Caracterización Social y de Entorno Urbano en Asentamientos Irregulares en Situación de Pobreza

en el Área Metropolitana de Guadalajara

TECHO

imeplan
Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo
DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Caracterización Social y de Entorno Urbano en Asentamientos Irregulares en Situación de Pobreza

Primera edición, diciembre 2021
D.R. © 2021 Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN). Av. Abedules 565, Los Pinos, 45120 Zapopan, Jalisco, México. https://www.imeplan.mx

ISBN: en trámite.

Forma de citar:
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 Probreza en el Área Metropolitana de Guadalajara. Guadalajara, Jalisco, México.

Elaboración:
Dirección de Planeación Metropolitana, Gerencia Técnica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo, Gerencia Técnica de Gestión Integral del Riesgo y Gerencia Técnica de Movilidad.

Director General del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara. Mario Ramón Silva Rodríguez

Coordinación, edición y seguimiento general del IMEPLAN:
Miguel Ángel Rodríguez Urrego, Director de Planeación Metropolitana
Ivan Alejandro Hernández Cruz, Coordinador de Análisis Territorial

Revisión técnica:
Dirección de Planeación Metropolitana
Coordinación de Análisis Territorial

Grupo redactor:
IMEPLAN: Alan Gerardo Preciado Santana, Alejandro Padilla Lepe, Cecilia Vide Fariñas, Christian Emmanuel Aguilar Cruz, Fernando Orozco Murillo, Grace Gómez Quiroga, Ivan Alejandro Hernández Cruz, Jonathan Mizael Rosas Sanchez, Juan Ignacio Orozco Seifert, Juan Luis Muñoz Velázquez, Luis Miguel Llamas Castañeda, Malou Charenton, Martín Josué García Chávez, Miriam Anahí Guerra Hernández, Sabás Ponce Díaz, Sofia Guadalupe Bertello Hernández, Stephanie Daniela Palomino Guillen, Vanessa Salazar Solís, Victoria de Jesús Estrada Loojep.
TECHO México: Jorge Alberto Diaz Silva y María Fernanda Vázquez Campos.

Corrección de estilo:
Sarah Medina Delgado

Diseño y producción editorial
José Germán Águila González

Coordinación de Comunicación Metropolitana
Juan José López Hernández, Joel Nivardo Castro González, Salma Andrea Legorreta Flores, Nitzia Maricela Martín de la Paz

Fotografías:
Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara y TECHO México

Impreso en México

© Todos los derechos reservados. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, así como tampoco, de forma enunciativa más no limitativa, su publicación y/o explotación y/o imitación, y/o edición y/o traducción y/o distribución y/o venta y/o arrendamiento y/o transmisión y/o importación y/o comunicación pública y/o incorporación a un sistema informático, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, digital, análogo, impreso, fonográfico, gráfico, plástico, audiovisual, electrónico, fotográfico u otro similar, sin previa autorización que medie por escrito de la titular de los derechos inherentes a la obra; salvo las excepciones que expresamente se encuentran previstas por la Ley Federal del Derecho de Autor.

La transgresión a cualesquiera de los derechos inherentes a la obra, constituirá un delito en materia de derechos de autor, de conformidad a lo previsto por el Título Vigésimo Sexto del Código Penal Federal; por lo que el INSTITUTO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA, en su calidad de titular de la obra, se reserva todas las acciones legales que con motivo de ello le pudiesen corresponder.

Las opiniones, observaciones y/o comentarios que se expresan en la presente obra, son responsabilidad exclusiva de su autor, por lo que pueden o no coincidir con aquellas sostenidas por el INSTITUTO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA (IMEPLAN). Derivado de lo anterior, se hace la aclaración en torno a que dichos comentarios no podrán ser atribuibles a IMEPLAN, y tampoco representan una postura o posición oficial por su parte y/o su personal; sino que su única finalidad es compartir y sustentar el punto de vista de su autor.

EQUIPO TECHO MÉXICO

Alberto Enrique Cano Bustamante, Alejandro Alonso Cantú Garza, Alexa Verónica Magaña Echeagaray, Alexandra Cortes Cota, Alonso Romero Mendez, Ana Claudia Hurtado Cuan, Ana Cristina Suárez Godínez , Ana Lilia Peñaloza Torres, Ana Sofía Rodríguez Sánchez, André Emmanuel Díaz De la Paz, Andrea Camacho Cruz, Andrés Márquez Noriega, Armando Eliu Morales Mireles, Aurora Denisse Herrera González, Camille Jacobo Inclan, Carlos Alberto Aguilar Cáceres, Carmen Hernández Valdez, Claudia Lizeth Contreras Crespo, Daniela Mariana Perdomo Barragán, David Olivar Rojas, Diego Uriel Astorga Díaz, Edgar Omar Ruvalcaba de la Mora, Edson Antonio Montoya Lara, Eduardo Armeaga Rodea, Emilia García Arteaga Molinar, Emma Laura Pava Huerta, Emmanuel Villa Popoca, Erika Abril Torres Vargas, Erika Alejandra Fregoso Cuenca, Ernesto Nava Hernández, Fabiola Irasema Cárdenas Barrios, Flor Alejandra Ruíz Ramírez, Frida Fernanda Otero Ruíz, Gabriel Alcantar Cortéz, Gracia María Palma Rodríguez, Gustavo Gerardo Alvizo Puente, Hannia Daneri Pérez de León, Humberto Hernández Popoca, Jannet Guadalupe Sánchez Ortega, Jennifer Aimee Pérez Espejo, Jesús Sadhu Jiménez Rodríguez, Jorge Alberto Díaz Silva, Jorge Alberto Molina Huerta, Jose Manuel Padilla Leaños, Juan Ángel Martínes Flores, Juan Francisco Azuara Herrera, Juan Manuel Mosqueda Sánchez, Juan Manuel Ramirez Silva, Juan Pablo Chávez Navarro, Kathia Rodríguez Puch, Kenia Amaranta Ayala Castillo, Kevin Enrique Gonzalez Ortega, Laura Gabriela Mariscal De Santiago, Liz Garza Esteban, Lucía Fernanda Ramirez Medrano, Luis Felipe González Meza, Luis Mauricio Magaña Echeagaray, Magali De la Torre Guillén, Maïlys Bassinet, Maria de la Luz Puch Guzmán, María Fabienne Viola Solís, María Fernanda Sánchez Lara, María Fernanda Vázquez Campos, Mariana Enriquez Martínez, Mariela Benavides Espronceda, Matías Miguens Algañaraz, Mayra Yoselyne Tapia Reyes, Melissa Priante Bledi, Mercedes Guerrero Noriega, Miguel Ángel Leyva Salas, Miguel Ángel Morales Menchaca, Monica Yareli Curril Vargas Dorantes, Natalia Rivas Pérez, Nicole Isabel Chuw León, Osvaldo Guadalupe Sánchez Navarro, Paloma Dzoara Castro Martínez, Paloma Hurtado Cuan, Paola Alejandra Salazar López, Raúl Huihuitoa Gándara, Ricardo Chávez Rebolledo, Rubén Eduardo Luján Nuñez, Sandra Andrea Rosas Espíndola, Sandra Lucero Rivera Martínez, Santiago Israel Reyes Herrada, Sara Edith Casillas Castillo, Sara Rejón Ríos, Sarah Elizabeth Rivera Sáncez, Sayra Berenice García Castañón, Sofia Guadalupe Bertello Hernández, Sthefanie Valenzuela Aispuro, Valeria Bárcenas Acuña, Victor Daniel Angeles Carmona

COMISIÓN TÉCNICA ASESORA

Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN)
Miguel Ángel Rodríguez Urrego. Director de Planeación metropolitana.
Fernando Orozco Murillo. Gerente Técnico de Ordenamiento Territorial y Control del Suelo.
Ivan Alejandro Hernández Cruz. Coordinador de Análisis Territorial.

Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM):
Lilianne Irene Ponce Gutiérrez. Consejero Titular primero por Guadalajara.

Mesa Metropolitana de Gestión del Suelo y Ordenamiento Metropolitano (MMGSOM):
Raquel Medina Garibay. Directora General de Ordenamiento Territorial. Gobierno de Tonalá.

TECHO:
Enrique Cano Bustamante. Director Social.
María Fernanda Vázquez Campos. Directora Nacional de Investigación Social.
Alberto Díaz Silva. Coordinador Territorial.

Universidad de Guadalajara (UdeG):
Edith Rosario Jiménez Huerta. Departamento de Estudios Regionales – INESER.

Gobierno de Zapopan:
Guillermo Padilla Uribe. Jefatura de Regularización.

Gobierno de San Pedro Tlaquepaque:
Gilda Gildo Godoy. Departamento de Regularización de Predios.

Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco
Melchor Francisco López Estrada. Dirección de Regularización y Ordenamiento de los Centros de Población.

Instituto Nacional de Suelo Sustentable
Ernesto Torres Ángel. Jefe de Área Técnica.

Índice.

INTRODUCCIÓN. 14

MARCO DEL PROYECTO DE CARACTERIZACIÓN. 18

CONVENIO DE COLABORACIÓN TECHO MÉXICO-IMEPLAN. 19

- Contexto territorial del Área Metropolitana de Guadalajara 19

METODOLOGÍA. 22

- Objetivo general 23
- Objetivos específicos 23
- Unidad de análisis 23
- Etapas de implementación 24
  - Recolección de información por fuentes secundarias
  - Construcción y validación de instrumentos
  - Planificación y conformación del equipo de trabajo para la recolección de información y procesamiento de resultados
    - Preidentificación de asentamientos
    - Caracterización de asentamientos (levantamiento masivo de información)
    - Revisión y validación de datos
    - Análisis y redacción de informe
- Alcances y limitaciones 29
  - Preidentificación de asentamientos
  - Caracterización de asentamientos
  - Instrumentos de levantamiento
    - Preidentificación de asentamientos
    - Caracterización de asentamientos

- Actores e instancias que participaron en el proceso de elaboración del informe 30
  - Comisión técnica asesora
  - Las y los referentes vecinales
  - Las y los voluntarios

ESTRUCTURA DEL INFORME. 32

- ¿Cómo debe ser leído este informe? 33

CAP. 1
PERFIL DE LAS Y LOS REFERENTES VECINALES. 34

  - Reflexiones para la Coordinación Metropolitana del AMG

CAP. 2
CONFORMACIÓN Y CRECIMIENTO HISTÓRICO. 42

- Ubicación 44
  - Localización y municipio

    Reflexiones para la Coordinación Metropolitana del AMG
- Conformación y crecimiento histórico 48
  - Motivos de llegada (y año)

    ¿Cuándo se marcaron las calles y lotes?

    Reflexiones para la Coordinación Metropolitana del AMG

    ¿Por qué decidieron vivir aquí? Principalmente ¿quiénes llegaron primero?

    Reflexiones para la Coordinación Metropolitana del AMG

Índice.

- Línea de tiempo del crecimiento
  - ¿En qué año llegaron a vivir las primeras personas a la colonia?
  - Aproximadamente, ¿Cuál fue el año en que llegaron más personas a la colonia?
  - Reflexiones para la Coordinación Metropolitana del AMG
- Uso previo del espacio
  - ¿Qué había antes en el lugar donde se construyó la colonia?
  - Reflexiones para la Coordinación Metropolitana del AMG

Población 58

- Asentamientos censados
  - ¿Han sido censados por el INEGI?
  - Sin contar al INEGI ¿Hay algún censo o registro de los habitantes de la colonia? ¿Quién lo hizo?
- Razones principales para habitar el asentamiento
  - ¿Han llegado a vivir nuevas personas a la colonia en el último año? ¿Quiénes han llegado en el último año a la colonia? ¿De dónde viene la mayoría de las personas de la colonia? ¿Cuál es la razón principal para mudarse a esta colonia?
- Razones principales para dejar el asentamiento
  - ¿Han salido personas a vivir a otros lugares en el último año? ¿Quiénes se han ido en el último año? ¿Cuál es la razón principal principal para mudarse a otro lugar? ¿Hacia dónde se han ido la mayoría de las personas?
- Nuevos núcleos familiares
  - Aproximadamente ¿Cuántas personas viven por casa? Cuando las nuevas generaciones forman su propia familia, ¿Qué es más común que pase?

Conclusiones 71

CAP. 3
TENENCIA Y MERCADO DEL SUELO. 74

Tenencia 76

Gestión de la propiedad

¿Los vecinos, el gobierno o alguien más han hecho algo para regularizar los terrenos? ¿Quién? Aproximadamente ¿en qué año comenzó? ¿Pagaron alguna cuota por la regularización de los terrenos? ¿A quién?
Con respecto a la tenencia de los lotes ¿cuál es el documento que la mayoría de las familias tiene? En caso de tener algún tipo de documento, ¿cómo lo obtuvieron? ¿Hay familias que tengan otro documento? ¿Cuál?
¿En qué institución(es) se ha llevado a cabo el proceso de legalización de terrenos?

Causas de la irregularidad 87

Legalmente, ¿A quién pertenecía el terreno donde está la colonia? ¿Cómo se formó la colonia?
¿Hay lotes sin legalizar? ¿Por qué cree que aún no se han legalizado todos los lotes de la colonia?

Avisos de desalojo 92

¿Autoridades del estado o municipio les han notificado sobre...? ¿La colonia ha tenido algún despojo o intento de desalojo?¿Quién(es) o qué institución(es) intentó el desalojo? ¿Hace cuánto tiempo? ¿Por qué han ocurrido esos intentos de desalojo?

Mercado de suelo y vivienda 96

Acceso al suelo

Al momento que se empezó a formar la colonia ¿hubo venta de lotes?
¿Quiénes vendían los lotes en la colonia? ¿Qué tamaño aproximado tenían los lotes de la colonia?

Índice.

¿Al día de hoy, se venden lotes en la colonia? ¿Quiénes venden en la actualidad los lotes de la colonia?
¿Aún hay lotes donde no haya ninguna vivienda ni viva gente? ¿Dónde?
¿Se ha construido alguna vivienda nueva en los últimos 12 meses?

- Características de la vivienda (materialidad)

¿Cuál es el material principal de los muros de la mayoría de las viviendas de la colonia? ¿Cuál es el material principal de los techos de la mayoría de las casas de la colonia?

Conclusiones 111

CAP. 4
SERVICIOS BÁSICOS, EQUIPAMIENTO E INFRAESTRUCTURA. 114

Agua potable 116

- Cobertura

El servicio de agua potable entubada municipal abarca… ¿Cada cuánto tienen el servicio de agua potable? ¿Pagan para tener el servicio del agua potable? ¿A quién se le paga?

- Métodos alternativos y formas de organización

¿Obtienen agua potable de alguna otra manera en la colonia? ¿Cuál es la principal? ¿Quién o quienes diseñaron esta solución? ¿Han tenido problemas de contaminación en sus pozos de agua?

Drenaje 122

- Cobertura

El drenaje público abarca… ¿Presenta obstrucciones en el drenaje público? ¿El agua regresa al interior de las viviendas?

Métodos alternativos y formas de organización

En las zonas que no tienen o no funciona el drenaje público ¿qué servicio sanitario tienen? ¿Quién o quiénes diseñaron esta solución?

Electricidad 127

- Cobertura
  - El servicio de energía eléctrica regular, con medidor abarca… ¿Qué calidad le darían al servicio de energía eléctrica?¿Pagan alguna cuota por el servicio de energía eléctrica? ¿A quién le pagan el servicio de energía eléctrica?
- Métodos alternativos y formas de organización
  - En las zonas que no tienen energía eléctrica con medidor ¿de qué manera obtienen electricidad los vecinos? ¿Quién o quiénes diseñaron esta solución?

Alumbrado público 133

- Cobertura, métodos alternativos y formas de organización
  - ¿El alumbrado público abarca…? ¿Cómo es el servicio de alumbrado público?
  - En las zonas que no tienen alumbrado público, ¿qué iluminación tiene la calle?

Recolección de residuos 137

- Cobertura
  - El camión de la basura pasa por…
  - ¿Cada cuánto pasa el camión de la basura?
- Métodos alternativos y formas de organización
  - ¿Cómo se deshacen de la basura cuando no pasa el camión?

Línea del tiempo de la dotación de servicios 140

- Línea del tiempo de la dotación de servicios

Equipamiento (recreativo y abasto) 143

- Equipamiento (recreativo y abasto)

Transporte 147

- Tipos y disponibilidad

Índice.

- Vialidades 151
  - Estado de las vialidades
- Seguridad 154
  - Percepción y estado del servicio
- Conclusiones 158

CAP. 5
ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL. 160

- Tipos de organizaciones 162

  Qué organizaciones comunitarias hay en la colonia? ¿Qué tipo de actividades se han realizado para todos en la colonia durante el último año?

- Resultados de la organización 165

  ¿Para qué se ha organizado la colonia?

- Seguridad 168

  ¿Hay pandillas en la colonia? ¿De dónde vienen las pandillas? ¿Cómo considera la seguridad de la colonia? Como vecinos, ¿se han organizado alguna vez para mejorar la seguridad? ¿En qué año? ¿Qué hacían o hacen para mejorar la seguridad?

- Conclusiones 174

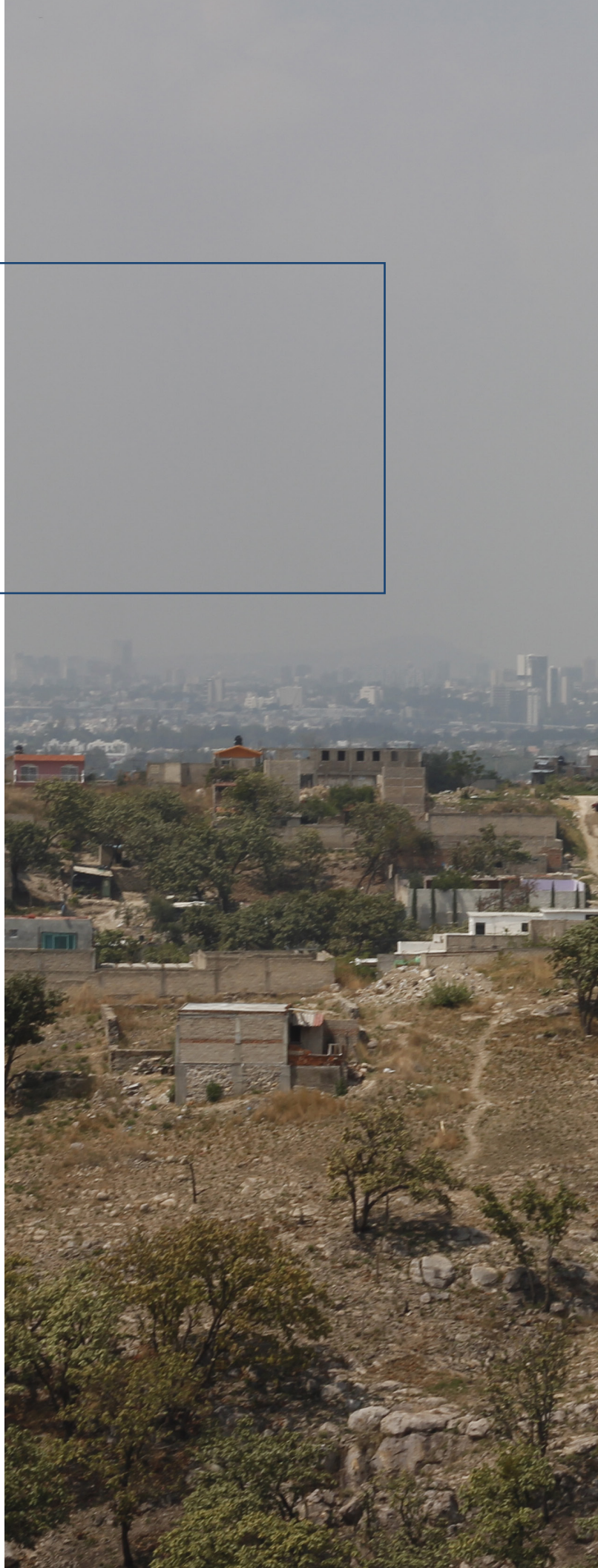
BIBLIOGRAFÍA 176

Introducción

Los objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) marcan la agenda de la política pública para las ciudades hasta el año 2030, constituyéndose como "un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo". Las estimaciones más recientes de ONU Hábitat son de 113.5 millones de latinoamericanos y latinoamericanas viviendo en asentamientos informales, lo que equivale al 23,5% de la población urbana o a uno de cada cuatro habitantes.

En México, aún cuando el país cuenta con un instituto especializado en la recolección y análisis de información que permite contabilizar, describir y/o caracterizar a toda la población mexicana, no sabemos a ciencia cierta ¿cuántos asentamientos irregulares hay? ¿cuántas personas viven en ellos? ¿qué características tienen y, ¿cuáles son las dimensiones exactas y reales de esta problemática?[1]

No obstante, el objetivo 11 de los ODS plantea lograr que "las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles" y define una meta ambiciosa: "De aquí a 2030, se asegura el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y



[1] *Durante el transcurso de elaboración del informe, la organización TECHO entabló y ganó un amparo contra el INEGI, con el cual, este último " tendrá que definir cuál va a ser su plan de trabajo y metodología para alcanzar los resultados que le ordena la SCJN, … y TECHO tendrá la posibilidad de opinar sobre dicha metodología adoptada" https://www.techo.org/mexico/informate/pronunciamiento-techo-amparo-scjn-inegi-asentamientos/*

Villas de Guadalupe, centralidad emergente Las Mesas.
Fuente: IMEPLAN

mejorar los barrios marginales". ¿Qué tan cerca o lejos estamos de esta meta? ¿Cuánto hemos avanzado y cuánto falta por hacer? ¿Cuáles son las mejores formas para llegar a la meta? imposible saberlo en el momento que da el inicio a este proyecto de Caracterización.

La falta de información, seguimiento y evaluación es un problema general de la planeación que practicamos, pero en el caso de los asentamientos irregulares se puede afirmar que hay un propósito de invisibilización en las ciudades mexicanas de un fenómeno ciertamente complejo. Lo anterior, posiblemente está amparado en la creencia de que, quien vive en la irregularidad, pierde sus derechos como ciudadano, arguyendo entre otras razones, que no contribuyen (económicamente) al resto de los ciudadanos y al progreso de la urbe.

Por otra parte, seguimos en una definición de desarrollo sustentable parcial que se concentra fundamentalmente en los aspectos del medio ambiente, rezagando lo relativo a la equidad social, no obstante el concepto en esencia, ni diferencia, ni valora en mayor o menor grado este componente. En este sentido, cabe preguntarse si se puede seguir argumentando que, ¿promovemos un desarrollo sustentable cuando dejamos a un cuarto de la población excluido por su forma de habitar el territorio?.

Naturalmente, esta forma de abordar la problemática ha generado que los derechos humanos de las personas que habitan en estos espacios se vean vulnerados y que, de igual manera queden al margen de las políticas públicas y sean excluidos e incluso, discriminados -en pocas palabras: oficialmente no cuentan-.

Ante esta problemática, es necesario que las autoridades gubernamentales, la academia y la sociedad civil trabajen en conjunto y complementariamente en reconocer y atender tal situación, esto es conocerla, ver sus dimensiones, analizar las características comunes entre los asentamientos y las particulares de cada uno. Al tiempo, es importante mencionar que, solamente con datos confiables se podrá construir la política pública que atienda integralmente el problema y así, integrar las miles de hectáreas irregulares del resto de la metrópoli. La información es, en definitiva, el primer paso para mejorar la calidad de vida de millones de personas que viven en esta situación.

En este contexto, surge un proyecto ambicioso como la meta de los ODS, que pretende valorizar a una población metropolitana aislada y estigmatizada. Por tal motivo, la unión de esfuerzos entre lo público y la sociedad civil organizada encuentra en TECHO dos cualidades fundamentales para dar vida al proyecto: en primera instancia un compromiso incuestionable de la organización que trabaja en la mejora de las condiciones de estos habitantes y por otro lado, la capacidad de trabajo y metodología que desde lo público, aún no se logra generar.

Sumado a esto, también debe reconocerse la colaboración de los municipios metropolitanos para desarrollar la caracterización facilitando la logística y seguridad de los jóvenes encuestadores, misma que implicó dos días de trabajo de campo en todo el territorio metropolitano (incluyendo la pernocta en sitio), así como dar seguridad a zonas de difícil acceso o comunicación de la urbe.

