabajaban en diversas actividades urbanas. Bajo estas nuevas condiciones, los ejidatarios del Ojocaliente, a diferencia de los ejidatarios del lado poniente del Río San Pedro, zona prohibida por diferentes instrumentos de planeación para su desarrollo urbano, pudieron aprovechar amplia e inmediatamente las modificaciones al artículo 27 para privatizar sus tierras. Tan rápido percibieron los cambios en el marco legal que fueron capaces de desincorporar sus tierras, antes de que se expidiera el decreto de expropiación de tierras promovido con anterioridad por el gobierno del estado (el cuál no se pudo expedir por que ya no era procedente). De esta manera lograron la inserción automática al mercado formal de sus tierras que literalmente colindaban con la ciudad. El incremento de precios impidió al gobierno del estado comprar las tierras, que pretendía obtener a través de la expropiación, debido a que subieron muy por arriba del precio que podía pagar el IVEA para desarrollar programas de suelo y vivienda para la gente de menos recursos.

Sin embargo, este es un caso de excepción. Por lo general los ejidatarios con tierras alrededor de las ciudades, no fueron capaces de organizarse o ubicarse rápidamente en el nuevo contexto legislativo que les abría la posibilidad de privatizar sus tierras y comercializarlas a valor de mercado formal. Como se mostró anteriormente, la venta de tierras en el mercado informal continuó ofreciendo precios baratos y buenas condiciones de venta a los compradores, mientras que los ejidatarios también obtenían mejores precios vendiendo sus tierras

a menudeo, por metro cuadrado, en el mercado informal, que vendiéndola ilegalmente por hectárea a promotores. Incluso para 1998, la venta de suelo informal se intensificó, especialmente en aquellos ejidos muy grandes, con dificultades para organizarse y con conflictos internos, como era el caso del ejido de Jesús María.

## CONCLUSIONES

En Aguascalientes se aplicó un afortunado conjunto de políticas de suelo tales como la creación de reservas territoriales, amplia oferta de suelo y vivienda para la población de escasos recursos por parte del gobierno estatal, apoyado por el municipal y federal, la intervención inmediata de los gobiernos municipales en la década de los noventa para evitar la proliferación de asentamientos irregulares y la deliberada política de no haber hecho de la regularización un medio para obtener votos. Estas fueron las principales políticas que permitieron que la gran mayoría de los habitantes urbanos de las principales cabeceras municipales accediera a suelo en el mercado formal, y no en el informal, como es la práctica generalizada que se presenta, no sólo en la mayoría de las ciudades en México, sino también en los países de América Latina, Asia y África. La instrumentación de estas políticas fue determinante para el éxito tan singular de Aguascalientes, en donde el mercado informal se mantuvo en porcentajes muy bajos, y la demanda se canalizó principalmente a través del mercado formal, habilitado por diferentes instancias gubernamentales.

Las condiciones positivas que caracterizaron el mercado informal en Aguascalientes, planteo, fueron el resultado principalmente de su reducido tamaño y de que los ejidatarios no tenían en esa época una visión urbana de sus tierras. Por lo contrario, ellos mantenían rasgos positivos en el mercado informal que provenían de sus costumbres rurales, las cuales fueron la base sobre la cual vendieron sus tierras, a precios baratos. Hicieron los tratos basados en relaciones de confianza, anunciaron la venta de lotes y los comercializaron a través de redes sociales, entre personas que se conocían entre sí, por lo que en términos generales, vendieron a través de tratos directos entre vendedores y compradores, y de manera individual, sin que existieran muchos intermediarios de por medio. En los pocos casos en donde

intervinieron promotores informales, tampoco hubo fraudes debido a que eran conocidos y fácilmente localizables. Todas estas son condiciones que se van perdiendo en la medida que las ciudades crecen, las redes se pierden y el anonimato se hace más evidente.

Uno de los hallazgos más importantes de esta investigación es que Aguascalientes prueba el hecho de que si hay oferta de suelo formal la gente accede a él; con ello se generan menos asentamientos irregulares y se disminuyen los precios del suelo. Esta situación aunque obvia en su planteamiento, y ampliamente aceptada a este mismo nivel; no lo es al momento de diseñar políticas públicas. La gran mayoría de los tomadores de decisiones considera casi imposible ponerla en práctica. La virtud de documentar el caso de Aguascalientes, como aquí se ha hecho, es que aporta una evidencia tangible, de que si se ofrece suficiente cantidad de suelo en el mercado formal, a precios que la gente puede comprar y con créditos que la gente puede pagar, los gobiernos pueden canalizar al mercado formal la demanda de suelo barato, en vez de al informal. Claro está que esta política, como hemos visto, tiene que complementarse con otras, como las enunciadas al principio de este apartado.

Sin embargo, lo que resulta inquietante de esta investigación es que la gente de escasos recursos haya accedido a suelo y vivienda en el mercado formal a pesar de que el informal ofrecía mejores condiciones de venta para los compradores, como se vio en este estudio. ¿Por qué?