Asimismo, hay que reconocer el trabajo intenso y cuidadoso de la Coordinación de Análisis Territorial para organizar, cartografiar y documentar el proyecto al igual que, constituir el primer Inventario de Asentamientos Irregulares Metropolitano (inventario público en SIGmetro desde el año 2020), sin el cual no se podría avanzar en esta agenda fundamental, por lo que, es importante resaltar que estas son las muestras verdaderas de la gobernanza metropolitana y por lo mismo, el solo hecho de sumar esfuerzos entre la sociedad civil y la pública ya es una experiencia valiosa para el desarrollo metropolitano.

Al tiempo, la caracterización de asentamientos prueba la falta de transparencia e información oficial sobre el tema, por tal razón, se debe entender que el número de asentamientos trabajados, definitivamente no representan la existencia o no de los mismos en un municipio en particular, respondiendo sólo a la metodología y a la información inicial de la que parte el estudio, por lo que, este trabajo nunca debe entenderse como el padrón o catastro de asentamientos del AMG.

Dicho lo anterior, hay que reconocer que este es sólo un primer esfuerzo y por lo tanto, debe mejorarse y extenderse para tener resultados más contundentes, pero que cumple un objetivo primario de visibilizar ese 24% de población que vive en asentamientos de origen irregular en el AMG,

al tiempo que plantea una primera agenda a seguir en las diferentes materias del desarrollo metropolitano, misma que deberá ser retomada y ampliada en los distintos instrumentos de planeación metropolitanos que elabora la Dirección de Planeación Metropolitana del IMEPLAN.

Es así, como este reporte de caracterización en su etapa inicial, explica la metodología y la forma de elaboración del proyecto buscando ante todo, evitar minimizar o desdibujar un problema complejo, definiendo parámetros sólidos para avanzar en el entendimiento del mismo.

Posteriormente expone por tema abordado (Perfil de las y los referentes, Conformación y crecimiento histórico, Tenencia y mercado de suelo, Servicios básicos, equipamiento e infraestructura y Organización y participación social) los resultados del ejercicio de campo, para que se le dé continuidad mediante un trabajo interdisciplinario que involucró a todos los miembros de las Gerencias Técnicas de la Dirección de Planeación Metropolitana del IMEPLAN. En tal apartado, se determinarán a manera de reflexión los puntos que deben ser abordados para trabajar por las distintas instancias que son parte de la coordinación metropolitana, con el objetivo de encontrar respuestas integrales a este fenómeno.

En este punto se debe aclarar que, al privilegiar el desarrollo de las reflexiones para la coordinación metropolitana que permiten avanzar en el trabajo prospectivo, se atrasó involuntariamente la publicación del reporte, pero se tiene la certeza que lejos de restar valor es un paso más hacia la resolución, ya que no sólo se presenta el dato, sino que se reflexiona y se propone en torno al mismo tema en el ámbito de la planeación metropolitana.

Finalmente, es importante recordar que la invisibilización ha llevado a que negligentemente la planeación oficial omita datos sobre los asentamientos, reforzando estas nuevas versiones de guetos o vecindarios urbanos, que mientras crecen orgánicamente, éstos presentan y abonan problemas tales como: la expansión urbana o la pérdida de áreas de protección ambiental, pero que fundamentalmente están acrecentando la desigualdad ya diagnosticada en la ciudad 4D de la que parte el POTmet y que necesita ser atacada con igual o mayor magnitud que el problema.

"Incluir a quienes forman parte de esa no-ciudad es un acto de congruencia con aquel discurso de derechos humanos tan difundido y en boga pero tan poco tomado en serio. Cuando exigimos "todos los derechos para todas las personas", en verdad debemos estar dispuestos a incluir a todos los sectores, sin excepción."

Carlos Escoffié.

Miguel Angel Rodríguez Urrego
Director de Planeación Metropolitana

MARCO DEL PROYECTO DE CARACTERIZACIÓN

Colonia Buenos Aires,
Centralidad periférica Miravalle
Fuente: TECHO

Convenio de colaboración TECHO México - IMEPLAN

TECHO es una organización civil presente en 19 países de América Latina, que desde hace 23 años trabaja en estos territorios con la finalidad de mitigar las condiciones de vulnerabilidad que genera la condición de pobreza, a través de proyectos sociales, de hábitat y sociales que fortalecen la vida comunitaria y que reconocen la existencia de estos territorios, así como los procesos que viven, tomando en cuenta que visualizarlos es importante para su integración a la red urbana.

El convenio entre el IMEPLAN y TECHO México, tuvo como fin la elaboración de un estudio orientado a la caracterización socio territorial de los asentamientos irregulares en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), la cual comprende los municipios de Zapotlanejo, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Guadalajara, cuyos resultados incidirán en los diagnósticos y estrategias de los procesos de planeación vinculados al régimen de la coordinación metropolitana del AMG.

El convenio establece, la integración de una comisión asesora que funcione como órgano colegiado para revisar y dar soporte técnico a las distintas etapas del estudio, además de que la composición de la comisión permite que los resultados del estudio sean de conocimiento directo de las instituciones facultadas para la regularización del suelo a nivel local y nacional dentro del sector académico.

Por último, se reconoce la fortaleza y veracidad que brinda el trabajo que se realizó a nivel territorial con los jóvenes voluntarios y en red con las personas habitantes de asentamientos, mismos que son actores clave para visibilizar las condiciones de vida en sus entornos.

Contexto territorial del Área Metropolitana de Guadalajara

El AMG se encuentra en la región Centro del Estado de Jalisco, México. Es una de las tres áreas metropolitanas más pobladas del país, con 5,243,392 habitantes con base a los resultados del Censo de Población y Vivienda del INEGI (2020).

Está integrada por 9 municipios conforme a la delimitación del Decreto No. 25400 promulgado en el año 2015 donde se aprueba la declaratoria para su conformación vigente, integrando los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo.

Tiene una superficie total de 3,265 km2 de los cuales 778 km2 son de superficie urbana (23.8%) Esto representa para las instancias de coordinación metropolitana, la comprensión y planeación de un territorio heterogéneo, en el que es necesario conciliar el crecimiento y las dinámicas urbanas con espacios de preservación ambiental y de producción de materias primas.

En la siguiente página, de arriba a abajo, de izq. a der.:

Dinámica de integración, equipo TECHO México. Fuente: TECHO

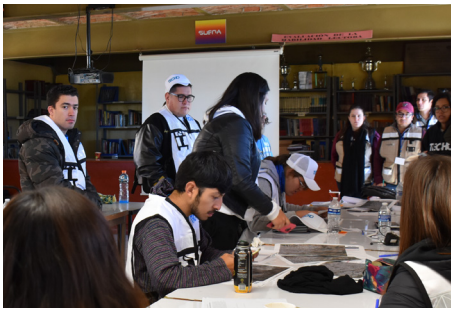
Dinámica al finalizar el primer día de integración.. Fuente: TECHO

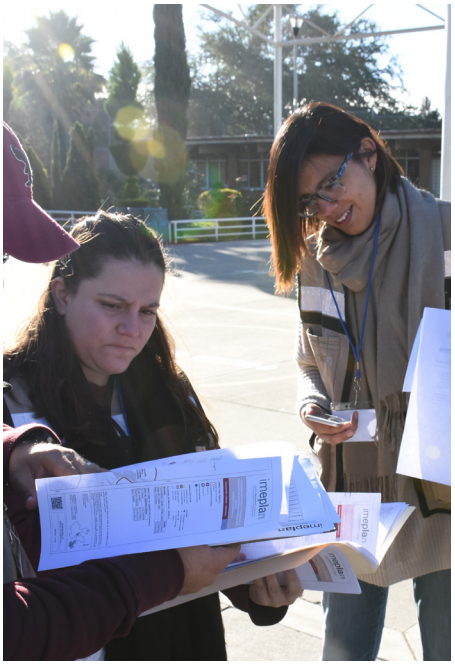
Reunión de la comisión técnica asesora. Fuente: IMEPLAN

Organización previa a aplicación de encuesta.. Fuente: IMEPLAN

Revisión de material impreso, equipo IMEPLAN. Fuente: IMEPLAN

Voluntarios y voluntarias previo al inicio de la caracterización. Fuente: TECHO





METODOLOGÍA

Colonia indígena Sergio Barrios,
Centralidad emergente San Lucas Evangelista
Fuente: TECHO

Objetivo general

Generar información sobre los asentamientos irregulares de los municipios que conforman el Área Metropolitana de Guadalajara como un insumo para la comprensión de su realidad y sus dinámicas socioterritoriales.

Objetivos específicos

1. Identificar y georeferenciar los asentamientos irregulares en situación de pobreza dentro del área de estudio.
2. Caracterizar el entorno y condición jurídica de los asentamientos irregulares en situación de pobreza dentro del área de estudio.
3. Describir existencia y tipos de organización al interior de las comunidades.
4. Reconocer los procesos de construcción de comunidad y consolidación social de los asentamientos irregulares.
5. Identificar el tipo de intervenciones institucionales y comunitarias para la consolidación urbana de los asentamientos irregulares.
6. Generar indicadores que nutran el Sistema de Información y Gestión Metropolitana así como el Módulo de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Metropolitano.
7. Generar insumos para la elaboración del diagnóstico y estrategia de los instrumentos de planeación metropolitana, fundamentalmente Programa y Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, además de quedar a disposición general de las instancias y personas interesadas en el tema.

Unidad de análisis

La unidad de análisis o definición operativa utilizada para el estudio es el asentamiento irregular. Este es definido por TECHO - México en función de los siguientes criterios:

A. Poseer un mínimo de 10 núcleos habitacionales próximos entre sí.
B. No contar con acceso regular al menos a un servicio básico de manera formal[2]
   - Agua potable.
   - Energía eléctrica.
   - Drenaje.
   - Recolección de basura.
C. No tener una situación regular sobre la tenencia de la tierra, incluyendo sitios en proceso de legalización pero aún sin títulos de propiedad.[3]

La aplicación de estos criterios responde a un esfuerzo institucional de parte de TECHO encaminado a la generación de información con un enfoque regional que permita comparar los resultados con otros estudios similares realizados por TECHO a nivel latinoamericano como parte de la propuesta denominada Catastro.[4]

Cabe resaltar que, ante la falta de consenso sobre un concepto único para referir a este fenómeno conforme la bibliografía consultada, en la redacción del estudio se utilizarán diversos términos conforme al contexto, tales como asentamiento informal, asentamiento irregular y urbanización popular para referirse a los asentamientos humanos que fueron sujetos a la caracterización y aquellos otros asentamientos identificados por las instituciones facultadas para su atención.

---

[2] Se entiende que la prestación de estos se encuentra bajo las normas y condiciones establecidas en las leyes respectivas.
[3] Un concepto amplio sobre las causas normativas por las que un asentamiento se considera irregular puede ser consultado en el Artículo 2, fracción X de la Ley para la Regularización y Titulación de Predios Urbanos en el Estado de Jalisco.
[4] Para conocer los estudios realizados en la región consultar la "Plataforma de Asentamientos" en el sitio web: https://www.techo.org/plataforma-asentamientos/

Etapas de implementación

Recolección de información por fuentes secundarias

Por la naturaleza del estudio y el tamaño de la muestra del universo a estudiar, fue fundamental recopilar la mayor cantidad de información disponible para diseñar la estrategia a seguir para garantizar el cumplimiento del alcance territorial, identificando las zonas a priorizar para optimizar recursos y cumplir con la definición de la unidad de análisis.

En relación con lo anterior, el IMEPLAN proporcionó información estadística y cartográfica de los asentamientos irregulares que previamente había recopilado, estandarizado y validado con las instituciones vinculadas con las dimensiones abordadas en este estudio de los tres niveles de gobierno; a nivel local con la Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (PRODEUR), la Universidad de Guadalajara y los 9 municipios del Área Metropolitana y, a nivel federal con el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS).

En esta información se identificó el estado jurídico del asentamiento, el mecanismo de regulación y la tenencia de suelo en la que se encuentra. Así mismo, permitió conocer la superficie reconocida institucionalmente y se evaluaron los procesos de inventario y procesamiento de la información sobre lo que realizan las instancias.

La información proporciona una lectura y localización precisa del fenómeno de la irregularidad en la tenencia de la tierra en la metrópoli.

Durante este proceso de recopilación de información, el IMEPLAN identificó una serie de carencias en la información obtenida, tales como la inexistencia de datos precisos tales como: nombre, tenencia, condición jurídica, la falta de homologación entre las instituciones y un rezago entre la información inventariada y la distribución actual de los asentamientos, puesto que no hay procesos activos en torno a la documentación de su crecimiento y conformación.

Por lo anterior, se puede agregar que hay puntos por mejorar en los procesos institucionales de generación y seguimiento de información en la materia.

Este ejercicio institucional y las inconsistencias identificadas, demandan esfuerzos proactivos en torno a la localización y al seguimiento interinstitucional que promuevan la certeza sobre lo que significa habitar en la irregularidad, por lo que resulta sustancial ampliar la identificación y el estudio de las condiciones de asentamientos irregulares con otras fuentes que permitan comprender el fenómeno de una forma más amplia, precisa y vigente ante los procesos de conformación y consolidación de ellos asentamientos.

Como resultado del ejercicio, y con base a los polígonos reconocidos por las instancias, se obtiene que en el AMG existen 19,474 hectáreas de superficie con algún conflicto en la tenencia de suelo. En este contexto, es importante desagregar la información para diferenciar las problemáticas específicas por tenencia de suelo, condición jurídica y contexto territorial de los polígonos.

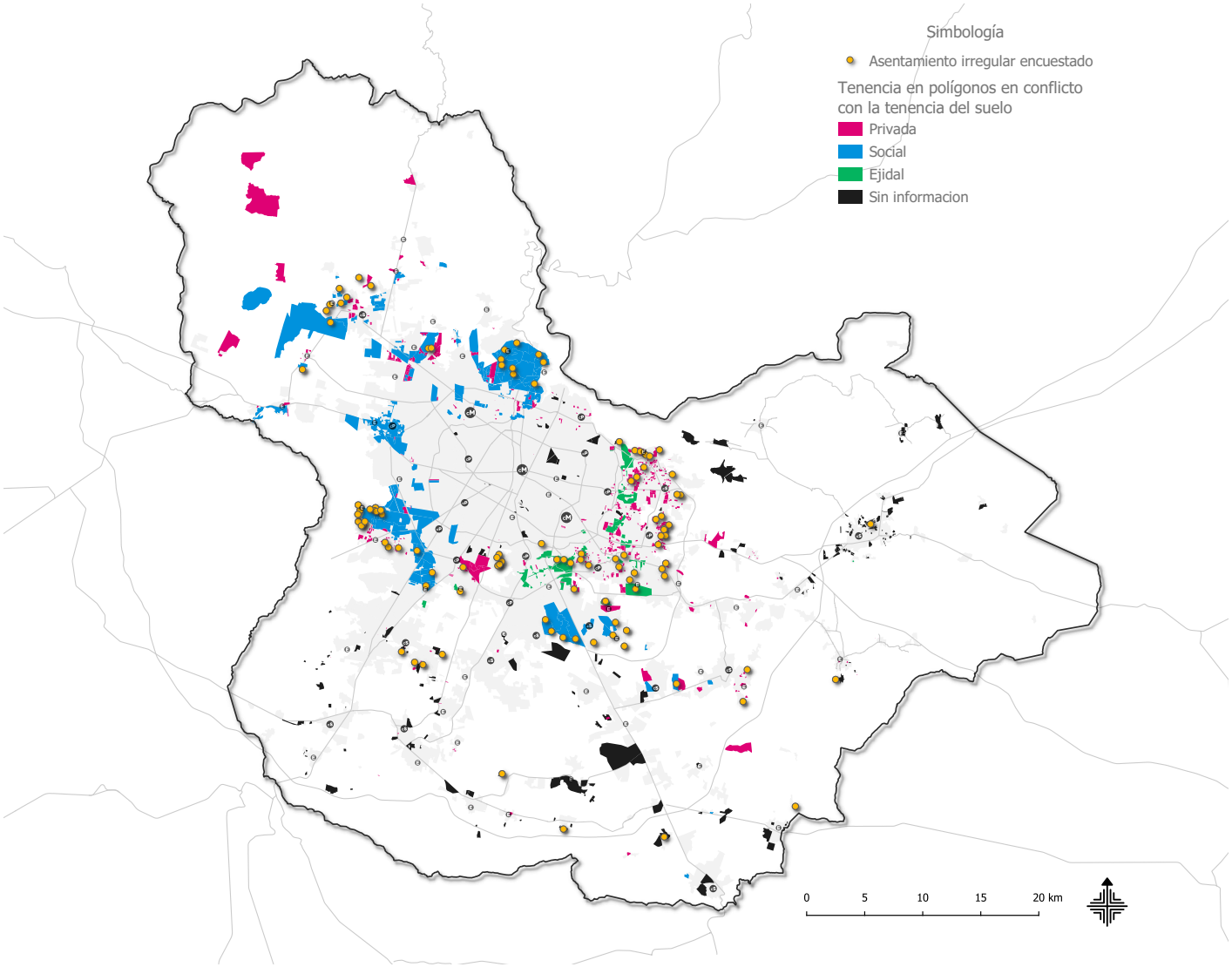
El Mapa 1 permite observar la totalidad de la superficie del AMG donde en algún momento (ver apartado 3.4.1 Acceso al suelo) han existido conflictos en su tenencia.

Como puede apreciarse, la clasificación de tenencia del suelo permite identificar que existe una relación entre la superficie irregular y las zonas urbanas.

A través de este análisis pueden realizarse precisiones sobre dos escenarios:

A. La superficie irregular no habitada: Su resolución es necesaria con el objetivo de asegurar una correcta utilización del suelo, ya sea con fines rústicos o para su potencial incorporación al desarrollo urbano.
B. La superficie irregular habitada que abarca el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares.

Respecto a este último punto, se realizó un proceso de selección de los polígonos habitados, situación que se ilustra en el Mapa 2. Asentamientos humanos de origen



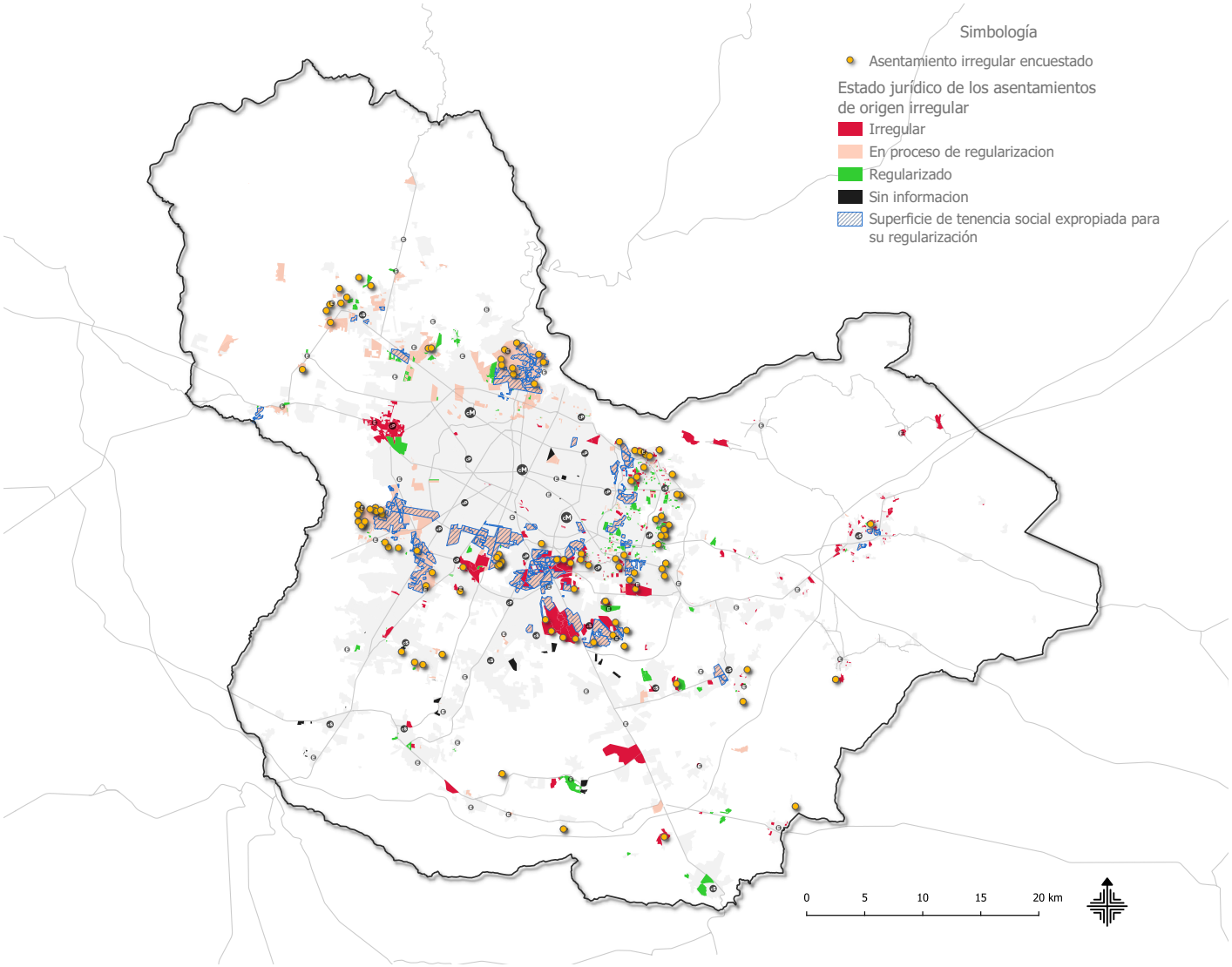
Mapa 1. Polígonos con origen en conflicto de la tenencia de la tierra.
Fuente: Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO e inventarios de polígonos en conflicto con la tenencia del suelo de los municipios que conforman el AMG, Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y el Instituto Nacional de Suelo Sustentable.

irregular. El resultado de este proceso concluye en que existen 15,291 ha., en las cuales, se puede apreciar que estos asentamientos se encuentran en distinto estado jurídico (regularizado, en proceso de regularización e irregular), donde es importante señalar que el estado "regularizado" no garantiza que toda la población en ellos tenga certeza jurídica sobre el espacio que habita o que el espacio de vialidades y áreas de cesión forme parte del patrimonio público.

Lo anterior, debido a que la información que se pudo recopilar de asentamientos clasificados como "regularizados" presenta limitaciones respecto a la tenencia de suelo y sobre la fuente que proporcionó y validó la información. Por una parte, la tenencia social implica únicamente la expropiación del suelo (desincorporación del régimen social al privado), donde no se tiene información precisa sobre el porcentaje de predios titulados, por otra parte, en la tenencia de suelo privada, los polígonos regularizados dan cuenta sobre la inscripción de los polígonos al ayuntamiento, pero no se tiene información precisa sobre el resto del proceso urbanístico correspondiente a la recepción y titulación de esas zonas urbanas.

Una segunda lectura sobre estos polígonos corresponde a la del contexto donde se encuentran, mismos que corresponden a la heterogeneidad de los municipios del AMG, por lo que se identifica que existen asentamientos en entornos urbanos, y en entornos rurales, teniendo estos últimos dinámicas diferentes de conformación e incumplimiento a la normativa respecto a las zonas urbanas.[5]

[5] *Ver caso de proceso de conformación y consolidación de un asentamiento de origen irregular en zonas rurales. https://www.imeplan.mx/en/entrevistas/localidad-agua-escondida-zapotlanejo*



Mapa 2. Asentamientos humanos de origen irregular
Fuente: Elaboración propia con base a los datos generados por TECHO e inventarios de polígonos en conflicto con la tenencia del suelo de los municipios que conforman el AMG, Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y el Instituto Nacional de Suelo Sustentable.

De forma complementaria, a partir del insumo proporcionado por el IMEPLAN se analizaron todas aquellas variables relacionadas con el acceso a servicios básicos contenidas en los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010[6], lo cual permitió identificar las zonas más rezagadas en cuanto al acceso a electrificación y saneamiento. Por otro lado, a través de la vinculación con otras organizaciones de la sociedad civil fue posible identificar colonias con una alta probabilidad de cumplir con las características de la definición de la unidad de análisis, mismas que fueron consideradas en las etapas de identificación de los asentamientos a incluir en la caracterización.

Construcción y validación de instrumentos

Los instrumentos se desarrollaron con base a la experiencia adquirida en 12 países de latinoamérica (Chile (2001 y 2018), Uruguay (2010), Costa Rica (2013), Nicaragua (2013), Colombia (2015), Paraguay (2015), Venezuela (2015), Guatemala (2016), Argentina (2016), Honduras (2018), Perú (2018), Uruguay (2019)) donde se han realizado estudios similares de caracterización de asentamientos irregulares. La adaptación de estos al contexto local fue realizada por TECHO México con la colaboración y asesoría del Centro de Investigación Social de TECHO Internacional (CIS), mientras que su revisión y aprobación estuvo a cargo de la comisión técnica asesora del proyecto, determinada por el IMEPLAN y conformada por expertos en el tema.

[6] *A la fecha de publicación del estudio el INEGI ha publicado los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020, no obstante, al momento de realización de las encuestas la información del Censo de Población y Vivienda 2010 era la información vigente con la escala necesaria para determinar las zonas prioritarias para la aplicación de encuestas.*

Planificación y conformación del equipo de trabajo para la recolección de información y procesamiento de resultados

La planificación de los equipos de personas se realizó de acuerdo a las necesidades particulares de cada etapa de trabajo para la recolección y el procesamiento de la información, conformado en lo general por el trabajo en territorio y el trabajo que se realiza posteriormente para el procesamiento e interpretación de los resultados.

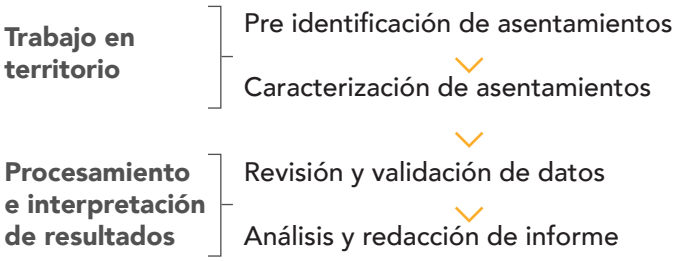


Imagen 1. Estructura de etapas de elaboración del informe
Fuente: Elaboración propia

El trabajo en territorio consta de dos grandes etapas en las que se realizaron capacitaciones previas donde se abordaron cuestiones técnicas del instrumento de levantamiento y los dispositivos para su aplicación, seguridad, y habilidades blandas para garantizar una comunicación efectiva con los referentes en las comunidades.

PRE IDENTIFICACIÓN DE ASENTAMIENTOS

Durante esta etapa se contó con la participación constante de 16 participantes, liderados por un coordinador responsable de definir previamente las zonas a visitar durante cada fin de semana.

Esta etapa se implementó con la finalidad de validar en campo el cumplimiento de los criterios de la unidad de análisis con la ayuda de un breve formulario diseñado específicamente para ello[7]. Si los asentamientos visitados cumplían con la definición operativa, se iniciaba la búsqueda de referentes[8] que habitaran en el lugar hasta obtener sus datos de contacto para, posteriormente, agendar una cita para el levantamiento masivo.

[7] *Ver anexo 1 "Ficha de rastrillaje"*
[8] *Se denomina referente a la persona que sirvió como informante para esta investigación, su perfil es descrito a profundidad en el apartado "¿Quiénes participaron en la encuesta?".*

Duración de la etapa
8 de septiembre 2018 - 31 de octubre de 2018

CARACTERIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS (LEVANTAMIENTO MASIVO DE INFORMACIÓN).

Debido a la magnitud del levantamiento final, se diseñó una estructura que garantizara la cobertura territorial y temporalidad definida. El modelo se replicó en cuatro sedes (escuelas) situadas en localizaciones estratégicas en los municipios para facilitar el desplazamiento a los asentamientos. A continuación, se describen los roles y sus actividades generales durante el levantamiento:

A. Coordinador territorial:
   Responsable de la correcta ejecución de la metodología, diseño de las herramientas de monitoreo y seguimiento durante el levantamiento.
B. Coordinador de logística:
   Responsable de la gestión de los insumos necesarios para el levantamiento.
C. Jefes de escuela:
   Responsables del adecuado desarrollo de las actividades en cada sede, uno de ellos se encarga del correcto funcionamiento al interior de la sede mientras el otro se encarga de monitorear las actividades del levantamiento.
D. Zonal:
   Responsable del seguimiento de la agenda programada, entrega y recolección del material utilizado en campo, validación del vaciado de encuestas y monitoreo en tiempo real de los participantes en campo.
E. Encargado de ruta:
   Responsable de transportar a los encuestadores entre los puntos de encuentro previamente establecidos y hacia la sede correspondiente de forma segura y garantizando el cumplimiento de la agenda programada.
F. Encuestador:
   Responsable de la correcta aplicación del instrumento en territorio.

Una vez que se agendaron citas con todos los referentes previamente contactados, los participantes de todas las regiones de TECHO México se dedicaron, durante dos días, a visitar todos los asentamientos para aplicar el cuestionario[9] que permitió documentar las principales características de los mismos.

[9] *Ver anexo 2 "Ficha de comunidad"*

Duración de la etapa[10]
15 - 16 de diciembre de 2018

REVISIÓN Y VALIDACIÓN DE DATOS

El levantamiento se realizó en tabletas electrónicas por medio de la plataforma de Kobo Toolboox, herramienta que facilitó el trabajo de las jornadas de levantamiento en territorio y el monitoreo del avance de los encuestadores. Posteriormente, los procesos aplicados fueron sometidos a evaluación y validación por parte de la comisión técnica del proyecto.

ANÁLISIS Y REDACCIÓN DE INFORME

La propuesta de análisis y de redacción del presente informe es resultado del trabajo en conjunto realizado entre la Dirección de Planeación Metropolitana del IMEPLAN y TECHO. Al igual que en etapas anteriores, el resultado de esta etapa fue sujeto a evaluación y validación por parte de la comisión asesora del proyecto.

La estructura consiste en describir de forma puntual los principales hallazgos de manera textual y estadística, así como establecer la forma correcta de interpretación de cada uno de los resultados. Además de lo anterior, para cada resultado se realizó un breve análisis por parte de la Dirección de Planeación Metropolitana del IMEPLAN para dar contexto normativo e institucional de las condiciones locales de los asentamientos, e incluso identificar oportunidades de acción y trabajo a desarrollar en las didistintas instancias de la Coordinación.

[10] *Se realizaron visitas posteriores durante la tercera y cuarta semana del 2019.*

Alcances y limitaciones del informe

El presente apartado tiene como objetivo describir los alcances y limitaciones de las etapas de la elaboración del estudio y de los instrumentos que se utilizaron.

Pre identificación de asentamientos

Durante esta etapa se levantaron un total de 172 encuestas de las cuales se descartaron veinte debido a que no cumplían con la definición operativa, conservando un total de 152 encuestas válidas. Las principales limitaciones de esta etapa estuvieron vinculadas a la situación de inseguridad y desconfianza. En primer lugar, se percibía renuencia al proyecto por parte de los habitantes, por lo que se incrementó el tiempo de aplicación, ya que fue necesario dialogar con los y las referentes para motivarlos a participar. La desconfianza manifestada responde a múltiples acercamientos previos, realizados por diversos actores, que no fueron considerados exitosos o de provecho.

Caracterización de asentamientos

Esta etapa concluyó con 107 encuestas levantadas en territorio, en las que no fue posible cubrir el 100% de las citas planeadas durante el periodo de levantamiento comprendido entre el 15 y 16 de diciembre debido a cancelaciones de último momento por parte de los referentes, sin embargo, los 9 asentamientos que quedaron pendientes fueron encuestados dentro del periodo subsiguiente del 17 al 27 en enero del 2019.

Instrumentos de levantamiento

Como se mencionó anteriormente, los instrumentos de levantamiento fueron diseñados por TECHO México, con apoyo del Centro de Investigación Social de TECHO Internacional. Ambos cuestionarios fueron programados de tal manera que su aplicación fuera lo más natural y breve posible, incluyendo lógicas de exclusión y criterios de validación que ocultaban y mostraban determinadas pre-

guntas en función de las respuestas previamente ingresadas. Posteriormente, fueron revisados y aprobados por la comisión técnica del proyecto en sesiones de trabajo independientes. A continuación, se describe el objetivo y contenido de cada uno de estos:

PRE IDENTIFICACIÓN DE ASENTAMIENTOS

Instrumento: Ficha de rastrillaje
Tiempo de levantamiento: 5 minutos aprox.

El objetivo de este instrumento es comparar en campo las condiciones del asentamiento con la definición operativa misma que permite identificar al referente que será entrevistado durante el levantamiento masivo. Además, este cuestionario incluye un apartado dedicado a encontrar otros asentamientos mediante la técnica de muestreo en cadena o bola de nieve. Esta consistió en preguntar a los referentes si tenían conocimiento de algún otro sitio con condiciones similares en las cercanías, permitiendo ampliar la cantidad de asentamientos potencialmente viables de ser incluidos en el presente estudio. (Ver Anexo 1)

CARACTERIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS

Instrumento: Ficha de caracterización
Tiempo de levantamiento: 40 minutos aprox.

La ficha de caracterización (ver Anexo 2) fue diseñada para identificar los principales elementos socioterritoriales de los asentamientos irregulares en situación de pobreza a partir de los testimonios de referentes comunitarios. Los temas abordados en la encuesta son:

Perfil del referente:
Datos generales sobre las características demográficas como edad y seño, la antigüedad en el asentamiento y/o pertenencia a algún tipo de organización comunitaria o vecinal.

Conformación y crecimiento histórico:
Procesos de conformación y consolidación relacionado con el período y motivo de llegada de los primeros habitantes, el proceso de demarcación de las calles y lotes, y aspectos relacionados con las características del lugar en donde se asientan.

Población:
Dinámica poblacional en los últimos años, en donde se toma en cuenta las características de conformación y estructura de las viviendas y comunidad, tomando como referente, el lugar de origen de la población y características de los habitantes por vivienda.

Legalidad:
Considera la tenencia de los lotes, las causas de irregularidad, los actores que han promovido la regularización de los terrenos, las instituciones que se han visto involucradas en el proceso, así como las situaciones y/o condiciones de vulnerabilidad como desalojo y la materialidad de las viviendas.

Servicios básicos e infraestructura:
Cobertura, calidad y métodos alternativos y formas de organización de los principales servicios e infraestructura pública como el agua potable, el drenaje, la electricidad, el alumbrado público y la recolección de residuos sólidos y seguridad.

Organización y participación:
Procesos de organización comunitaria en donde se identificaron los tipos de organizaciones, los motivos y los resultados de la organización

Seguridad:
Percepción de seguridad en el interior de los asentamientos, considerando la presencia y el lugar de origen de las pandillas.

Equipo de TECHO México para el levantamiento de encuestas en uno de los 4 sitios de pernoctación y monitoreo. Centralidad satélite, Coyula
Fuente: TECHO

Actores e instancias que participaron en el proceso de elaboración del informe

Para la realización de este trabajo se contó con la participación de diversos actores a lo largo de todo el proceso con la intención de reforzar su implementación. A continuación se describen las personas e instancias involucradas y sus roles.

Comisión técnica asesora:

Como parte de las obligaciones pactadas en el convenio de colaboración, el IMEPLAN, a través de la Dirección de Planeación Metropolitana, determinó una comisión asesora con la finalidad de dar soporte a los aspectos técnicos del proyecto en las etapas ligadas al levantamiento de la información y análisis de esta. Dicha comisión estuvo conformada por:

Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN)
Director de Planeación Metropolitana.
Gerente Técnico de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo.
Coordinador de Análisis Territorial.

Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM)
1 Representante.

Mesa Metropolitana de Gestión del Suelo y Ordenamiento Metropolitano (MMGSOM)
1 Representante.

TECHO
Director Social.
Coordinador Territorial.
1 Asesor técnico.[11]

[11] *Esta posición fue cubierta por la dirección nacional de investigación social de TECHO México*

Universidad de Guadalajara (UdeG)
1 Investigador especializado del Departamento de Estudios Regionales – INESER.

Gobierno de Zapopan
Jefatura de Regularización.[12]

Gobierno de San Pedro Tlaquepaque
Departamento de Regularización de Predios.

Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco
Dirección de Regularización y Ordenamiento de los Centros de Población.

Instituto Nacional de Suelo Sustentable
Director Técnico

Las y los referentes vecinales

El levantamiento de información se apoyó en la participación de vecinas y vecinos que se consideran referentes de la comunidad. La validación de referentes se justificó con relación a si la persona vive en el asentamiento, participa voluntariamente junto con otras personas en la mejora de su comunidad o que, por su rol (formal o no) en la comunidad, se reconoce a sí misma y/o desde la mirada de otras personas y/o habitantes como un agente clave. Durante el levantamiento de información, en muchos de los casos, se contó con la participación de más de un/a referente de la comunidad, por lo que se realizaron entrevistas individuales y colectivas según el caso. Un ejemplo de los/as referentes identificados son:

- Presidente o presidenta de colonos, delegados, regidores, y otras autoridades formales.
- Miembros activos de distintos comités comunitarios (agua, DIF, padres de familia, etc.)
- Figuras de autoridad moral.
- Persona con mayor antigüedad, comerciantes, personas involucradas en actividades comunitarias, profesores, etc.

De esta manera, la información recabada acerca de la trayectoria del asentamiento tiene como base el conocimiento empírico del o los referentes comunitarios. Como parte del muestreo en cadena no probabilístico, la participación del o los referentes contribuyó a la identificación de asentamientos con características similares a su comunidad, que no fueron identificados previamente.

Las y los voluntarios

Jóvenes voluntarios y voluntarias de entre 16 y 26 años fueron capacitados en la parte técnica del levantamiento para el correcto llenado del instrumento durante la entrevista, así como en el ejercicio cartográfico que se realizó con los referentes para delimitar el territorio que corresponde al asentamiento. Por su parte, los miembros de la Dirección de Planeación Metropolitana del IMEPLAN participaron como observadores del territorio y del proceso del levantamiento de información.

La participación de voluntarios y voluntarias de TECHO y funcionarios del IMEPLAN, fue sustancial para el levantamiento de información para dar cobertura a las entrevistas programadas

[12] La selección de los municipios a integrar la Comisión se hizo de acuerdo a la relevancia de la problemática en su territorio y su nivel de trabajo en torno a ella. El hecho de que no hayan estado en la Comisión los demás municipios, no influyó negativamente en el nivel de involucramiento y participación en el proyecto.

ESTRUCTURA DEL INFORME

¿Cómo debe ser leído este informe?

El presente informe es un acercamiento a los asentamientos humanos irregulares en situación de pobreza del Área Metropolitana de Guadalajara, que busca entender la dinámica de conformación de estas comunidades y su relación con el Área Metropolitana y no como un estudio que pretenda facilitar información exhaustiva sobre cada asentamiento identificado. Para esto, el documento se presenta en cinco temas:

1. Perfil de las y los referentes vecinales.
2. Conformación y crecimiento histórico.
3. Tenencia y mercado de suelo.
4. Servicios básicos, equipamiento e infraestructura.
5. Organización y participación social.

Los temas buscan construir una fotografía de la realidad dinámica de los asentamientos humanos irregulares que se encuentran en las ciudades, particularmente en las metrópolis.

La lectura de este estudio se divide en los temas mencionados, en donde, cada apartado presenta los resultados obtenidos en el levantamiento de información que se dividen en dos narrativas: la primera es la descripción e interpretación precisa de los resultados de la encuesta de parte de TECHO México, mientras que la segunda corresponde a las "Reflexiones para la Coordinación Metropolitana del AMG", redacción que comprende un estudio sobre el contexto normativo, institucional y social vinculado a la temática del apartado en cuestión, orientando de esta manera; a la comprensión de las causas y efectos en el escenario local y de México como país, ya que existen las mismas condiciones normativas para determinados casos de tenencia del suelo y fenómenos similares económicos y migratorios que se derivan de la conformación de los asentamientos irregulares.

El fin último de estas reflexiones es definir líneas de acción y de trabajo, en primera instancia para los distintos instrumentos de planeación metropolitana que se hacen desde la Direccción de Planeación Metropolitana, pero de manera extensiva arroja áreas de trabajo para todos los miembros de la gobernanza metropolitana que deben abordar el tema.

El estudio se enmarca en un contexto regional con el objetivo de caracterizar a los asentamientos irregulares de América Latina y el Caribe con una metodología unificada. Busca ser un aporte territorial de los distintos aspectos de los asentamientos humanos irregulares al diseño de políticas públicas integrales y focalizadas en la organización del territorio urbano que garanticen el derecho a la ciudad de todas y todos sus habitantes.

Colonia indígena Sergio Barrios,
Centralidad emergente San Lucas Evangelista
Fuente: IMEPLAN

CAPÍTULO 1
PERFIL DE LAS Y LOS REFERENTES VECINALES

Este capítulo inicial presenta datos generales sobre las y los referentes que participaron en la caracterización. Contiene características demográficas como edad y sexo, la antiguedad en el asentamiento y la pertenencia a algún tipo de organización comunitaria o vecinal. El análisis de este capítulo contiene reflexiones sobre estos datos, así como de la inexistencia de suficientes datos previos que permitan mejores políticas acerca de la temática.

Colonia Buenos Aires,
Centralidad periférica Miravalle
Fuente: TECHO

Colonia indígena Sergio Barrios,
Centralidad emergente San Lucas Evangelista
Fuente: TECHO

Objetivo

Antes de analizar las características de los asentamientos irregulares (en adelante asentamientos) recolectadas durante esta investigación, es preciso que se elabore un perfil de los referentes que participaron como informantes clave, a fin de comprender el origen de la información obtenida y conocer quiénes son los agentes clave en la vida comunitaria de las colonias.

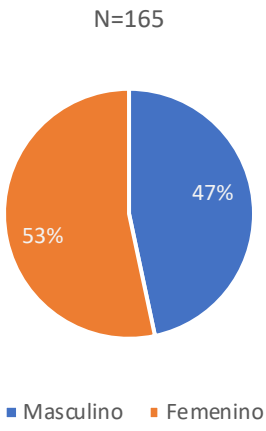
Para el presente estudio, TECHO identificó como referentes comunitarios a los y las vecinas que participan voluntariamente en la mejora de su comunidad o quienes, por su rol y/o antigüedad en la misma, se reconocen a sí mismos desde la mirada de otros pobladores como actores con conocimiento de las condiciones de su entorno, lo que de una u otra manera, los confirma como actores relevantes en la dinámica comunitaria.

Resultados

De acuerdo con la información obtenida a través del cuestionario aplicado a referentes vecinales, se presentan los siguientes resultados.

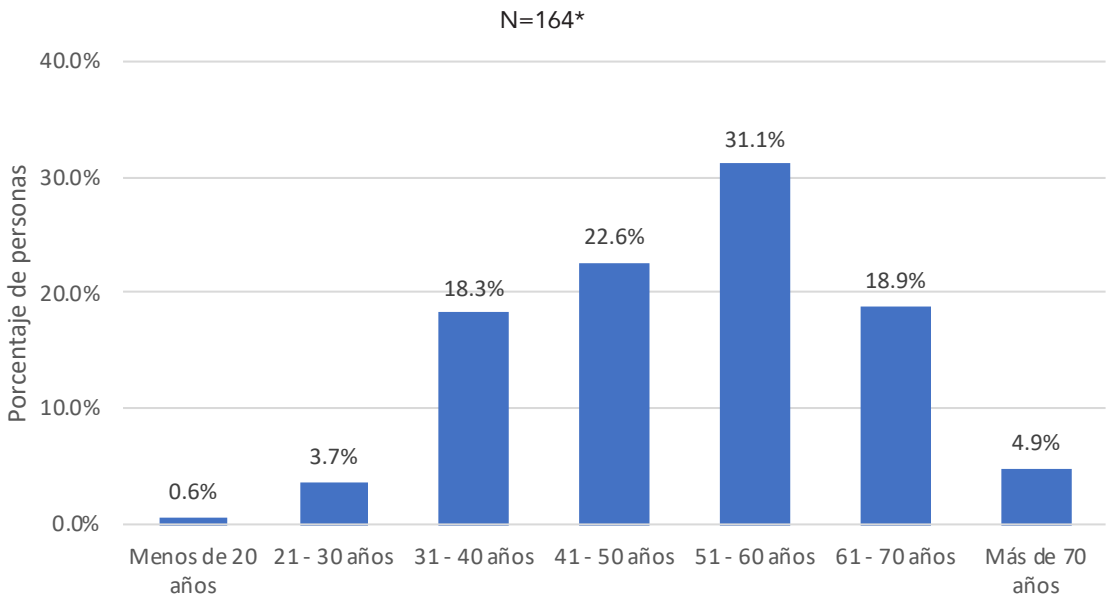
- El 53.3% de las personas referentes se identifican como mujeres, mientras que el 46.7% son hombres.
- El rango etario que presentan las personas va desde los 20 a los 88 años, siendo predominante la participación de referentes con una edad entre 51 a 60 años (31%).

Gráfica 1. Sexo del referente



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

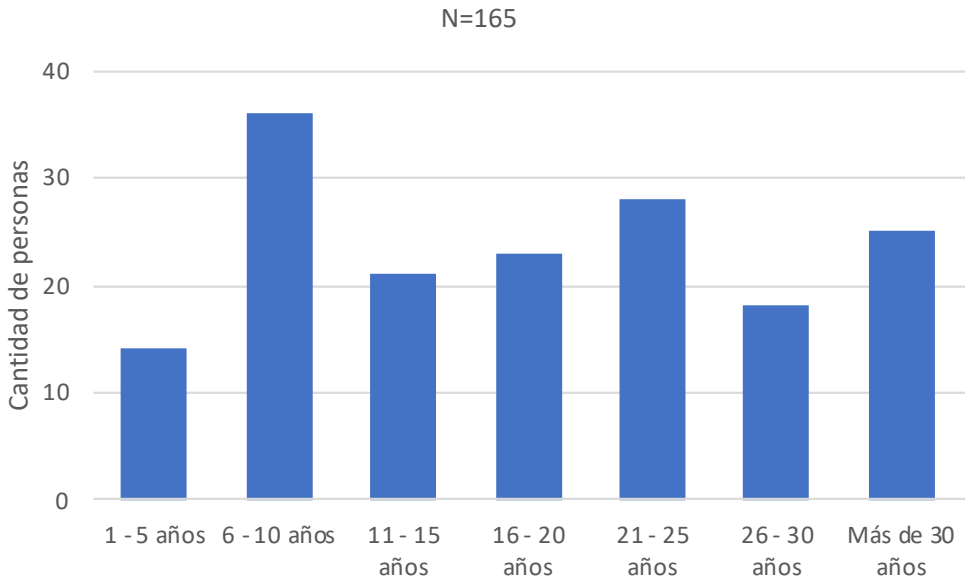
Gráfica 2.
Edad del referente



**La diferencia de valor con la gráfica anterior se debe a que un referente se negó a proporcionar su edad.*
Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

En segundo lugar, se consultó sobre el tiempo que los referentes (él y ella) llevaban viviendo en la comunidad. Al respecto, la mayoría respondió haber vivido en el asentamiento desde su conformación o en periodos cercanos a este suceso. Es importante considerar que el resto manifestaban haber vivido previamente en otro asentamiento por lo que, en general, se considera que la experiencia de las y los referentes tendrá un sesgo favorable al estudio en el sentido de que sus respuestas están sustentadas en el conocimiento del proceso histórico y social del proceso de conformación y consolidación de un asentamiento.