Esta pregunta es crucial: ¿por qué la gente accede a suelo en el mercado formal aunque las condiciones que ofrece son peores que las del mercado informal? Una posible explicación es que la institucionalización formal del acceso al suelo juega un papel importante. La existencia de "un camino", de un procedimiento formal, para acceder al suelo a lo largo de casi 20 años, inclinó a la gente de escasos recursos en Aguascalientes a escoger esta alternativa para acceder a suelo y vivienda. El caso opuesto ha sido expuesto por Iracheta y Smolka quienes señalan que el acceso a suelo irregular se puede ver en México como "normal" y la forma más comúnmente utilizada por los grupos sociales de menores ingresos. Dicen ambos autores que esta situación podría llevar a la conformación de una "cultura" de la irregularidad.<sup>47</sup>

Bajo estas circunstancias la norma es acceder a suelo a través de un camino, o procedimiento informal, al que la gente ya se acostumbró a seguir. Tal como sucede en la mayoría de las ciudades mexicanas, y demás países en vías de desarrollo.

Esto quiere decir, que la forma en que la gente accede al suelo, de manera informal, pero también formal, en un momento determinado, llega a formar un patrón con el pasar de los años, y estos canales se empiezan a usar cada vez más pues los siguen otras personas que también buscan tierras, como pueden ser sus hijos, sus parientes, amigos, etc.

Así que los mensajes que mandan los gobiernos a través de las políticas públicas, repercuten en la toma de decisiones de la población. Cuando el mensaje es que resulta aceptable que la gente acceda al suelo informal ya que existe seguridad sobre la tenencia de la tierra, de antemano se tiene la certeza de que la tierra se va a regularizar, y que eventualmente contarán con las escrituras de sus lotes, (como se ha hecho en México especialmente con las tierras ejidales, en los últimos 30 años) entonces la gente continúa accediendo al suelo informal, a pesar de las negativas condiciones que pueda presentar.

En Aguascalientes se siguió el mismo patrón, con la diferencia de que aquí la gente lo siguió para acceder al suelo en el mercado formal, ofrecido por parte del sector público (también a pesar de las negativas condiciones que presenta). La gente fue estableciendo este procedimiento, hasta que quedó establecido, era factible y "era lo que se hacía" para acceder a un lote. En una entrevista con un maestro albañil, le pregunté cómo le iban a hacer sus hijos para "hacerse" de un lote y me contestó, sin duda alguna, que ya habían hecho su solicitud ante el IVEA y que esperaban la respuesta; otros de sus hijos que no contaban todavía con suficientes recursos, se quedaron a vivir con él, "hasta que ahorraran" para comprarse su lote a través del IVEA. En este caso el mensaje del sector público a la población fue que había

---

<sup>47</sup> Alfonso X. Iracheta Cenecorta "Políticas....", en Alfonso X. Iracheta Cenecorta y Martim O. Smolka (Coordinadores), 2000, op. cit., p. 20.

lotes legales, con servicios para quienes quisieran comprarlos, con el resultado de que la mayoría de la población lo ha venido haciendo a lo largo de tres sexenios.

En pocas palabras, si las redes sociales funcionan en ambos sentidos, lo que propongo es que para que funcione el canal formal, debe haber una oferta de suelo que responda a la demanda. De esta manera se puede apreciar que las alternativas que ofrece, o no, el estado son lo que determina cuál es el mercado de suelo que se desarrolla en una ciudad. En Aguascalientes la determinación inicial en la década de los setenta de no permitir el desarrollo de asentamientos irregulares no fue una política dirigida a acabar con este mercado. Lo que hizo el sector público fue mandar señales claras a través de políticas públicas: amplia oferta de suelo y vivienda barata, disponibilidad de créditos para adquirir suelo y materiales de construcción, no brindar mucho apoyo a los asentamientos irregulares, etc. Esto fue lo que hizo posible que se reforzara el canal formal de acceso al suelo, en vez del tradicional canal informal, a pesar de que este último ofrecía mejores condiciones, como ya lo mencionamos antes.

Otra implicación de lo que acabo de plantear es que, bajo ciertas circunstancias como las ya descritas, el mercado informal puede ser una opción válida para una parte de la población, sin causar problemas mayores a la ciudad, siempre y cuando no sea ésta la principal forma en una ciudad de acceder al suelo. Por esta razón, lo importante es no satanizar el mercado informal y asumir que por definición no funciona bien porque está plagado de vicios que perjudican a los habitantes y a la población. Ya que esta apreciación, válida en muchos casos, especialmente en las grandes ciudades, no es válida en otras, como es el caso de esta ciudad media.

Finalmente, el caso de Aguascalientes, muestra que al menos en ciudades medias o pequeñas, a pesar de que registren un rápido crecimiento poblacional, es posible ofrecer suelo legal sin cambiar los límites estructurales impuestos por la pobreza y escasez de recursos del sector público. Es posible establecer un procedimiento legal de acceso a suelo formal a través de políticas públicas atinadas, aún cuando la competencia en el mercado informal ofrezca mejores condiciones de venta, a tal grado que, en Aguascalientes, los asentamientos irregulares

ocuparon en esta época 70 veces menos territorio, que en otras áreas urbanas en el mundo en desarrollo. ☒