Gráfica 3.
Antigüedad del referente viviendo en la colonia

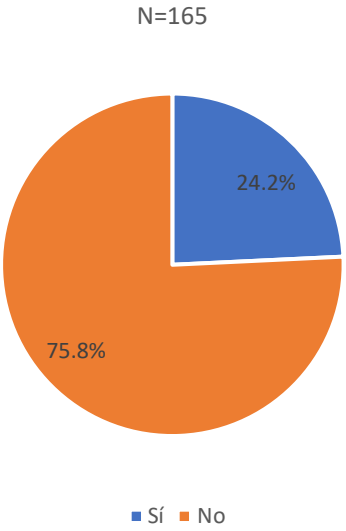


Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

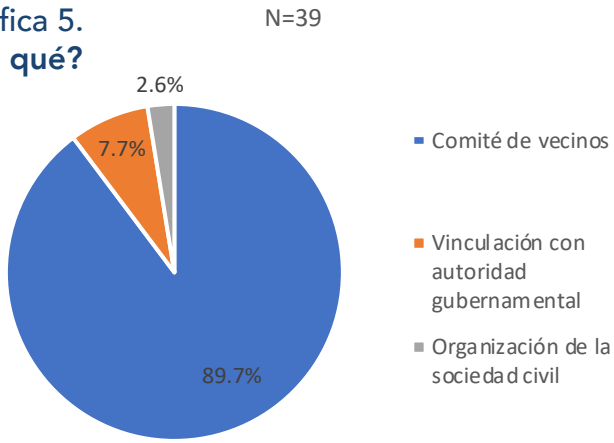
Finalmente, se preguntó a los referentes si contaban con algún cargo formal en el asentamiento, entendiendo esto como su participación dentro de un espacio definido y consolidado de organización como el ser parte del comité de vecinos. A esta pregunta, 75.8% respondió de forma negativa, lo cual provoca múltiples interpretaciones y puede significar que la organización del asentamiento corresponde a una estructura no formal, por otra parte, de existir una organización; sus miembros no se involucraron en el presente estudio o quienes participaron en el estudio no se identifican como tal o que a pesar de ser actores relevantes, no ven como algo fundamental trabajar dentro del marco de estas organizaciones.

Por otro lado, el 24.2% que respondieron de manera afirmativa corresponde a 39 referentes de los cuales, 35 pertenecen al comité vecinal, mientras que solamente 3 personas manifestaron tener algún tipo de vinculación con la autoridad gubernamental para el seguimiento de programas y sólo un caso manifestó pertenecer a una organización de la sociedad civil.

Gráfica 4. ¿Tiene algún cargo de autoridad formal en la colonia?



Gráfica 5. ¿En qué?



Derivado de estos resultados, surgen dos cuestionamientos relevantes en cuanto a la asociación vecinal dentro de los asentamientos. En primer lugar, sería relevante comprender ¿por qué la mayoría de las y los referentes no ostentan cargos dentro de las asociaciones que oficialmente representan a la comunidad ante el gobierno? ¿Cuál fue la razón por la que se involucraron?

En segundo lugar, surge la duda respecto a qué tipo de estrategias deben ser diseñadas o se están implementando para aproximarse a estas personas y generar, de manera conjunta, soluciones a los problemas de la informalidad de los territorios que habitan.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

El proceso de diagnóstico y planeación que el IMEPLAN está realizando en torno al fenómeno de asentamientos irregulares reconoce la multifactorialidad en las causas de este tema (Rodríguez, 2012). Bajo este enfoque, se analiza la relación entre componentes que inciden en la temática tales como: el institucional, el normativo, el territorial y el socioeconómico, mismos que forman parte sustancial para identificar e integrar la visión de sus habitantes.

En la búsqueda de documentos antecedentes al presente, se identifica que en términos metropolitanos no se han abordado institucionalmente las problemáticas y las buenas prácticas de los habitantes de los asentamientos. En contexto, en el Área Metropolitana de Guadalajara se han realizado dos documentos para la construcción del perfil del ciudadano metropolitano: "Caracterización del ciudadano metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara.", publicado por ONU-Hábitat en conjunto con el Gobierno de Jalisco en 2016 (ONU-Hábitat y Gobierno de Jalisco, 2016); y "Ciudadano Metropolitano. El perfil del tapatío según los datos de Jalisco Cómo Vamos", publicado por el observatorio ciudadano Jalisco Cómo Vamos en 2015 (Jalisco Cómo Vamos, 2015).

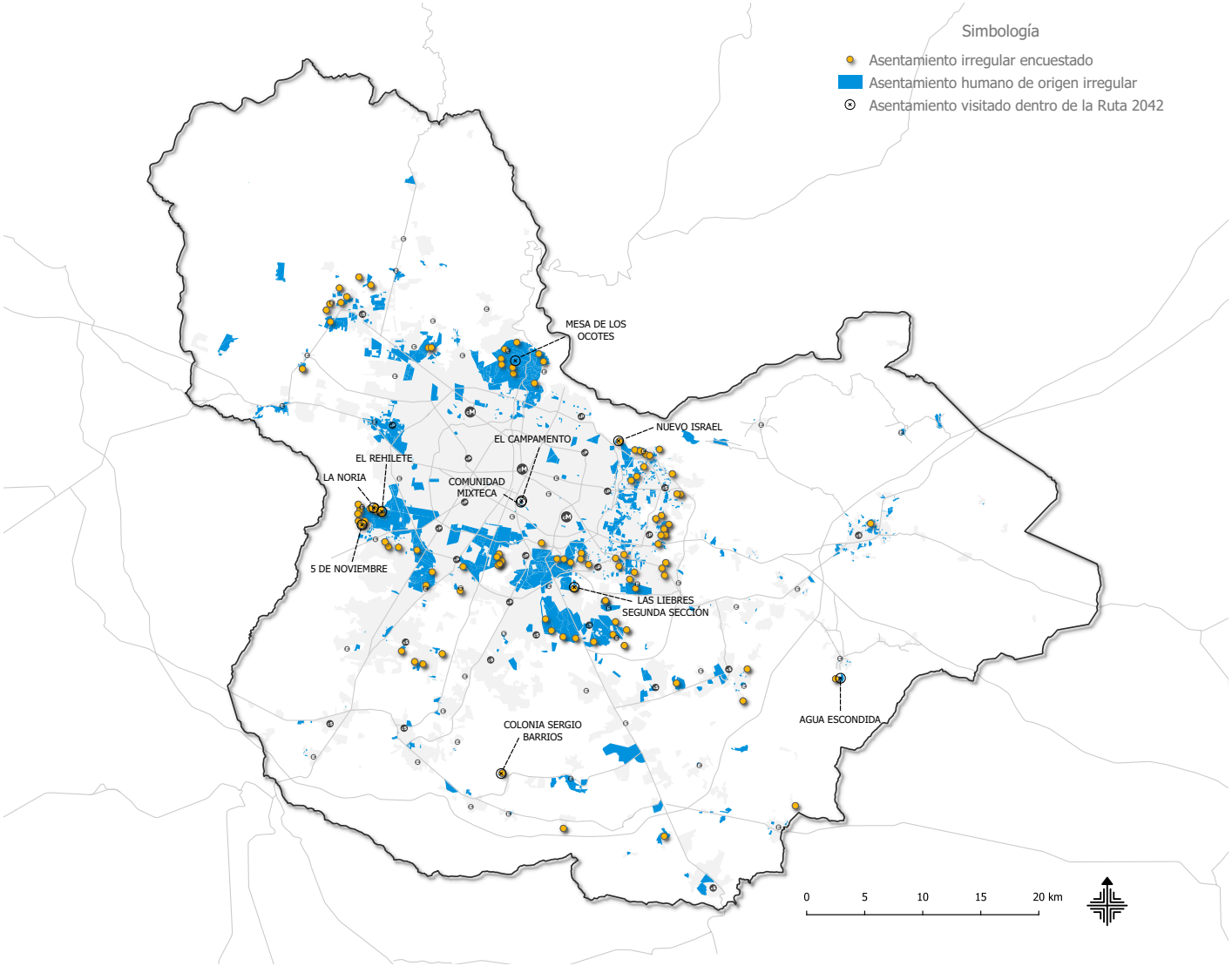
Si bien, estos documentos fueron elaborados con un objetivo específico y una metodología para su cometido, cabe mencionar que, en ninguno se aborda a profundidad la condición de vida de los habitantes de asentamientos irregulares, quienes en estimaciones realizadas por el IME-

PLAN; representan el 24% de los habitantes de la metrópoli (1,248,642 habitantes) (INEGI, 2020).

Esta omisión en la identificación de las necesidades específicas de los asentamientos es coincidente con los resultados de la encuesta en la que se identifica que el 27% de los asentamientos caracterizados no fueron encuestados por el Censo poblacional 2010 del INEGI, aún cuando la mayoría de ellos existían previo a ese año (ver apartado 2.3.1 Asentamientos censados).

En relación a lo anterior, ante el rezago o desactualización de los datos ofrecidos por los censos a nivel federal, es fundamental que a nivel local se continúen impulsando acciones que contribuyan a la visibilización de las condiciones de vida de la población, y en particular, de las condiciones de los que habitan en asentamientos irregulares. Una de las acciones es la continuidad en el desarrollo de la caracterización para ampliar la base de datos a nivel municipal.

De igual manera, es importante que las instituciones de los distintos niveles de gobierno continúen ampliando los espacios y metodologías en sus procesos de planeación para incorporar la totalidad de dinámicas y contextos del territorio para que, específicamente; se generen herramientas para este grupo de población. Una metodología que podría recuperarse y adecuarse para dicho fin, es la que se lleva a cabo en el Programa "Ruta 2042" de la Dirección de Planeación Metropolitana del IMEPLAN que, a través de generar las bases para una participación ciudadana más amplia, apunta a la co-construcción de instrumentos de planeación metropolitana.



Mapa 3. Ubicación de asentamientos caracterizados y asentamientos analizados a través del Programa "Ruta 2042".
Fuente: Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO, Ruta 2042 e inventarios de polígonos en conflicto con la tenencia del suelo de los municipios que conforman el AMG, Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y del Instituto Nacional de Suelo Sustentable.

En el marco del programa, se han realizado sesiones de trabajo en 10 asentamientos irregulares desde el periodo 2017 - 2018, en las que se ha entrevistado a sus habitantes para caracterizar las causas de su hábitat en los asentamientos, así como su percepción sobre las condiciones urbanas y sociales de su entorno. La relación entre los asentamientos donde ha trabajado el IMEPLAN y aquellas que forman parte del presente estudio, se muestran en el Mapa 3.

Además de los habitantes de asentamientos, se consideró relevante en el marco de dicho programa, el fortalecimiento al trabajo integrado con los agentes que intervienen en el tema dentro del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). El trabajo con funcionarios de dependencias gubernamentales que se desempeñan en materia de regularización del suelo y vivienda, académicos, representantes de ejidos donde se encuentran asentamientos irregulares y con organizaciones civiles es en parte, el que ha hecho posible que se realice la Caracterización Social y de Entorno Urbano en Asentamientos Irregulares del AMG.

El resultado de estas reuniones ha servido para generar una serie de documentos sobre los procesos administrativos, económicos y sociales en torno a la irregularidad los cuales soportan las estrategias que finalmente, se plasmarán en el Programa de Desarrollo Metropolitano.

Conclusiones

A los efectos de este apartado referente a la caracterización de las y los referentes vecinales, consideraremos a los asentamientos irregulares como comunidades dentro de la metrópoli, mismos que tienen cualidades propias de estos espacios, lo cual nos permite reflexionar sobre el rol comunitario de las personas referentes contactadas.

Como se menciona anteriormente, se identifican como referentes comunitarios a los y las vecinas que participan voluntariamente en la mejora de su comunidad o quienes por su rol y/o antigüedad en la misma, se reconocen (ya sea auto reconocimiento o por la comunidad) como personas con conocimiento de las condiciones de su entorno que a su vez, son claves en la dinámica comunitaria.

La distribución de las y los referentes según su género no muestra diferencias significativas, sin embargo, donde encontramos una diferencia interesante es en el rango etario de estas puesto que, el 31% tiene entre 51 y 60 años. Esto nos permitiría pensar en la conformación etaria propia de los asentamientos irregulares, pero también en la importancia del conocimiento histórico y social del lugar que esas personas tienen. Es desde ese conocimiento, que una parte de esta caracterización se sustenta.

Otro de los hechos que resalta este apartado es la baja participación de las personas referentes en espacios de organización colectiva (asociaciones civiles, comisiones vecinales, etc). Si bien, no es un elemento que llame la atención respecto a los niveles de participación ciudadana en el colectivo del AMG, por lo que se propone que en estos espacios irregulares existan mejores estrategias que acerquen a esta población a los mecanismos participativos que las leyes federales y estatales contemplan. Aún cuando hablamos de espacios en los cuales algunas de las necesidades básicas humanas no se encuentran satisfechas y cuyos habitantes quedan en muchas ocasiones, por fuera de las dinámicas centrales de la ciudad; es necesario pensar en diferentes formas de aproximación a sus necesidades mediante una escucha activa y reflexiva a sus propuestas.

Desde el IMEPLAN como parte de la construcción de los instrumentos de planeación, se reconoce la importancia de generar espacios de participación amplios y accesibles para estas comunidades, como la "Ruta 2042", que ayuda al fortalecimiento del diagnóstico, pero que también aporta en la creación de redes de soporte entre los distintos agentes (públicos y privados), fortaleciendo el marco de gobernanza para generar resultados más efectivos en la resolución de problemáticas inherentes a esta forma de habitar el territorio. A lo largo de este trabajo institucional, es necesario que se reflejen adecuadamente los instrumentos de planeación municipales, así como las instancias de orden federal y estatal que intervienen en la gestión de los asentamientos irregulares.

Colonia Indígena Sergio Barrios,
Centralidad emergente San Lucas Evangelista
Fuente: TECHO

CAPÍTULO 2 CONFORMACIÓN Y CRECIMIENTO HISTÓRICO

Este capítulo contiene información que da cuenta de los procesos de conformación y consolidación de los asentamientos caracterizados donde se presentan y se analizan datos respecto a su ubicación en el área metropolitana, los años de llegada, motivos de las y los primeros habitantes y la demarcación de las calles y lotes que permitirían su estructura original. Al mismo tiempo, se realiza un análisis acerca del suelo en el cual se ubican, pensando en el uso previo de éstos y en los factores de riesgo de los lugares donde se sitúan. A continuación, se hace una consulta sobre la existencia de censos oficiales y extraoficiales sobre los asentamientos y sus pobladores, la llegada de nuevos habitantes y sus motivos, así como los motivos de abandono del asentamiento. Por último, se analizan las condiciones en las que los nuevos núcleos familiares habitan en el asentamiento, ya sea por la construcción de nuevas viviendas o la habitabilidad en hogares pertenecientes a sus familias de origen, lo cual en varios casos; significan condiciones de hacinamiento.

Vista aérea de las centralidades emergentes Las Mesas y La Higuera (2015)
Fuente: IMEPLAN

Colonia Buenos Aires, Centralidad periférica Miravalle
Fuente: TECHO

Ubicación

Localización y municipio

Objetivo

El análisis del emplazamiento de los asentamientos caracterizados y su distribución dentro del Área Metropolitana de Guadalajara puede evidenciar patrones espaciales que permiten identificar la relación existente entre los asentamientos, su entorno próximo y el contexto metropolitano.

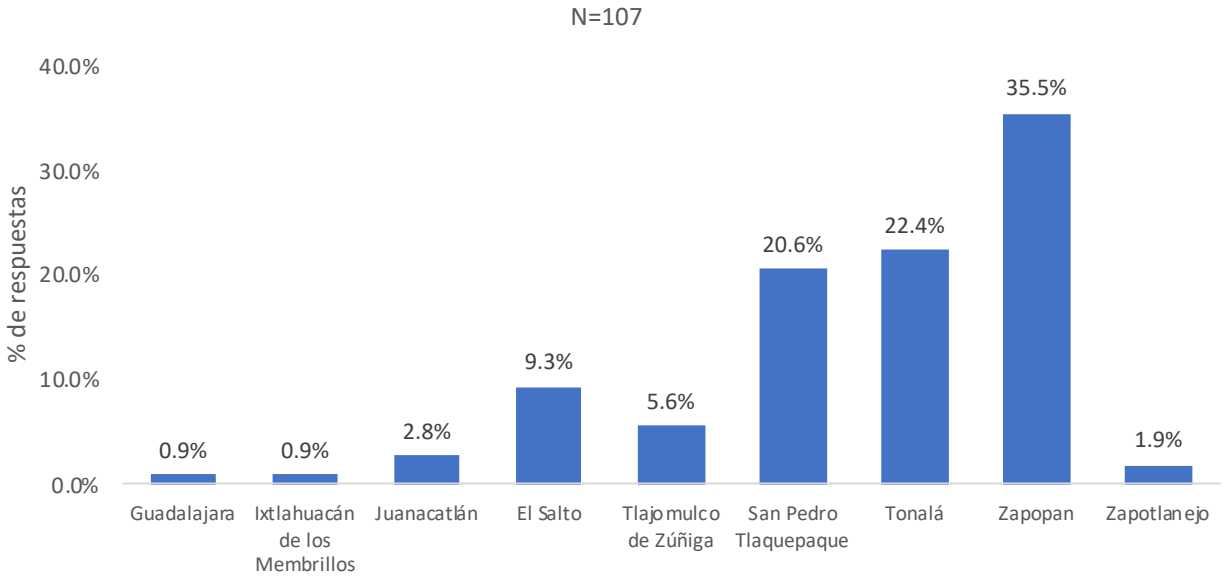
Se debe aclarar que, para este caso, la declaración del referente vecinal con relación a la ubicación exacta de su vivienda; puede no corresponder a los registros administrativos debido a que en algunos asentamientos que se ubican en zonas de conflictos entre límites municipales, se identificaron inconsistencias en el municipio registrado entre comprobantes de domicilio de una misma dirección; situación que genera confusión entre los habitantes sobre cuál es el municipio al que pertenecen.

Además de lo anterior, es importante recuperar el hecho de que las cifras derivadas de la caracterización responden al contexto de una parte del universo de estudio correspondiente a todos los asentamientos de origen irregular en el área metropolitana, por lo que los resultados no pueden ser interpretados como un reflejo generalizado de la cantidad y situación de éstos en los municipios.

Resultados

- El 78.5% del total de los asentamientos caracterizados se concentra en los municipios de Zapopan (35.5%), Tonalá (22.4%) y San Pedro Tlaquepaque (20.6%).
- Guadalajara e Ixtlahuacán de los Membrillos son los municipios en donde se identificaron menos asentamientos que cumplieran con la definición operativa especificada para el estudio, en estos municipios se identificó respectivamente un solo caso.

Gráfica 6. **Porcentaje de la cantidad de asentamientos caracterizados por municipio**



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Los asentamientos en el AMG se han desarrollado en zonas con algunas características similares: cercanía a vías de comunicación, bajo costo del suelo y ubicación en las periferias de la ciudad. Lo anterior, surge del aprovechamiento y de la falta de control del territorio municipal, cabe mencionar que, quienes los habitan buscan las facilidades que tienen las áreas urbanas consolidadas pero, posiblemente no tienen los recursos para pagar una renta o comprar un terreno en esos espacios.

Generalmente, los asentamientos se establecen cerca de vías principales o regionales, lo que les permite cierta conectividad con el interior de la ciudad, acceso a los servicios y equipamientos que no se tienen en los propios asentamientos, así como a fuentes de empleo y educación.

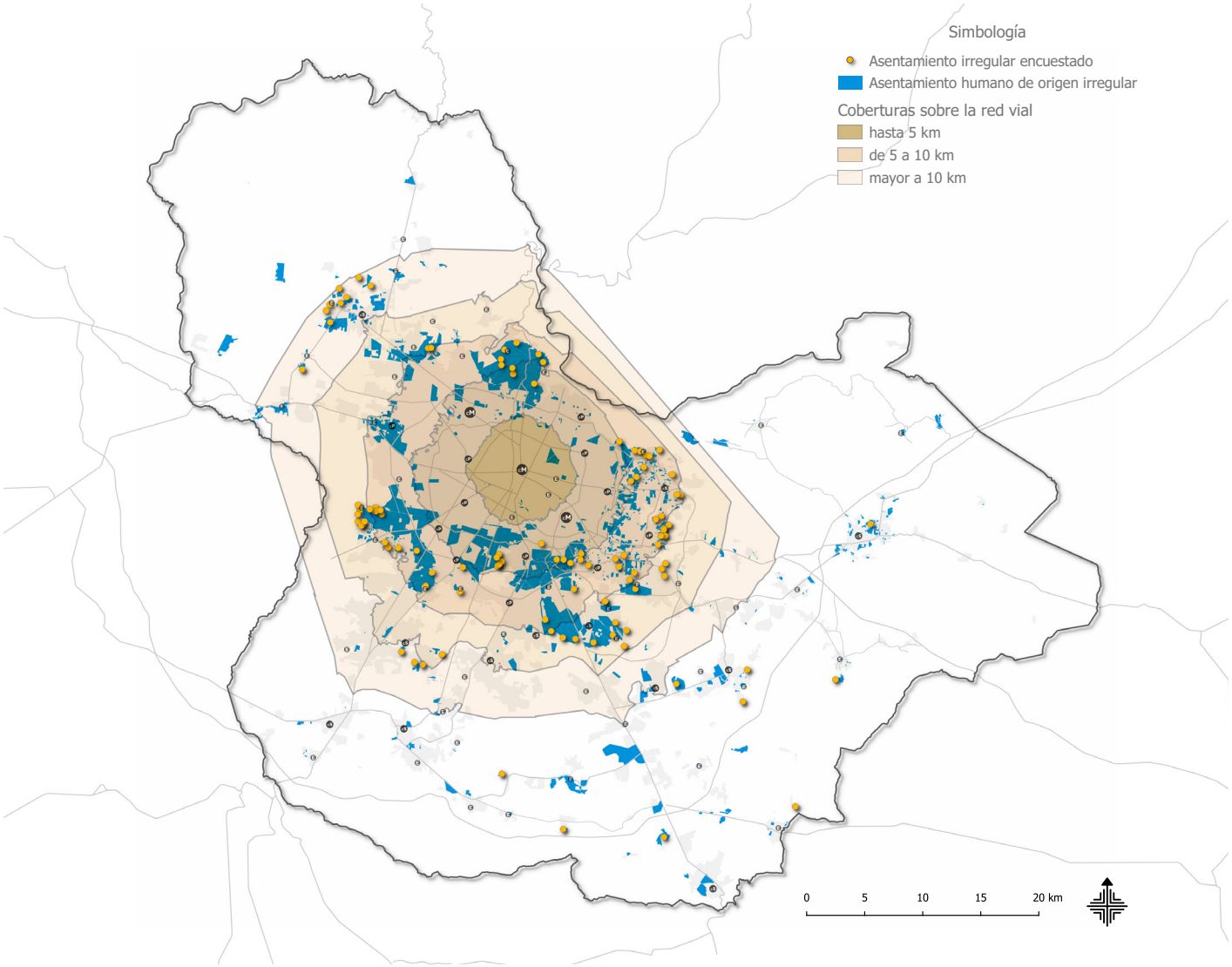
Una de las características centrales de los asentamientos, es el bajo precio del suelo, ya que no se encuentran incorporados a un mercado formal de suelo y por lo tanto, muchos de ellos se ubican en zonas poco habitables en relación a la infraestructura urbana y a los servicios públicos. Al mismo tiempo, Topalov (1984) menciona que existe una desvalorización del suelo por su localización, al estar situados, en la mayoría de los casos; en la periferia de las ciudades, ya que supondrá costos elevados de urbanización.

Al igual que en otras ciudades latinoamericanas documentadas por Sabatini (2003), los asentamientos del AMG se han desarrollado conforme al patrón tradicional de segregación de la región, caracterizado por la concentración espacial de grupos de altos ingresos en una zona definida de la ciudad y por la distribución de grupos en situación de pobreza en zonas periféricas sin acceso a servicios y equipamientos, así como en zonas intraurbanas deterioradas.

Esta distribución se representa en el siguiente mapa que forma parte del Inventario Metropolitano de Asentamientos Irregulares, donde se identifica la marcada concentración de asentamientos de origen irregular en la periferia, que se sitúan de manera predominante en suelo de tenencia social con características territoriales deficitarias que condicionan las actividades rutinarias de los habitantes y la atención por parte de las instituciones.

Blanco, Cibils, y Muñoz, (2014), mencionan que las externalidades de este patrón de segregación de población en situación de pobreza hacia la periferia impide la movilidad social y afecta el acceso a servicios básicos, lo que impacta de manera directa en su desarrollo humano, tanto si ésta habita en vivienda irregular, como en vivienda de interés social.

Dichas características añaden un factor de vulnerabilidad al que los habitantes se encuentran expuestos, por ejemplo, algunos de los asentamientos ubicados al norte se



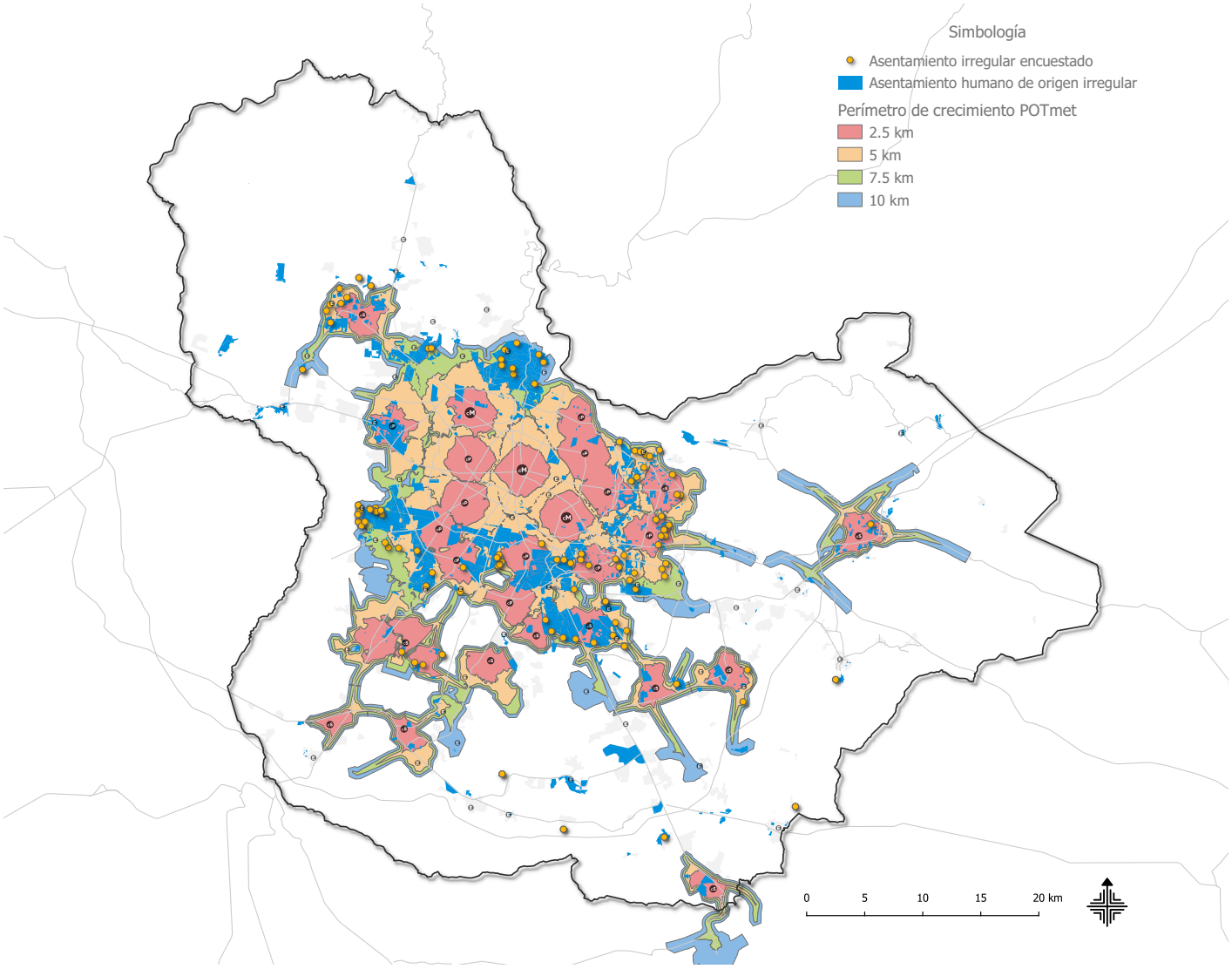
Mapa 4. Localización de los asentamientos irregulares en anillos a cada 5km. sobre la red vial.
Fuente: Elaboración propia con base a los datos generados por TECHO e inventarios de polígonos en conflicto con la tenencia del suelo de los municipios que conforman el AMG, Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y del Instituto Nacional de Suelo Sustentable.

encuentran fragmentados por la topografía accidentada, al norponiente existen asentamientos inmersos en fallas geológicas y al sur con el límite del primer anillo, es una zona con alta recurrencia a inundaciones.

Estar en la periferia de la ciudad disminuye el acceso a una justicia espacial. De acuerdo con Soja (2014), la justicia espacial se enmarca en la oportunidad de acceder a escuelas, centros de salud, parques, bancos, transporte, trabajo, entre otros, en relación a la ubicación en la ciudad. Esto conlleva a la necesidad de una mejora en la estructura urbana de la ciudad y las formas de acceder a ella.

El Área Metropolitana de Guadalajara requiere adoptar un modelo de desarrollo urbano que evite la segregación y la concentración de los elementos básicos para el desarrollo humano. Este proceso comienza con la implementación del modelo policéntrico establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG (POTmet), ya que esta estrategia desalienta el desarrollo en torno a un núcleo único, posibilitando una aproximación real hacia el ideal de justicia espacial, debido a que reconoce a la metrópoli como un sistema de centralidades, en las que se plantean acciones para el desarrollo en función de sus distintos niveles de consolidación, por ende se traduciría en una mejora en la calidad de vida de las y los habitantes ya localizados en la periferia.

En el siguiente mapa se representa la forma en la que los perímetros de crecimiento aumentan la cobertura de las zonas centrales, lo que mejora el acceso y la distribución de comercios, servicios y equipamientos y con ello, un



Mapa 5. Asentamientos irregulares y su relación con la estrategia de perímetros de crecimiento POTmet.
Fuente: Elaboración propia con base a los datos generados por TECHO, POTmet 2016.

incremento en la movilidad social. Para el cumplimiento de estos objetivos, es fundamental promover la oferta de suelo y vivienda para todos los sectores socioeconómicos dentro de esta estrategia, así como la vinculación a las centralidades y la diversificación de los mecanismos de desarrollo de vivienda: la urbanización popular y la auto-construcción, ambos en acompañamiento por parte de las instituciones para garantizar que se desarrollen de manera adecuada.

Villas de Guadalupe, centralidad emergente Las Mesas
Fuente: IMEPLAN

Conformación y crecimiento histórico

Motivos de llegada (y año)

- ¿Cuándo se marcaron las calles y lotes?

Objetivo

La estructura territorial de los asentamientos irregulares se produce en función de la demanda de lotes por parte de las personas que llegan a estos, particularmente durante el deslinde y ocupación de los predios. En este sentido, el estudio ofrece un acercamiento sobre el momento en que se delimitaron las calles y lotes, posibilitando una lectura del contexto inicial del asentamiento en relación a posibles procesos de planificación del mismo.

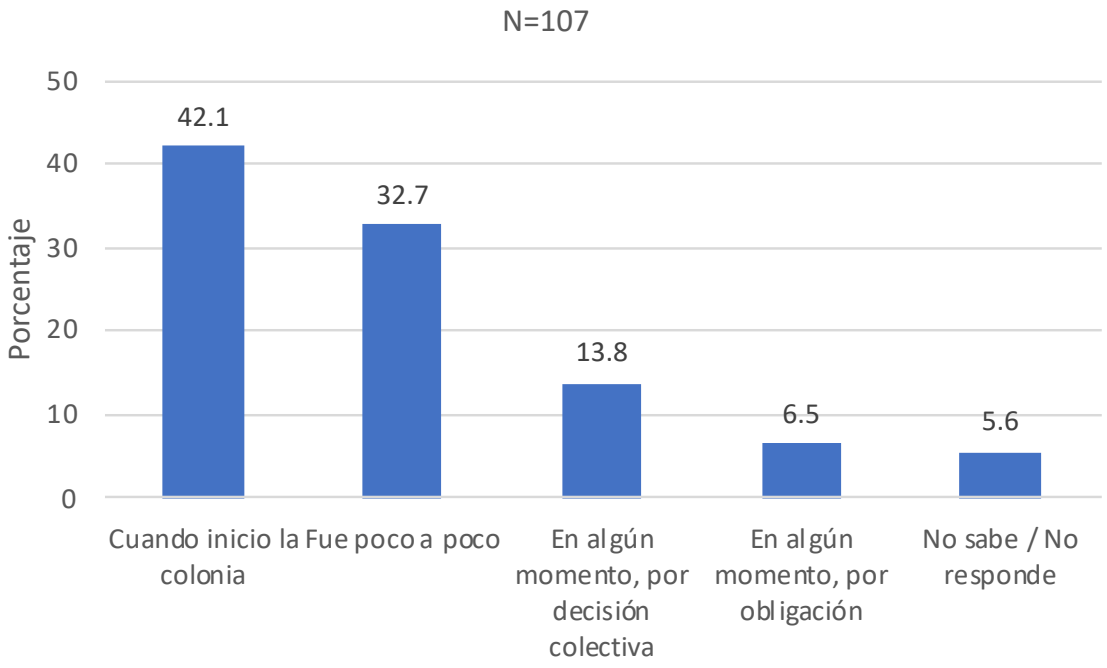
Resultados

- El 42.1% de los asentamientos fue delimitado desde el inicio, mientras que el 32.7% de los casos se trató de procesos de delimitación paulatina.
- Sólo en el 6.5% de los casos la delimitación de calles y predios se realizó en atención a una obligación para el acceso a un servicio público.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

La definición de una traza urbana es un proceso necesario en la conformación de un asentamiento para su estructuración a través de vialidades, manzanas y predios, siendo la marcación de calles y lotes; una base indispensable del ordenamiento urbano para la ubicación de la población en el territorio.

El Reglamento Estatal de Zonificación (2001), describe en su artículo 9 que para lograr un adecuado y equilibrado ordenamiento de los centros de población, la base debe estar en la definición de la estructura urbana, la cual "tiene por objeto el ordenamiento del espacio urbano en los centros de población, considerándose para tal efecto, la interacción, características y modos de operar de los sistemas que la componen" (p.10) Dicha estructura urbana está con-



Gráfica 7. ¿Cuándo se marcaron las calles y lotes?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

formada por el sistema de unidades urbanas en los centros de población a través de la unidad vecinal, unidad barrial, distrito urbano, centro urbano y el sistema vial.

La estructura urbana y en específico el sistema vial que la integra, participa en el mecanismo de apropiación y del sentido de pertenencia territorial, elemento a través del cual se planea garantizar el buen desarrollo de un asentamiento humano al generar una identidad colectiva. "La calle es el espacio de contacto e intercambio, no sólo de bienes y productos, sino también de los cuerpos" (Szpac, Ferrero, Rezzoagli y Galati, 2010, p. 58). Asimismo, las calles hacen posible su referencia para los habitantes, así como su conexión con el tejido urbano existente del municipio, el cual permite identificar las características específicas de ubicación y de desarrollo urbano que particularizan el asentamiento.

Un aspecto subsecuente de la idea anterior, es la posibilidad que tienen los habitantes de adquirir un domicilio único y definitivo, cuya posesión asegura al comprador la exclusividad de su adquisición. Igualmente, es una condición indispensable para el acceso a ciertos servicios básicos (electricidad, agua) o de emergencia, además de que permite el reconocimiento institucional para que los gobiernos implementen por medio de planes y programas, estrategias de desarrollo integral.

Los resultados de la caracterización muestran que la mayoría de los predios se adquirieron mediante la compra y venta, ya sea de propiedad privada, ejidal o comunal, y que de igual manera, de forma predominante el trazo de calle y lotes sucedió al inicio de la conformación del asentamiento, situación que supone un proceso de urbanizado más organizado respecto al resto de los asentamientos encuestados donde este proceso sucede en etapas posteriores, situación que condiciona los espacios y continuidad adecuada de vialidades y del resto del espacio público.

La calle es un elemento fundamental de la vida urbana, sin embargo, cuando no se desarrolla bajo criterios técnicos limita el acceso a los servicios y a la comunicación. En algunos casos, esta condición imposibilita el acceso de los camiones de basura, el agua potable, el gas, la provisión de bienes a establecimientos de consumo básico, entre otros. De igual manera, la población tiene que rodear grandes zonas para salir y acceder al asentamiento. Por ejemplo, al transporte público difícilmente se puede abordar en secciones reducidas, ya que en la mayoría de los asentamientos, no se plantean vialidades de jerarquía.

La ausencia de formalización en la estructura urbana, siendo la calle uno de los primeros espacios públicos para los asentamientos, puede generar una falta de integración y ausencia de arraigo de los pobladores. Por el contrario, su presencia contribuye a impulsar una organización vo-

luntaria colectiva para buscar regularizarse y promover la gestión de los servicios, así como contar con un entorno urbano seguro para los desplazamientos de todas las personas sin importar el medio a través del cual lo hagan.

Los asentamientos irregulares caracterizados con más antigüedad comenzaron a desarrollarse hace 60 años (ver apartado 2.2.2 Línea de tiempo de crecimiento), sin embargo, el proceso de formación sigue siendo el mismo y representa las mismas problemáticas. La Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establece que la prevención, el control y la solución de los asentamientos humanos irregulares es atribución del gobierno del estado y de los municipios (Congreso de la Unión, 2019).

Para prevenir la irregularidad, en el Código Urbano para el Estado de Jalisco se desarrolla la figura de acción urbanística por objeto social, la cual se refiere a las "urbanizaciones que se desarrollan en forma progresiva, a través del uso de suelo urbano para la vivienda social" en el que se prevé que las acciones se desarrollen "en las modalidades de auto urbanización, lotes con servicios, vivienda progresiva y vivienda terminada y, fomento del uso de sistemas de autoconstrucción" (Congreso del Estado de Jalisco, 2020, p. 100), respondiendo a la demanda de suelo urbano mediante la gestión pública a través de los municipios, del Ejecutivo Estatal o de ambas autoridades.

Así mismo, en el artículo 326 se establece en una de sus normas, la atención a la petición de ciudadanos agrupados en cooperativas y asociaciones de vecinos para acceder a este tipo de urbanización y entonces aporten los terrenos para desarrollarlos, así como los criterios necesarios para la promoción de acciones urbanísticas, tomando en cuenta estudios relacionados con los servicios y otros aspectos considerados (artículo 327), para que, posteriormente con base a la decisión del municipio, se continúe con el resto de los criterios establecidos.

Actualmente, en los reglamentos municipales -en algunos casos- se especifican ciertas consideraciones, como lo es el Reglamento Municipal de Zonificación de Tlajomulco de Zúñiga y el Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, de acuerdo con lo estipulado en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, considerando ordenamientos ecológicos y criterios de regulación ecológica de los asentamientos humanos; mientras que, el municipio de Zapopan solo establece definiciones y el resto de los municipios no mencionan criterios o consideraciones específicas para la implementación de este tipo de acción urbanística.

- ¿Por qué decidieron vivir aquí?

- Principalmente ¿quiénes llegaron primero?

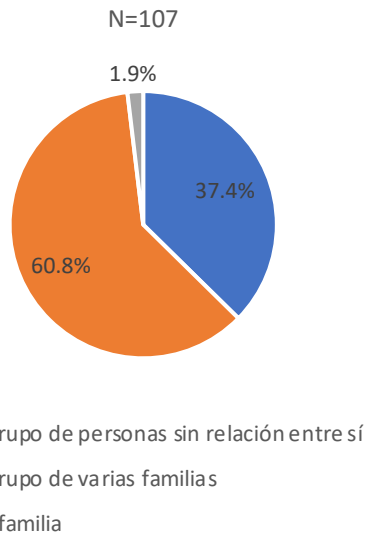
Objetivo

Las declaraciones capturadas en este apartado exploran dos cuestiones fundamentales del origen de los asentamientos caracterizados. Por un lado, permiten indagar en los diferentes motivos de conformación, así como en la composición y redes con las que inicialmente cuentan sus primeros habitantes. Es importante mencionar que la temporalidad inherente a estas preguntas no corresponde a periodos históricos específicos, sino a la etapa del proceso de conformación de cada asentamiento.

Resultados

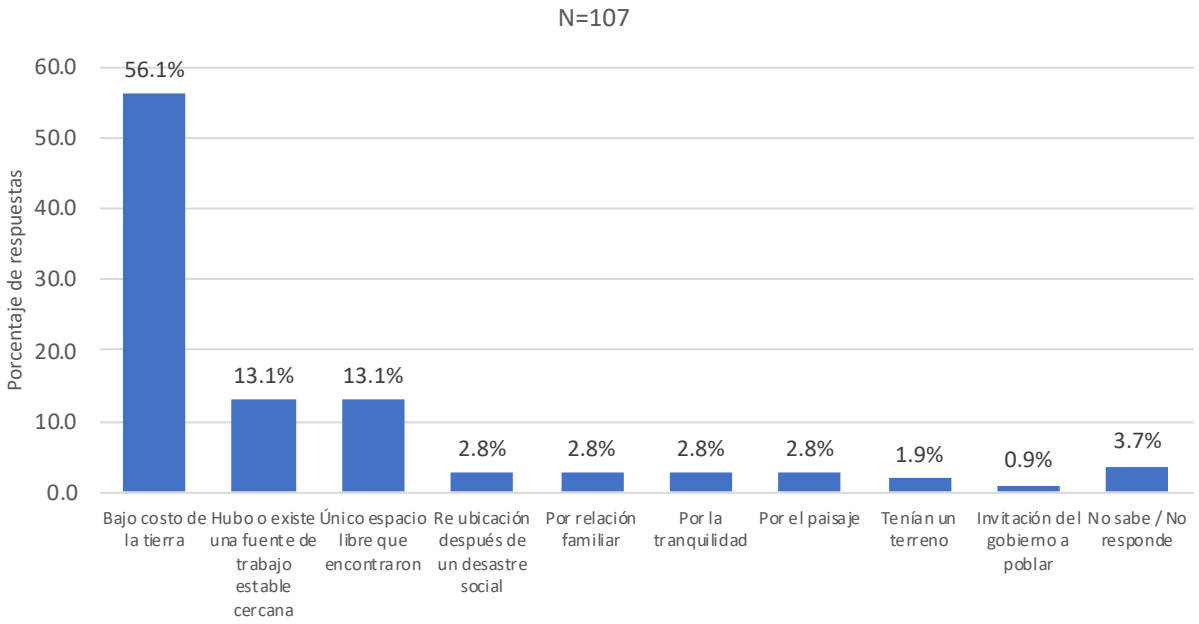
- La conformación de asentamientos se realizó por grupos de varias familias en el 60.8% de los casos.
- El 56.1% de los asentamientos se conformó debido al bajo costo de la tierra.
- La cercanía a fuentes de trabajo estables motivó la conformación del 13.8% de los asentamientos.

Gráfica 8. ¿Quiénes llegaron primero?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 9. ¿Por qué decidieron vivir aquí?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Algunos autores señalan que hay tres grandes factores que influencian tradicionalmente las elecciones de ubicación residencial. Alonso (1964) considera que la relación entre el costo del terreno y el costo del transporte predomina, llevando a las personas a vivir en el centro o en las periferias, según sus ingresos.

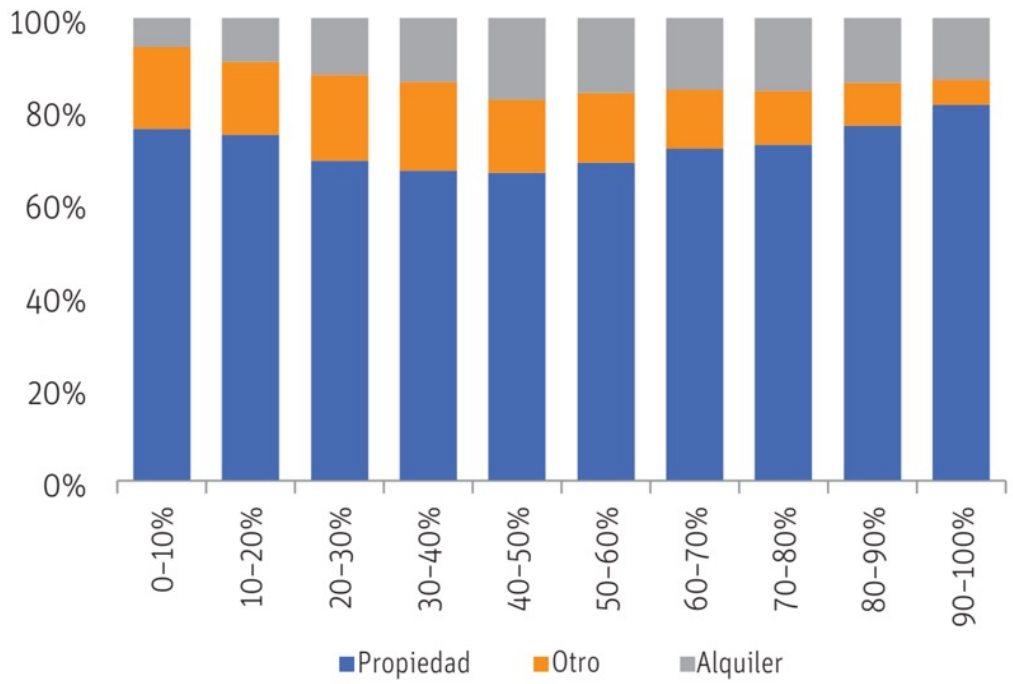
El análisis de las elasticidades de Wheaton (1974) demuestra que el acceso a servicios urbanos u oportunidades laborales, así como el ambiente social son también factores determinantes. Por último, Glaeser, Kahn y Rappaport (2008) mencionan las limitaciones de la población para acceder al mercado inmobiliario y el rol de las políticas públicas inciden en la ubicación de vivienda de interés social o de alto costo.

El hecho de que más del 60% de las personas consultadas mencionan que llegaron al asentamiento con otros grupos de familias, nos permite pensar en la necesidad de generar un ambiente social homogéneo en el cual vivir. Sumado a esto, podemos pensar también, siguiendo a Malik y Schwab (1991) que existe una relación entre el número de ocupantes en una comunidad y el riesgo que perciben de ser desalojados, lo que nos permitiría pensar esta forma de ocupación organizada como una manera de protección colectiva.

Adicionalmente, el motivo principal que las personas indicaron para vivir en el asentamiento tiene que ver con el bajo costo de la tierra. Podríamos pensar que este es un argumento universal cuando se piensa en el acceso a la vivienda propia. Un estudio de Blanco, A., Cibils, V., y Muñoz A. (2014) muestra que en México la tasa de propiedad supera el 70%. En particular el estudio muestra que este modo de ocupación predomina en los deciles de ingresos más altos (80-100%) y bajos de la población (0-20%), siendo la clase media la que recurre más al alquiler.

Un punto notorio en la encuesta es que el acceso a oportunidades laborales cercanas tienen un peso importante en la decisión de habitar y sin duda, se vincula con el deseo de disminuir el gasto dedicado al transporte. Este punto específico arroja tres partes importantes respecto a las orientaciones sobre el ordenamiento metropolitano: la necesidad de la diversificación de usos, la importancia de medir los impactos de la ubicación de las grandes fuentes de empleo y por último, la necesidad urgente de pensar el transporte público y la infraestructura para la movilidad en las urbanizaciones de origen irregular.

El mismo estudio argumenta a través de diversos autores, que fue la urbanización informal la que propició el acceso de vivienda propia a poblaciones de bajos recursos misma que dió la oportunidad de autoconstruir vivienda y ex-



Gráfica 10.
Tenencia por decil de ingreso en México.

Elaboración propia con base en los datos del BID, 2014.

pandirla conforme a sus necesidades para tener acceso a la obtención de recursos económicos como parte de los procesos comunitarios y de consolidación del asentamiento. En general, hablamos de personas que no tienen las capacidades financieras para comprar un terreno o una vivienda formal o no tienen acceso a los medios formales de obtención de vivienda de interés social (sistemas crediticios o hipotecarios). Salazar, Puebla, Ponce y Flores (2012) muestran que el primer decil de ingreso no puede cubrir el pago mensual de un crédito para una solución estándar, mientras que los deciles 2 y 3 tendrían que asignar respectivamente el 80% y el 50% de sus ingresos.

La decisión de asentarse de manera irregular no es solamente el último recurso para algunos, muchas veces es una elección que contempla la distribución de ingresos en las necesidades del hogar, ya que el bajo costo invertido en la vivienda, permite repartir el gasto restante en otros servicios y beneficios. Por ejemplo, Amarante y Caffera (2003) consideran las diferencias de inversión que puede realizar un hogar si este se compara en dos escenarios; el primero donde la opción de alquilar una vivienda en el mercado formal da acceso a condiciones mínimas de habitabilidad y un entorno urbano con la infraestructura básica, pero disminuye la capacidad de consumo en relación a la decisión de vivir en un asentamiento, donde se tendrían deficiencias en las condiciones de vivienda y de entorno urbano, pero se tendría una mayor capacidad de consumo. Además de lo anterior, se valora también que la decisión de asentarse de manera irregular evalúa la posibilidad de acceder a una vivienda más amplia o simplemente, realizar una inversión de capital esperando la regularización de las colonias.

En resumen, la búsqueda por la vivienda propia es una de las principales causas que conducen a la informalidad, al no encontrar terrenos asequibles y aptos para la urbanización u otras opciones dignas de acceso a la vivienda. Esta segregación claramente contraviene uno de los principios para la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos: la equidad e inclusión, ya que de acuerdo con el artículo 4 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento, Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (2019) establece que "el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades" (p. 5).

Por lo tanto, es imprescindible elaborar mecanismos que permitan resolver las problemáticas de acceso, déficit y asequibilidad de suelo y vivienda adecuada para todos los sectores de la población. Como resultado, se forma un eje estratégico y el desarrollo de criterios para la urbanización progresiva en la ciudad (ver apartado 2.2.1 Motivos de lle-

gada (y año)) para asegurar el acceso al suelo urbanizable y el acompañamiento a los procesos paulatinos de autoconstrucción de vivienda.

Otro mecanismo que se ha trabajado poco en México es el desarrollo de la vivienda en alquiler, el cual podría concebirse en dos enfoques distintos: el primero consta en realizar una transición hacia la compra-adquisición de una vivienda. Revisando ejemplos internacionales, Arends (2012) describe que en España los alcances de la política de vivienda están basados en la Vivienda de Protección Oficial que prevé el esquema de viviendas protegidas para arrendamiento con opción de compra, donde un inquilino que haya residido durante una duración significativa en una de esas puede adquirirla a un precio regulado que protege al comprador de una inflación de los precios en el mercado inmobiliario.

El segundo enfoque implica un cambio en el paradigma en el que se concibe la vivienda como una pertenencia para pensarla como un servicio, habilitando la forma de tenencia del suelo del alquiler como una solución de largo plazo. Para su implementación, es necesaria la intervención de las autoridades gubernamentales, ya sea para impulsar la renta y regular el monto, o para apoyar a los inquilinos en la parte administrativa. Por ejemplo, el estado de Uruguay diseñó un mecanismo de apoyo a la renta a través de un Fondo de Garantía de Alquileres que implica proporcionar un seguro de pago al propietario para inquilinos de bajos ingresos, quienes pagan una cuota inicial que no representa el total del valor de la renta y cuotas mensuales (Blanco, Cibils, y Muñoz, 2014).

Línea de tiempo del crecimiento

- ¿En qué año llegaron a vivir las primeras personas a la colonia?

- Aproximadamente, ¿Cuál fue el año en que llegaron más personas a la colonia?

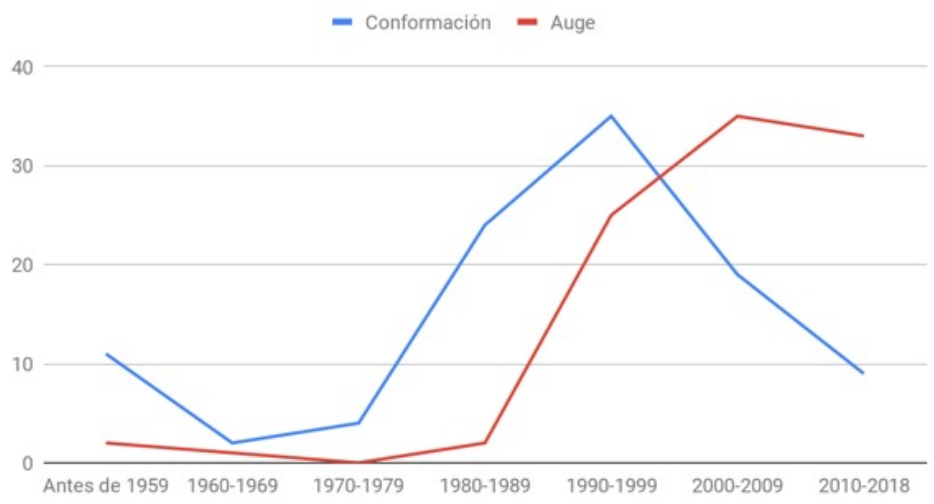
Objetivo

La antigüedad de los asentamientos es un elemento que posibilita analizar la profundidad histórica de los mismos y el carácter estructural de la problemática. Para este estudio, se distingue como periodo de conformación al declarado por el referente en el cual se instalaron los primeros habitantes en el asentamiento, mientras que el periodo de auge se reconoce como aquel que llegó a tener la mayor cantidad de personas habitando en el mismo.

Resultados

Los resultados de este apartado permiten identificar las siguientes situaciones:

- El 56.7% de los asentamientos se conformó entre 1980 - 1999, siendo la década de los noventas aquella en la que se conformaron más asentamientos en el AMG (35 asentamientos de los caracterizados en este estudio).
- El periodo de consolidación se presenta en la década posterior inmediata.
- A partir del año 2000, el número de conformación de nuevos asentamientos disminuye considerablemente, 19 en la primera década y 9 en la segunda.
- El proceso de consolidación de asentamientos es un fenómeno frecuente en la actualidad, debido en parte a la disminución de la conformación de asentamientos.



Gráfica 11.
Relación entre la conformación y consolidación de los asentamientos caracterizados.

Elaboración propia con base a los datos generados por TECHO.

Colonia Buenos Aires, Centralidad periférica Miravalle. Fuente: IMEPLAN

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Estos resultados ofrecen una imagen estática de un fenómeno dinámico y evidencian la ausencia histórica de políticas públicas integrales que dan orden al crecimiento de las ciudades y que a la vez, sugieren la urgente necesidad de abordar el proceso de consolidación de asentamientos en el AMG. Ruiz y Solinís (1988) indican que el inicio de los asentamientos irregulares fue en la década de los años 50s. Identifican el contexto de los momentos históricos en que se propiciaron los asentamientos irregulares y de igual manera, dan a conocer cuándo llegaron más personas, lo que ayuda a comprender la relación con algunas de las causas que en mayor o menor medida, favorecieron a la generación de los asentamientos y al proceso de consolidación en ellos.

Jiménez y Cruz (2012) consideran que los principales factores que han propiciado los asentamientos irregulares han sido: el fenómeno de migración del campo a la ciudad generado por la industrialización y la crisis agraria en los lugares de origen de los habitantes. Posteriormente, las altas tasas de crecimiento poblacional derivadas de la misma, la limitada capacidad económica de cierto sector de la población para acceder a una vivienda formal; las reformas constitucionales respecto a la regulación de tierra ejidal, los programas para regularizar los primeros asentamientos y las capacidades de las autoridades para prevenir y atender las causas de los asentamientos irregulares, han contribuido de manera importante a su proliferación.

Para inhibir, regularizar y prevenir los asentamientos irregulares, el gobierno federal creó la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT) en 1973, la cual se encargaría de legalizar el suelo en los asentamientos de propiedad social (ejidal y comunal). Magdaleno (1997) describe que el regularizar la ocupación de la tierra propició la generación de más asentamientos humanos en lugar de desincentivar este proceso, ya que para un extenso sector de la población esto fue considerado como un modelo conveniente a sus necesidades de habitar. Fernandes (2011) concluye que, ante la incomprensión política de la informalidad, la respuesta cotidiana de regularizar como en el caso mexicano y peruano, ha resultado contraproducente a las personas en situación de pobreza, reforzando la informalidad y la segregación socioespacial en favor de la promoción inmobiliaria y otros grupos privilegiados.

Lo anterior es relevante en el contexto en que los asentamientos se asentaron en mayor parte, en suelo de tenencia social cuya utilización legalmente fue concebida para su uso vinculado a actividades del campo, pero en 1992 como parte de la reforma al artículo 27 constitucional, se permitió la desincorporación del suelo de tenencia social, para que este fuera privatizado, incorporándose al mercado legal de suelo urbano, fragmentándolo y encareciéndolo, reforma que generó diversas externalidades negativas para el crecimiento urbano, para las comunidades indígenas, poblados, y para el sector económico primario.

Otro hecho constitucional que se considera que tuvo incidencia en la generación de asentamientos irregulares es la reforma de 1999 al artículo 115 donde las atribuciones de planeación urbana, que establecen la zonificación y la definición de los usos y las reservas territoriales, fueron transferidas a los municipios, los cuales no contaban con las capacidades técnicas para realizar esta función. Previo a esta reforma, las atribuciones se remontan a la reforma

de 1917, la cual no contiene ninguna norma en donde se establecieran regulaciones en materia urbana, por lo tanto, era determinada por medio de las entidades federativas, en consideración de las facultades de la Federación en temas relacionados a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, entre otras.
Lo anterior, propició que no existieran regulaciones contundentes para atender los asentamientos y prevenirlos. Este problema sigue vigente en el AMG, ya que no todos los municipios cuentan con los instrumentos de planeación urbana correspondientes.

La política de vivienda social que se implementó en las administraciones del gobierno federal posterior al año 2000, aún con las limitantes que tuvo, cambió la forma en que se generaron los asentamientos, lo cual contribuyó a reducir algunos de los factores para su conformación, se amplió la oferta de vivienda a sectores de población de bajos ingresos, pero al mismo tiempo, se encareció el suelo en las periferias de las ciudades, mismo que fue acaparado por los desarrolladores, reduciendo de esta manera el suelo que antes era utilizado por el mercado informal, limitando su acceso a la población que no puede ser beneficiada por la política de vivienda social (Jiménez y Cruz, 2012).

Actualmente, los asentamientos regularizados presentan problemas de consolidación, puesto que el hecho de tener un escritura o título de propiedad no implicó generar todos los equipamientos necesarios, así como prestar los servicios de modo eficiente e integrar el asentamiento en el continuo urbano con una buena conectividad.

Si se considera únicamente la consolidación como el momento en que llegaron más personas al asentamiento, de acuerdo a las respuestas de la caracterización, podemos afirmar que en la mayoría de los casos el período de auge poblacional llevó 10 años. Otro dato que resalta es que existen asentamientos que se remontan a 1959 que aún no concluyen el proceso de regularización, siendo una posible causa su ubicación periférica en suelo que solía ser de tenencia social. Los cuales pudieron haber sido expropiados (uno de los primeros pasos para dar certeza jurídica sobre la propiedad), pero posterior a esa acción pueden seguir existiendo viviendas dentro de los polígonos expropiados sin titulación y escrituración, perpetuando su estado irregular bajo la definición jurídica (no contar con certeza jurídica).

Esta situación se ha identificado en la revisión de información sobre polígonos expropiados por el INSUS, donde se identifica que no es posible saber con precisión el porcentaje de viviendas que han concluido el proceso de regularización dentro de esos polígonos, situación que se debe en parte a que es un proceso progresivo donde ambas partes interactúan (habitante e institución), por otra parte, en una superficie expropiada pueden seguir asentándose más personas que las que habitaban en un principio[13], por lo que dar por regularizado en su totalidad un polígono puede llevar mucho tiempo.

Adicionalmente, Jiménez y Cruz (2012) registran un nuevo fenómeno en los asentamientos, derivado de la competencia por el suelo entre los desarrolladores que han acaparado las tierras, lo que ha derivado un incremento de los precios, disminuyendo la oferta de suelo para nuevos asentamientos irregulares en las inmediaciones de la ciudad. Por lo anterior, se está generando una tendencia en aquellos asentamientos que ya están regularizados, donde las familias optan por ampliar sus ofertas de vivienda dentro del mismo asentamiento, densificando al generar nuevos cuartos y viviendas en segundos pisos o más, lo que representa un reto a atender, ya que este tipo de construcciones carecen de estructuras formales y se agrava aún más cuando el suelo en el que se encuentran, pudo no haber tenido las condiciones adecuadas para un asentamiento humano, como los cauces rellenados.

Por lo anterior, una política adecuada debe atender la relación que existe con otros aspectos sociales que propician la generación de los asentamientos irregulares, como las condiciones laborales y salariales para incrementar la capacidad de las personas para acceder a créditos de vivienda formal; al tiempo que debe plantear salidas dignas para sectores de la población que permanezcan en la informalidad (que no necesariamente se limita a personas en situación de pobreza), como el generar alternativas para desarrollar suelo y vivienda para este sector específico, por ejemplo el mecanismo para la urbanización por objeto social descrito en el apartado 2.2.1 (Motivos de llegada y (año).

[13] *Evidencia recabada en campo por el IMEPLAN, ver más en https://www.imeplan.mx/en/entrevistas/las-mesas*

Uso previo del espacio

- ¿Qué había antes en el lugar donde se construyó la colonia?

Objetivo

Las condiciones del territorio previas a la existencia del asentamiento evidencian la transformación del espacio, permitiendo indagar en sus causas, consecuencias o incluso en identificar posibles escenarios de riesgo. Además, pueden sugerir la necesidad de monitorear el cambio de determinados usos de suelo y revalorizar el papel que cumplen en el funcionamiento de la ciudad.

Resultados

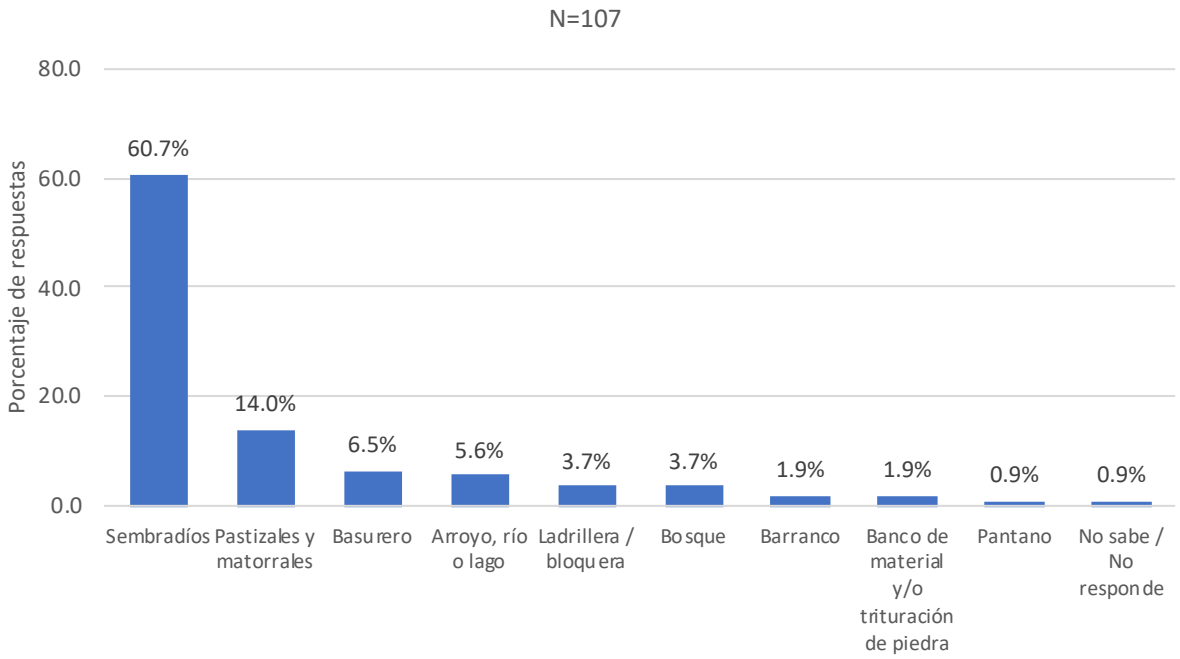
- Antes de su conformación, el 60.7% de los asentamientos caracterizados eran utilizados para la producción agrícola.
- Basureros y cuerpos de agua son las principales zonas de riesgo sobre las cuales se emplazan algunos asentamientos (12.1% del total).

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

El AMG se ha caracterizado por un crecimiento urbano exponencial en las últimas décadas, lo que ha provocado diversos impactos en los entornos naturales del AMG siendo los más significativos, la fragmentación de ecosistemas y el cambio de uso de suelo agrícola a urbano. Lo anterior, es relevante en un contexto donde ocho de los nueve municipios que conforman la metrópoli cuentan con localidades rurales y una producción agropecuaria relevante, por lo que existe una constante competencia entre las dinámicas de crecimiento urbano y las áreas rústicas y producciones agrícolas (IMEPLAN, 2016).

Este fenómeno se debe a que los terrenos agrícolas contiguos a las áreas urbanas son los de mayor viabilidad para su transformación a suelos urbanos, además, los dueños de los terrenos ven una mayor ganancia al urbanizar suelo en donde actualmente se realiza la actividad agrícola. Por tal motivo, hoy algunos de los desarrolladores inmobiliarios aprovechan esta situación para adquirir grandes extensiones de terrenos agrícolas y promover su reducción a través del cambio del uso de suelo agrícola a urbano, situación que se fortalece por el débil marco legal que controla este fenómeno.

Gráfica 12. **¿Qué había antes en el lugar donde se construyó la colonia?**



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

La urbanización del suelo agrícola también fomenta la saturación de la infraestructura y servicios básicos existentes, la escasez de alimentos y agua para la población, el aumento de la temperatura, así como la desaparición de la biodiversidad que caracteriza a este suelo.

Con la modificación del uso de suelo agrícola a urbano se promueve la desvalorización de este recurso que proporciona beneficios para las y los habitantes. El aumento poblacional y la expansión urbana muestran que se debe propiciar una revalorización que estimule la preservación del suelo agrícola y las actividades laborales propias del mismo.

La urbanización popular como parte del proceso de conformación de los asentamientos irregulares ha contribuido a profundizar estos problemas ambientales, ya que además de cambiar la utilización de suelo agrícola a urbano, en algunos casos se establecen sobre áreas de preservación ecológica, barrancas, bosques, márgenes de ríos, arroyos y cuerpos de agua, lo que dificulta la prestación de algunos de los servicios básicos y pone en vulnerabilidad los bienes y la integridad de quienes los habitan, padeciendo constantes amenazas ambientales como deslizamientos, derrumbes y deslaves en las partes altas, así como inundaciones en las partes bajas, entre otros.

Lomas de la Primavera, centralidad emergente Lomas de la Primavera Fuente: IMEPLAN

Colonia Buenos Aires, Centralidad periférica Miravalle
Fuente: IMEPLAN

Población

Asentamientos censados

- ¿Han sido censados por el INEGI?

Objetivo (TECHO)

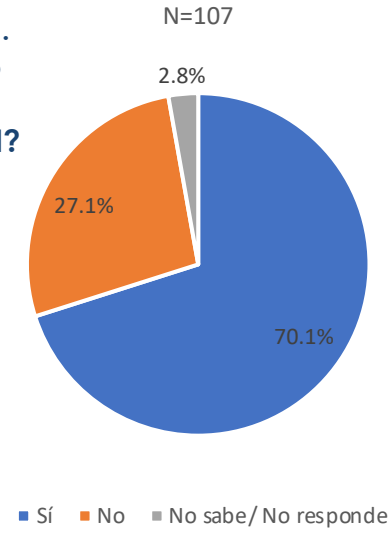
Los resultados de esta pregunta nos permiten conocer cuáles asentamientos figuran en los registros censales del país. Es importante mencionar que estos resultados corresponden a la declaración de los informantes en el territorio y pueden o no, coincidir con la realidad documentada en las bases del INEGI.

Otra situación que se debe tener presente es que los censos de población y vivienda son realizados en intervalos de 10 años, por lo que se asume que todo aquel asentamiento conformado después del año 2010 no es contabilizado. Si bien, esto no necesariamente supone un problema a una escala regional, sin embargo sí podría traducirse en una visión incompleta del estado actual a una escala menor. Esto nos dirige a las siguientes interrogantes: ¿Son consideradas las características de los asentamientos y su población dentro de los instrumentos de planeación municipales de menor escala? ¿Qué tanto evolucionan y crecen los asentamientos durante el período intercensal? ¿De qué manera podrían generarse y consolidarse registros administrativos confiables que permitan generar estimaciones de población y vivienda más precisas a menor escala?

Resultados (TECHO)

- No se cuenta con información censal del 27.1% de los asentamientos caracterizados.

Gráfica 13. ¿Han sido censados por INEGI?



REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Contar con datos estadísticos confiables es fundamental para el diseño y evaluación de políticas públicas. Esta necesidad se prioriza a nivel global en la Agenda de las Naciones Unidas de Desarrollo post 2015 donde se impulsa la capacidad estadística de los países a través del fortalecimiento, la habilidad de producir información (relevante, oportuna y de calidad), el uso que se hace de esos datos y el alineamiento entre la oferta y la demanda de estadísticas (Dargent, 2018).

En relación a lo anterior, resulta relevante la información censal que se puede generar en los asentamientos, donde al momento de la caracterización, el 30% de los y las referentes manifestaban no tener certeza sobre si habían sido censados por el INEGI (recordando que esto no pudiera coincidir con los registros oficiales). No obstante, al momento de la publicación de este informe el INEGI ha realizado el Censo de Población y Vivienda 2020 a nivel nacional, donde a partir de los resultados se da cuenta que el 93.5% de los asentamientos caracterizados formaron parte de este censo, corroborando que los 7 asentamientos restantes sin información censal no están asociados al marco geoestadístico urbano o rural. No obstante, en este nuevo censo el problema central de información persiste, ya que las encuestas e inventarios del trabajo censal no particularizan en variables clave que permitan identificar a los asentamientos irregulares, ya que estos son censados en general como parte de las localidades urbanas y rurales, excluyendo aquellos poco consolidados que aún no se encuentran integrados en dichas localidades (como es el caso de los 7 asentamientos antes mencionados), lo que restringe una identificación proactiva tanto de los asentamientos que se han consolidado como de aquellos en proceso de formación.

Esto da como resultado que a nivel nacional, no se cuente con información sobre su extensión, cantidad de personas y las condiciones en las que habitan, además, dificulta el diseño de políticas públicas dirigidas a este sector y limita la evaluación de las acciones y políticas públicas que se realizan en ellos. Esta situación, debería subsanarse tras la resolución que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 17 de junio del 2020 sobre la atribución del INEGI para generar información censal de los asentamientos irregulares (expediente 635/2019).

Otra dificultad asociada, es que los lapsos de tiempo en que se realizan los censos (cada 10 años) y conteos (cada 5 años) son rebasados por los cambios del crecimiento urbano, por lo que condicionan la planeación a datos que se encuentran desactualizados y no responden a las dinámicas actuales de la ciudad, siendo los asentamientos los que más se ven afectados, ya que no es posible mitigar la falta de información en ellos debido a su conformación emergente.

Por lo anterior, es imprescindible el trabajo en la caracterización de cada asentamiento irregular mediante datos e información estadística para su identificación y diagnóstico. Este proceso debe ser adecuadamente socializado, puesto que algunos habitantes de los asentamientos irregulares no perciben de forma positiva la realización de censos o encuestas por el posible uso de los datos levantados y la posible afectación de su posesión.

En este sentido, existen procesos que pueden recuperarse de organizaciones e instituciones gubernamentales que en el ámbito de sus funciones y competencias, generan información de asentamientos. La integración y homologación de los resultados de estos procesos pueden ser utilizados como alternativa para suplir la deficiencia de información recabada en los censos y conteos nacionales por ejemplo, en instituciones que recaban información para programas de apoyo para el mejoramiento de viviendas. La imagen 2 documenta la existencia de este programa en el asentamiento conocido como "Las Liebres Segunda Sección" en el municipio de San Pedro Tlaquepaque, asentamiento del que no se contaba con información censal al momento de la encuesta debido a que no formó parte del censo 2010 del INEGI.

Es de suma importancia, considerar que la información de ubicación y extensión, puede ser generada por instituciones de los tres niveles de gobierno en los procesos de regularización de asentamientos. En el caso del AMG, esta información fue integrada y homologada por el IMEPLAN con apoyo de los municipios, la Procuraduría de Desarro-

llo Urbano del Estado de Jalisco y el Instituto Nacional de Suelo Sustentable para generar el primer inventario metropolitano de asentamientos irregulares, insumo que será fundamental para los procesos de planeación de la metrópoli y de las instituciones, y de utilidad para la sociedad en general al garantizar la consulta y el acceso a esta información como dato abierto en el Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIGmetro). En este sentido, no es menor el hecho de que no existen inventarios oficiales y públicos a nivel municipal o estatal de los asentamientos irregulares y por lo tanto, es imposible monitorear el crecimiento y consolidación de los mismos.

Colonia indígena Sergio Barrios, centralidad emergente San Lucas Evangelista
Fuente: IMEPLAN

- Sin contar al INEGI ¿Hay algún censo o registro de los habitantes de la colonia?

- ¿Quién lo hizo?

Objetivo

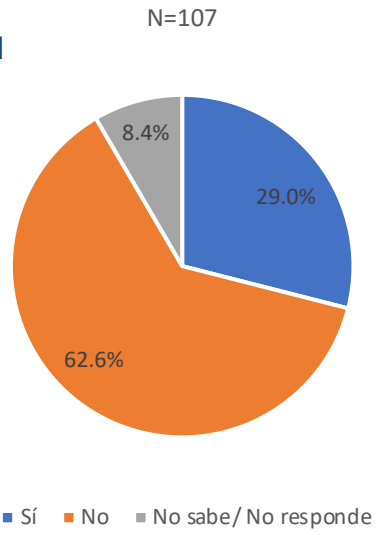
Además de los censos de población y vivienda realizados por el INEGI a nivel nacional cada diez años, existen censos o registros de habitantes al interior de los asentamientos. Si bien, la cobertura geográfica y rigurosidad metodológica de estos no es comparable con un censo oficial, si proporcionan información actualizada que puede dar cuenta de las características más recientes de los asentamientos a pequeña escala. En esto, yace la importancia de la pregunta anterior pues permite conocer con qué frecuencia se presenta esta situación y quiénes son los actores interesados en los asentamientos que llevan a cabo estos censos o registros.

Otra situación que se debe tener presente es que los censos de población y vivienda son realizados en intervalos de 10 años, por lo que se asume que todo aquel asentamiento conformado después del año 2010 no es contabilizado. Si bien, esto no necesariamente supone un problema a una escala regional, sin embargo sí podría traducirse en una visión incompleta del estado actual a una escala menor. Esto nos dirige a las siguientes interrogantes: ¿Son consideradas las características de los asentamientos y su población dentro de los instrumentos de planeación municipales de menor escala? ¿Qué tanto evolucionan y crecen los asentamientos durante el período intercensal? ¿De qué manera podrían generarse y consolidarse registros administrativos confiables que permitan generar estimaciones de población y vivienda más precisas a menor escala?

Resultados

- En 29% de los asentamientos se ha llevado a cabo algún registro de habitantes diferente al realizado por el INEGI.
- En el 38.7% de los casos, el principal responsable de realizar los registros en los asentamientos es la autoridad vecinal, comunal o ejidal.
- Los representantes de programas sociales y partidos políticos tienen una presencia menor, con el 22.6% y 16.1% de los casos respectivamente.

Gráfica 14.
Sin contar al INEGI ¿Hay algún censo o registro de los habitantes de la colonia? ¿Quién lo hizo?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

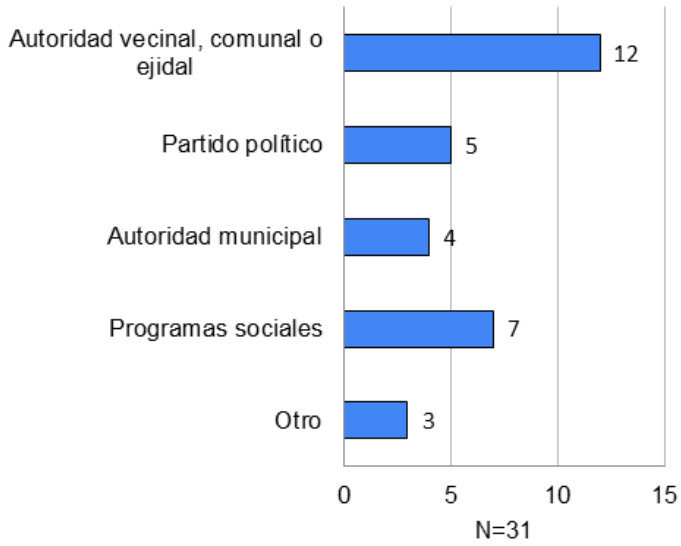
Debido a la falta de información censal en la mayor parte de asentamientos irregulares, las personas que habitan en ellos tienen que establecer sus propios métodos de recolección de información para los procesos afines a su consolidación, como lo es, el conformar una asociación vecinal.

En los resultados de las encuestas se encontró que se han realizado censos aislados con temáticas y objetivos específicos por lo que, pueden llegar a duplicar u omitir información de algún tema. Estos censos son elaborados por actores locales que de alguna u otra manera, tienen relación con los asentamientos. Entre estos censos se encuentran los realizados por la autoridad vecinal, comunal o ejidal con el fin de evidenciar la falta de servicios y equipamientos a las dependencias municipales o conformar un padrón de beneficiarios de algún programa social.

También está la recolección de información realizada por partidos políticos cuyo objetivo es actualizar el padrón de votantes o autoridades municipales con el fin de una posible regularización. Por supuesto, es imprescindible plantear la necesidad de la integración en una sola base de datos, con el fin de visibilizar adecuadamente esta población.

En el reconocimiento de la dificultad de retratar la irregularidad, es necesario encontrar alternativas económicas y viables a los censos, por lo tanto, replicar metodologías como la que fue implementada en la presente Caracterización por parte de los municipios, ayudaría a completar y actualizar información de la extensión, acceso a servicios y la población que habita en estos asentamientos, misma que serviría de base para la elaboración de políticas públicas focalizadas para estos asentamientos en ámbitos de ordenamiento del territorio, obras públicas, protección civil, medio ambiente, entre otros.

Gráfica 15.
¿Quién realizó este censo?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Razones principales para habitar el asentamiento

- **¿Han llegado a vivir nuevas personas a la colonia en el último año?**
- **¿Quiénes han llegado en el último año a la colonia?**
- **¿De dónde viene la mayoría de las personas de la colonia?**
- **¿Cuál es la razón principal para mudarse a esta colonia?**

Objetivo

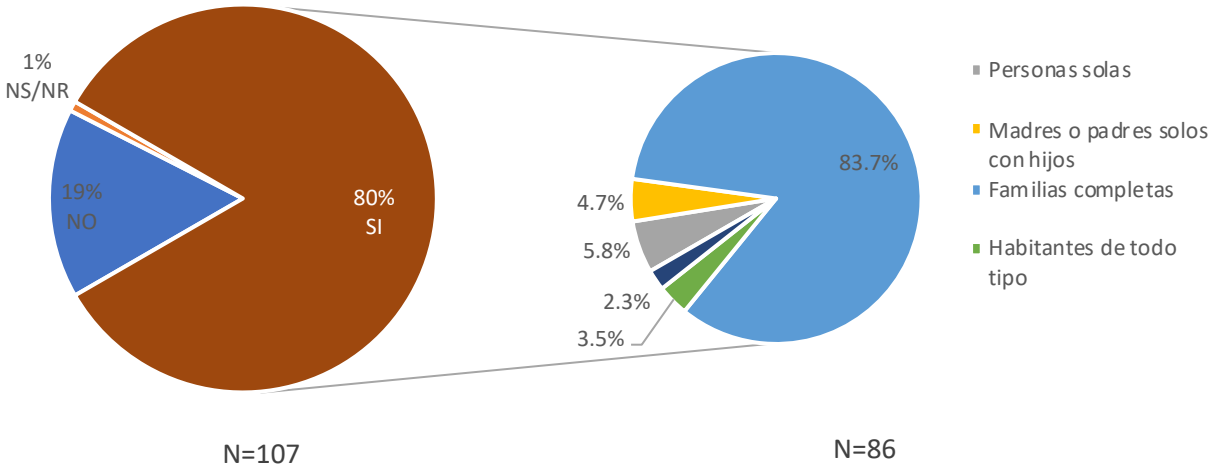
La migración constituye una parte del proceso de cambio demográfico con implicaciones tangibles en el territorio. Los asentamientos irregulares en situación de pobreza, a pesar de las carencias, son propensos a ser receptores de población, por ello resulta valioso conocer las razones que los vuelven potencialmente atractivos, es decir para quiénes y cuáles son las características del flujo migratorio.

Es importante recordar que todas las respuestas de este estudio parten de la percepción del referente y no pueden ser interpretadas como información de carácter censal.

Resultados

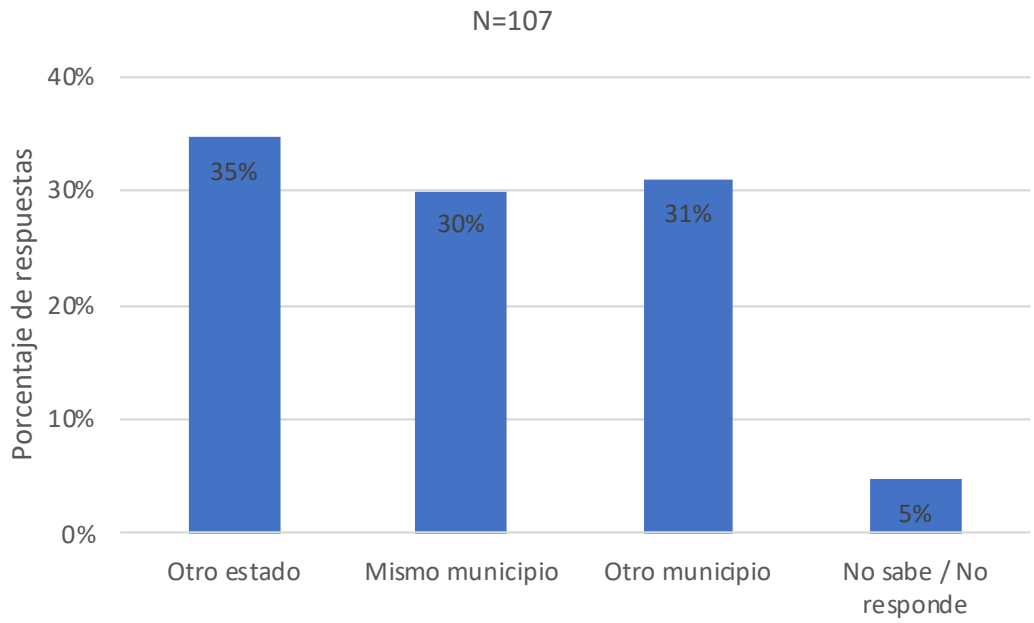
- En el 80.4% de los asentamientos se percibió la llegada de nuevos habitantes durante el año 2018.
  - Principalmente familias completas (83.7%)
- La oportunidad de acceder a un lote propio es la principal razón para mudarse a un asentamiento (55.1%)
- Le sigue con el 12.1%, La cercanía a fuentes de trabajo como razón es considerada como la razón más importante para mudarse al asentamiento. en 12.1% de los asentamientos.
- La población tiene orígenes diversos, sin mostrar predominancia significativa

Gráfica 16.
¿Han llegado a vivir nuevas personas a la colonia en el último año? ¿Quiénes?



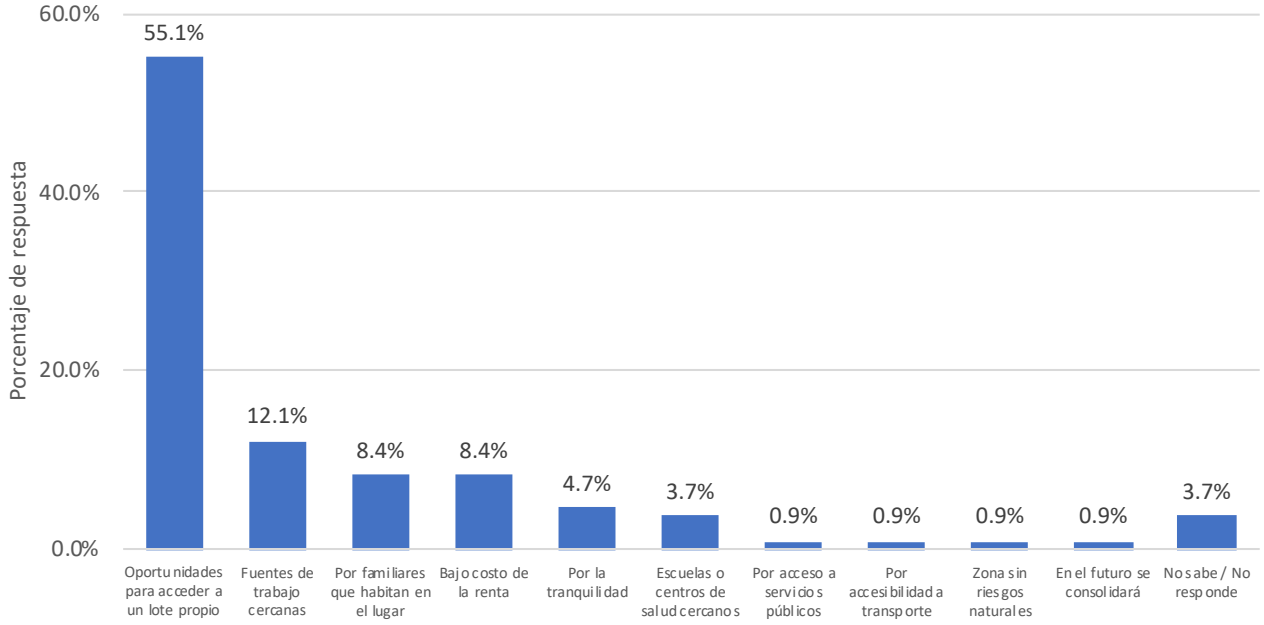
Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 17.
¿De qué ciudad es natal la mayoría de las personas de la colonia?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 18.
¿Cuál es la razón principal para mudarse a esta colonia?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

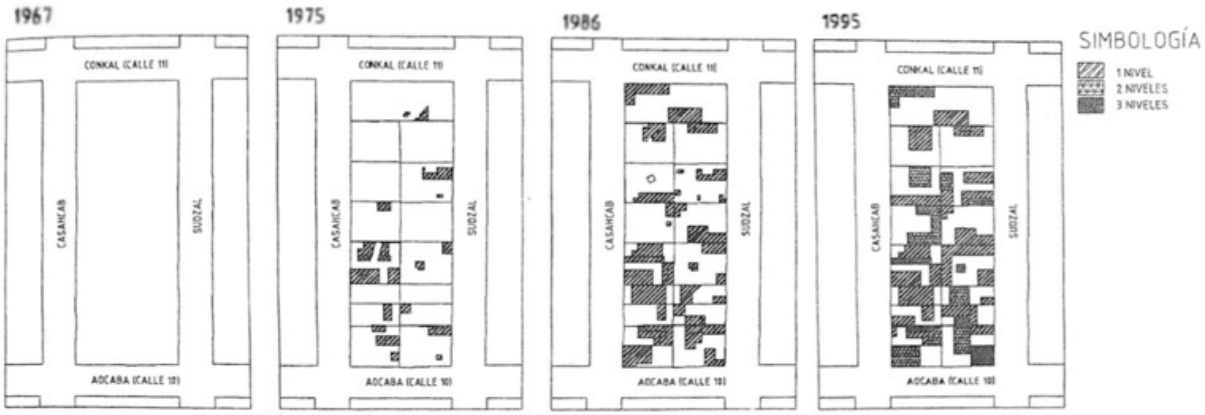
El proceso de consolidación de los asentamientos irregulares no sólo se realiza a través de los habitantes iniciales y el crecimiento de sus familias, sino que depende de un proceso de crecimiento poblacional paulatino vinculado a las dinámicas de migración y movilidad residencial (ver apartado 2.3.3 Razones principales para dejar el asentamiento), así como en relación al acceso y dotación de servicios públicos (Bazant, 2001).

La imagen de Bazant (2001), ilustra la evolución de los niveles edificados de las viviendas en un asentamiento, identificando que los procesos de consolidación de los asentamientos están ligados por una parte al desdoblamiento familiar, donde la descendencia de las primeras familias que habitaron el asentamiento pueden regresar posteriormente; y por otra parte, identifica que es habitual que en los lotes de las partes consolidadas del asentamiento oferten habitaciones o vecindades para más personas que no necesariamente comparten lazos sanguíneos con las familias originarias (Jiménez y Cruz, 2012).

Además de las personas cuyo origen es la misma ciudad en la que está el asentamiento, los resultados de la encuesta señalan casos de población que provienen de distintas partes del país. Si bien, no se les preguntó el motivo específico por el cual dejaron sus comunidades de origen, por lo que, una hipótesis razonable puede ser la falta de acceso a los beneficios que ven viables de conseguir en el asentamiento al que llegan. Lo anterior, no excluye que son múltiples las problemáticas a las que se ven expuestas las personas migrantes, como es el caso de las comunidades indígenas, donde de acuerdo con De la Peña (2015), posterior a 1970 derivado de la crisis de la economía campesina, las personas tuvieron que dejar su lugar de origen hacia las ciudades, formando núcleos de "pueblerinos urbanos" y "urbanitas étnicos" vinculados a través de relaciones de confianza con parientes que ya estarían viviendo antes en el destino.

Existen diversos motivos por los que las personas deciden vivir en un asentamiento irregular, uno de ellos es la existencia de una oferta continua de suelo y vivienda a precios accesibles, situación que con el tiempo y avance en la consolidación, da lugar a un mercado de distintas tipologías de vivienda y diversas formas de acceso, tales como la venta, la renta y la posesión (Jiménez y Cruz, 2012). Esto coincide con el principal motivo por el que las personas decidieron mudarse a los asentamientos caracterizados, donde el 55% de las y los referentes identifican la posibilidad de tener un lote propio.

Además del factor del costo accesible de suelo, es relevante identificar los motivos paralelos de mudanza hacia asentamientos que aún no están consolidados, como es la cercanía a fuentes de empleo, a familiares y la tranquilidad que brinda el entorno urbano. Estos son elementos que contribuyen en la apreciación de aspectos positivos que ofrece la urbanización popular.



Proceso de expansión y consolidación de una colonia popular.
Fuente: Bazant 2001.

Razones principales para dejar el asentamiento

- **¿Han migrado o se han mudado las personas a otro lugar de origen en el último año?**
- **¿Quiénes se han mudado en el último año?**
- **¿Cuál es la razón principal para mudarse a otro lugar?**
- **¿Hacia dónde se han trasladado o mudado la mayoría de las personas?**

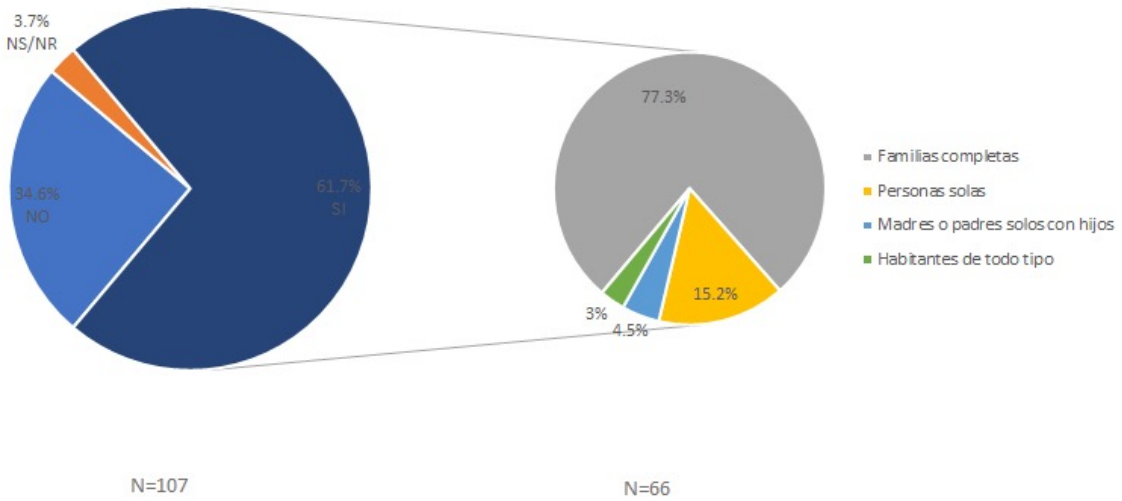
Objetivo

Los resultados presentados a continuación buscan describir de manera general, las características relacionadas con la salida de habitantes de los asentamientos. Las respuestas capturadas pueden dar cuenta a necesidades comunitarias no resueltas, el tipo de población más afectada y el sitio donde se están realizando los nuevos desplazamientos en búsqueda de satisfacer las carencias declaradas. Por otro lado, el carácter cuantitativo de los resultados permite identificar las prioridades percibidas dentro de la totalidad de asentamientos caracterizados.

Resultados

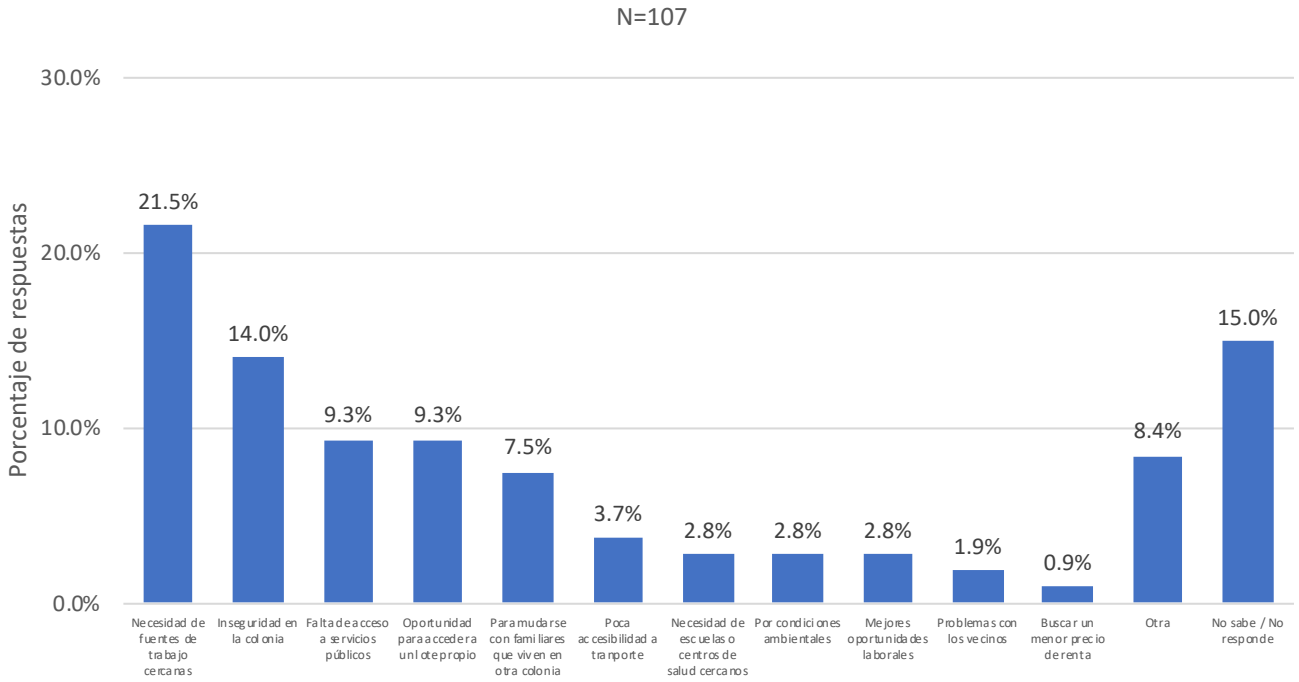
- En 61.7% de los asentamientos se percibió la salida de personas durante 2018.
  - Aquellos que tienen como destino principal, otra parte del mismo municipio. (37.8%)
  - Familias completas (77.3%)
- La ausencia de fuentes de trabajo cercanas al asentamiento es el principal motivo para dejarlo (21.5%)
- La inseguridad en la colonia es el segundo motivo para dejar el asentamiento (14.2%)

Gráfica 19.
¿Han salido personas a vivir a otros lugares en el último año? ¿Quiénes?



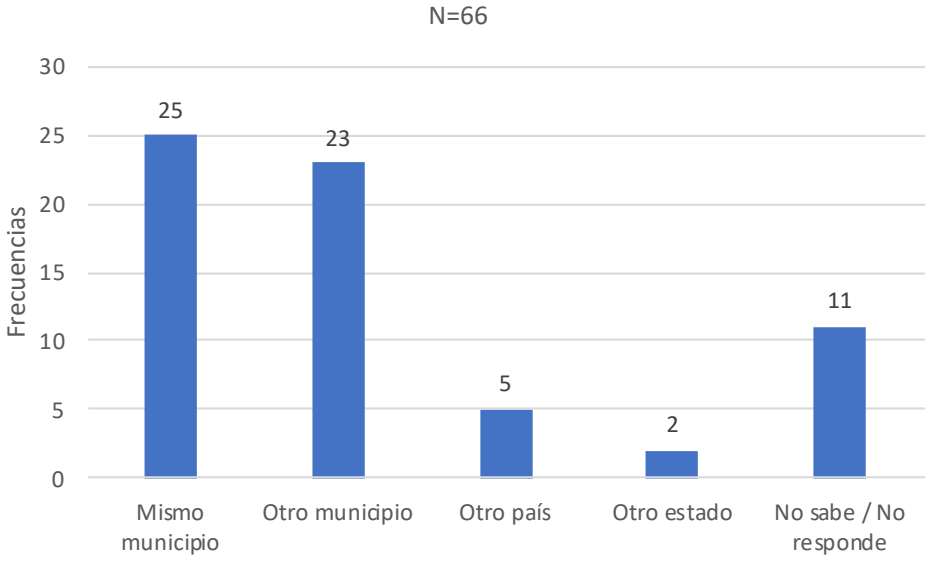
Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 20.
¿Cuál es la razón principal para mudarse a otro lugar?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 21.
¿Hacia dónde se han ido la mayoría de las personas?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Una mudanza puede corresponder a dos fenómenos sociales distintos en función de la ubicación del destino, el primero puede referirse a la movilidad residencial, realizada en el interior de las áreas urbanas con el objetivo del cambio de vivienda, mientras que el segundo fenómeno se refiere a las migraciones, en las que el cambio de vivienda es consecuencia y no un motivo del movimiento (Susino, 2003). La movilidad residencial cobra importancia por sus efectos tangibles en el territorio y su conexión con la movilidad social (Duque, 2017). El patrón de desplazamiento identificado en la encuesta coincide en su mayoría con el del tipo de movilidad residencial, debido a que los ocupantes de asentamientos irregulares se desplazaron hacia otra vivienda del mismo municipio (25%) o hacia otro municipio (23%), quedándose en ciertos casos en el Área Metropolitana de Guadalajara.

El deseo, la necesidad y la posibilidad de cambio de vivienda están en función de una serie de variables socioeconómicas y espaciales: el ingreso, la tenencia de renta y el cambio de lugar de trabajo son elementos que participan en la voluntad de mudarse (Suárez y Delgado, 2010). En esta caracterización las razones que motivaron la mudanza no contemplan el desalojo y se justifican en su mayoría, por la necesidad de una mayor cercanía y acceso a fuentes de trabajo, escuelas, servicios públicos o transporte (37.4%) así como por la situación social del asentamiento (inseguridad y mala relación con los vecinos, con 16,1%). Estas respuestas demuestran que las condiciones del asentamiento no cumplieron con las expectativas de estos hogares (compuestos en el 77.3% de familias completas), y/o que su situación mejoró debido a que tuvieron la oportunidad de desplazarse hacía un lote propio.

En el primer caso, si el bajo costo de la tierra fue la razón determinante para elegir el asentamiento (ver apartado 2.2.1b Motivos de llegada (y año)), desvinculándose del acceso a servicios urbanos y de oportunidades laborales cercanas (sólo el 13.8% de los encuestados consideró mudarse al asentamiento por la existencia de fuentes de trabajo), su situación pudo evolucionar y les hizo buscar una mejor ubicación para acercarse a sus destinos cotidianos. La movilidad residencial tiene en muchos casos, una relación de interconexión con la movilidad cotidiana, es decir que los cambios de vivienda tienen por objetivo; la disminución o la mejora de los viajes realizados diariamente para acceder a los quehaceres.

En el segundo caso, la inseguridad percibida (ver apartado 5.1 Tipos de organizaciones) y la mala relación con los vecinos habla de una falta de consolidación y de cohesión social en el asentamiento, lo cual puede estar relacionado con la falta de apego residencial y la diversidad de los orígenes de las personas que lo llegaron a ocupar (ver apartado 2.3.2 Razones principales para habitar el asentamiento).

De igual manera, Kaztman y Retamoso (2005 y 2007), sostienen que el vecindario actúa sobre la estructura de oportunidades, ya que en los asentamientos las oportunidades laborales son reducidas por la falta de fuentes en estas zonas y por las dinámicas de socialización que debilitan la capacidad de movilidad social vinculadas al trabajo.

Un estudio sobre las trayectorias residenciales de tres asentamientos irregulares de Montevideo, Uruguay, muestran hallazgos similares. En este estudio Cardozo, Marsiglia, De León y Marturet (2010) identifican que las nuevas generaciones instaladas en un asentamiento irregular no han tenido una experiencia en el tejido urbano formal, contexto que sí tenían las primeras generaciones, lo que les hacía esforzarse para reproducir un cierto ordenamiento urbano y una inserción laboral más o menos formal, por lo que hoy, las nuevas generaciones se encuentran en un escenario en el que su movilidad social vinculada a medios tradicionales como la educación y el mercado de trabajo se ve limitada, debido a que no han experimentado el mismo proceso de esfuerzo.

A pesar de que no se ha comprobado un vínculo directo en la informalidad residencial y laboral, el vivir en asentamientos irregulares genera un conjunto de circunstancias que propician un círculo vicioso de marginalización de sus habitantes y tienden a debilitar su relación con el mercado formal de trabajo, mismo que es uno de los mayores condicionantes para el ascenso social.

Para romper el círculo vicioso que mantiene parte de los ocupantes de asentamientos en la informalidad, residencial y/o laboral, son necesarias estrategias que fomenten la movilidad social, como por ejemplo, la reincorporación al mercado formal de trabajo. Delajara, De la Torre,

Díaz-Infante y Vélez (2018), en su publicación para el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, especializado en temas de movilidad social en México, proponen medidas para elevar la igualdad de oportunidades, entre ellas: la universalización de la protección social, la educación de calidad y un sistema educativo pertinente, la disminución de la informalidad laboral y la inclusión financiera. Si bien, la mayoría implican reformas estructurales desde el gobierno federal donde, algunos temas se pueden impulsar desde escalas inferiores.

En relación a lo anterior, es importante resaltar la función que tiene la educación como instrumento para impulsar la movilidad social, ya que impacta en sus distintas formas como la movilidad mental, que conlleva la internalización de actitudes favorables al cambio y la movilidad geográfica u ocupacional, que integra la elevación de los niveles de aspiración y la adopción de actitudes competitivas en el ámbito económico, profesional y educacional (Germani, 1961). Esta función es de igual manera, valiosa por las distintas maneras que existen de recibir educación fuera de las instituciones educativas tradicionales.

Desde la escuela se pueden implementar medidas que fomenten la diversidad social, facilitando la interacción entre estudiantes en zonas de estratos sociales distintos, permitiendo a todos y todas, la adquisición de competencias interculturales que favorecen el diálogo entre quienes no tienen los mismos códigos sociales y desarrollan una mayor tolerancia, generando distintas aspiraciones. Fuera del sistema educativo, existen otras maneras de favorecer el vínculo social y permitir el encuentro como el deporte, definido como una actividad que permite la interacción social, promoviendo valores universales entre jugadores de distintos estratos sociales.

Nuevos núcleos familiares

- Aproximadamente ¿cuántas personas viven por casa?

- Cuando las nuevas generaciones forman su propia familia, ¿qué es más común que pase?

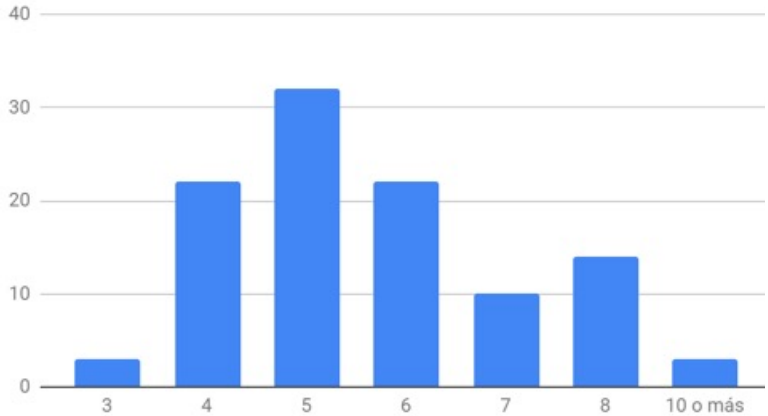
Objetivo

Los resultados de estas preguntas pueden utilizarse para describir los patrones de disposición de nuevas generaciones a través de la conformación de nuevas familias y sus implicaciones socioterritoriales. Adicionalmente, es posible detectar situaciones de vulnerabilidad en los hogares, dado que la construcción de ampliación de vivienda existente no suele ser realizada bajo criterios técnicos y específicos que garanticen la seguridad de las mismas. Si bien, cualquiera de estas condiciones deben ser analizadas en lo individual y los resultados pueden ser utilizados para esbozar la frecuencia de estos sucesos a una escala comunitaria.

Resultados

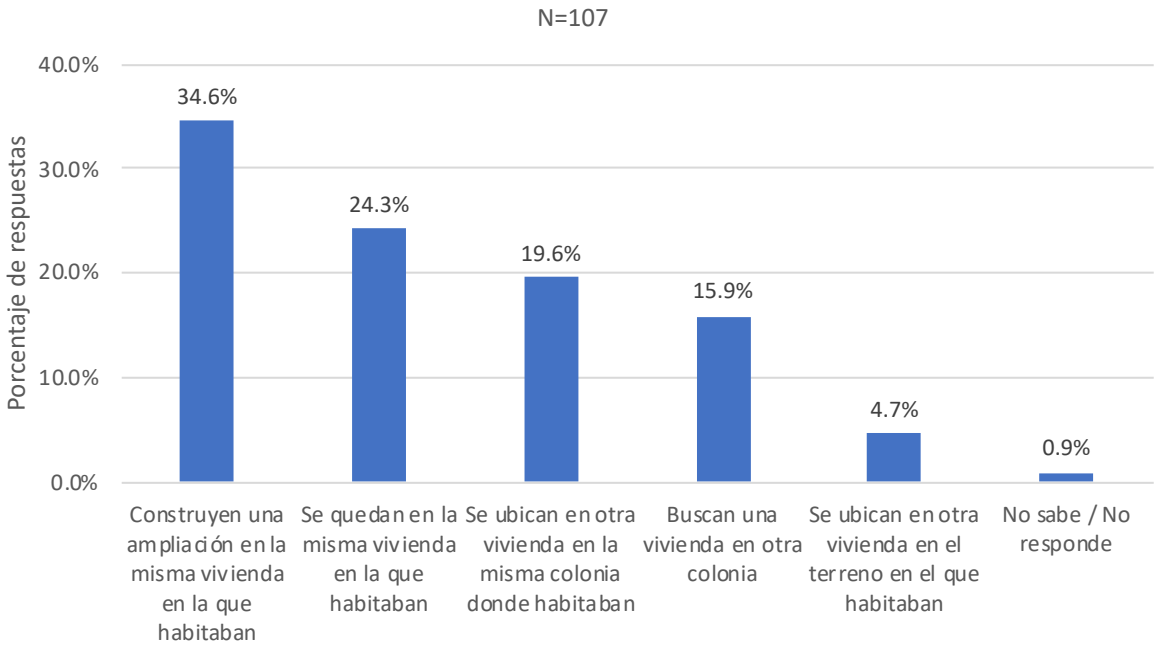
- El promedio de habitantes por vivienda en los asentamientos caracterizados, es de 5.7, lo que representa 1.7 habitantes arriba del promedio metropolitano.
- Las viviendas de los asentamientos son ampliadas con cada cambio generacional en el (34.9% de los casos).
- La situación de hacinamiento se incrementa con el cambio generacional en el 24.5% de los casos, ya que es común que las nuevas familias habiten el mismo espacio que el núcleo original. (24.5%).
- Es poco frecuente que las nuevas generaciones se muden fuera del asentamiento (16%).

Gráfica 22.
Aproximadamente ¿Cuántas personas viven por casa?



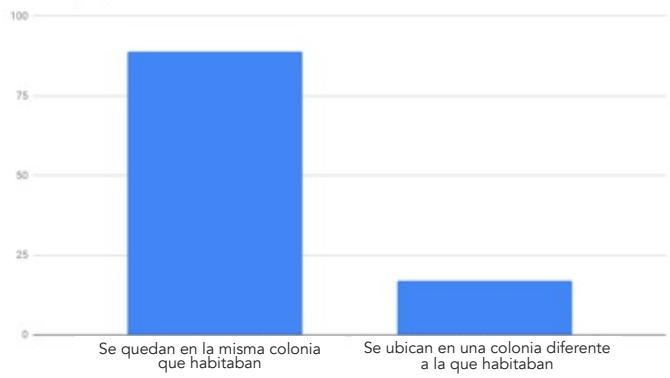
Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 23.
Cuando las nuevas generaciones forman su propia familia ¿Qué es más común que pase?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 24.
Síntesis: Cuando las nuevas generaciones forman su propia familia ¿Qué es más común que pase?



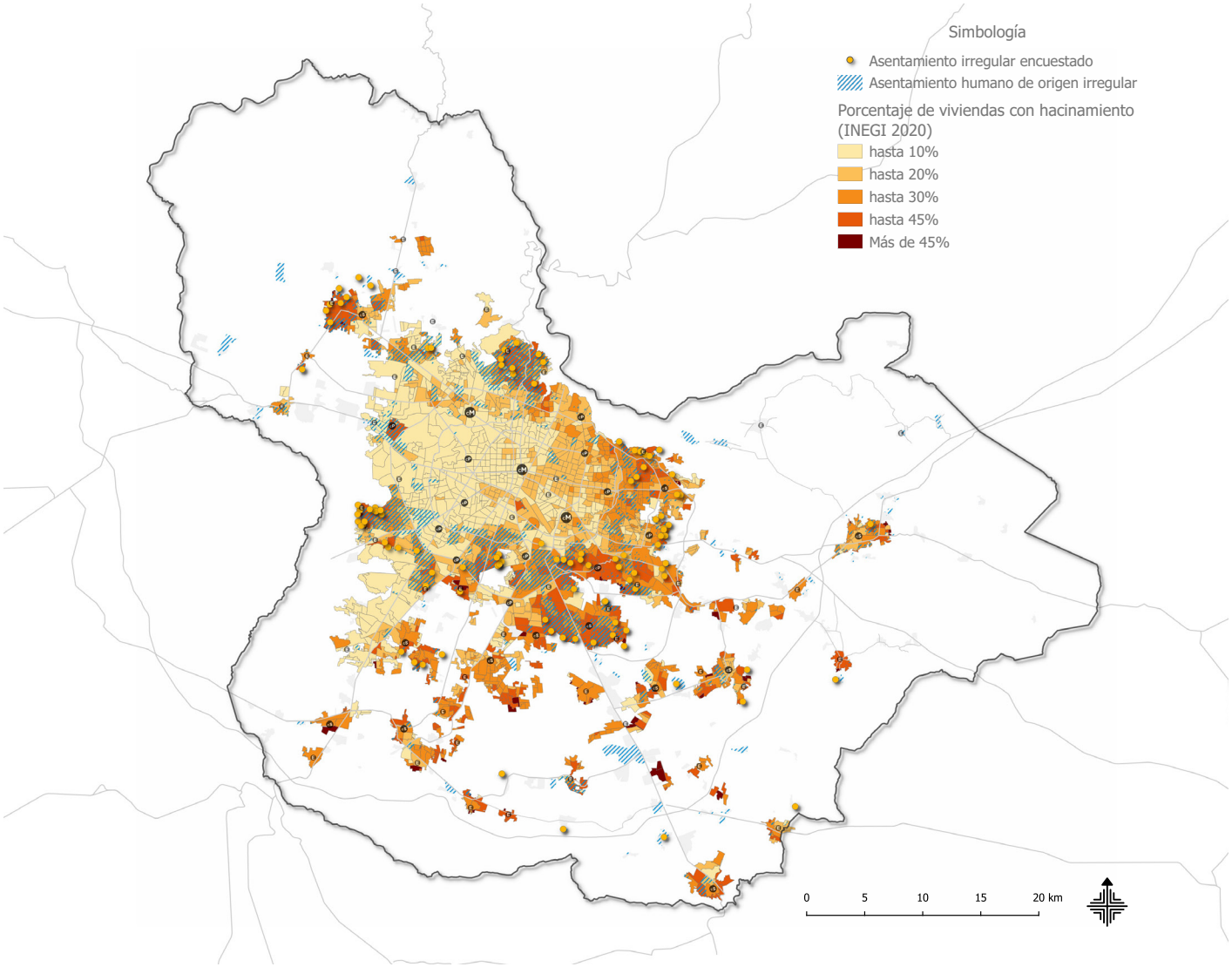
Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

El INEGI (2020) clasifica de manera general dos tipos de hogares: Los familiares, en los que al menos uno de los integrantes tiene parentesco con el jefe o jefa del hogar, y este a su vez, se divide en hogar nuclear, ampliado y compuesto. El segundo tipo de hogar es el no familiar en el que ninguno de los integrantes tiene parentesco con el jefe o jefa del hogar.

La conformación de los asentamientos irregulares encuestados en condiciones de segregación, falta de servicios y hacinamiento afectan el comportamiento de futuras generaciones. Estos factores se expresan en el hogar el cual es el principal escenario de su desarrollo e inciden en la reproducción social, característica que determina el modo de vida de las personas, su comportamiento, valores, prácticas culturales y el modo como se producen las ideas en la sociedad (Yazbek, 1999).

Partiendo de este contexto, uno de los principales fenómenos que ocurren en la vivienda, en su sentido más pequeño, es el desarrollo de la unidad doméstica, entendiéndose como "el grupo social integrado por todas las personas que viven en una misma residencia y cuyo ac-



Mapa 6. Asentamientos irregulares en relación a la concentración de viviendas con más de 2.5 habitantes por cuarto.
Fuente: Elaboración propia con base a los datos generados por TECHO, Censo de Población y Vivienda, INEGI 2020, inventarios de polígonos en conflicto con la tenencia del suelo de los municipios que conforman el AMG, Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y del Instituto Nacional de Suelo Sustentable.

ceso a la vivienda es a través de una entrada en común" (Lomnitz, 1989, p.106).

Estas modificaciones de la unidad doméstica, se deben a la adquisición de grandes lotes que, en un inicio, posibilitaron la atomización de los mismos que serían ocupados por los hijos o familiares. El desarrollo de estas unidades domésticas puede llevar a casos de hacinamiento lo que se puede definir como "un estado psicológico subjetivo originado precisamente por una demanda de espacio que excede el disponible por parte del individuo" (Vozmediano y San Juan, 2010, p.121). Este problema surge cuando no se crea nueva vivienda para el nuevo hogar, por lo tanto la permanencia en la misma vivienda de la familia original y la nueva familia genera condiciones de habitabilidad poco saludables o precarias.

En el mapa se muestra la distribución de viviendas con más de 2.5 habitantes por cuarto donde se puede observar que la concentración aumenta en las periferias de la metrópoli. En atención a los principales resultados de las encuestas en este tema, donde se identifica la relación que existe entre la ampliación de vivienda para albergar a las nuevas generaciones de las familias y el hacinamiento, es fundamental la generación de alternativas en los programas de apoyo a la vivienda para que este desdoblamiento de vivienda contribuya a un proceso de densificación planeada con atención y asesoramiento a las familias de bajos ingresos o en situación de hacinamiento. Para esto, es imprescindible un continuo seguimiento por parte de las autoridades de los procesos de formación y crecimiento de los asentamientos, mismo que al momento no funciona adecuadamente.

Conclusiones

En este capítulo reflexionamos acerca de la ubicación, el proceso histórico y algunas características y dinámicas del poblamiento de los asentamientos irregulares caracterizados.

Como se mencionó anteriormente, es un elemento que merece especial consideración en la planeación metropolitana, ya que casi el 80% del total de los asentamientos irregulares los encontramos en los municipios de Zapopan, Tonalá y San Pedro Tlaquepaque. Esto coincide con que gran parte de las tierras de tenencia social en el AMG se ubican allí, lo cual exige pensar en la corresponsabilidad de todos los niveles de gobierno para realizar acciones que ayuden a sobrellevar las consecuencias que tiene el habitar en asentamientos, y las medidas que en conjunto se tienen que realizar para prevenir la necesidad de que las personas habiten en ellos.

Los procesos de segregación poblacional no son un hecho particular del AMG ó de México, sino que hablamos de un fenómeno que afecta a la mayoría de las ciudades latinoamericanas, los cuales tienen como principal característica: expulsar hacia las periferias de las principales ciudades a la población que se ve imposibilitada de acceder a una vivienda propia y costear ciertos servicios básicos, periferias en las que no solamente el acceso a servicios y equipamientos esenciales se ve restringido, sino que además tienen ciertas condiciones geográficas que hacen de la estancia,un posible riesgo para sus habitantes. En este caso, observamos que la mayoría de los asentamientos están condicionados por la topografía accidentada, ubicados en medio de fallas geológicas o en zonas con altas probabilidades de inundaciones.

Al hacer la revisión histórica de los procesos de conformación de estos asentamientos, vemos que hay algunos de ellos que existen desde mediados del siglo pasado, los datos nos muestran que la década de los 90's fue en la que se conformaron más asentamientos en el Área Metropolitana, siendo la década siguiente la que presentaba los mayores índices de consolidación.

Los motivos de sus conformaciones tienen explicaciones que van más allá de algunas puntualidades locales, por ejemplo, las profundas crisis económicas, políticas y sociales de finales del siglo pasado en la región que acrecentaron las diferencias sociales entre la población.

Este informe nos permite pensar en motivos que tienen que ver con la esfera de las necesidades individuales (contextualizadas en la realidad global) de las y los referentes. En ese sentido, la oportunidad del terreno y la vivienda propia aparece como la principal razón por la que estas personas decidieron mudarse al asentamiento en el que viven, sostenido por los bajos costos de las tierras donde se ubican.

Otro hecho que resulta relevante a la hora de pensar en la conformación de los asentamientos tiene que ver con que más del 60% de las personas consultadas mencionan el hecho de haber llegado a vivir allí con otros grupos de familias. Es decir, la decisión de habitar un espacio nuevo, en muchos casos vacíos y saber que eso puede tener ciertos tipos de repercusiones, está afectada por la idea de generar procesos comunitarios (aunque en muchos casos esto no sea una decisión explicitada) de ocupación organizada como un modo de protección colectiva.

Tomando en cuenta los procesos de conformación, resulta importante traer la mirada a los terrenos en los cuales se instalan. Mencionamos que varios de estos asentamientos se encuentran ubicados en suelos que presentan riesgos para la población, pero es importante entender que muchos de estos suelos tenían usos agrícolas previamente al ser urbanizados. El AMG ha sido testigo de un crecimiento urbano exponencial en las últimas décadas, lo que ha provocado la fragmentación de ecosistemas, una intensificación del cambio de uso de suelo agrícola a urbano y en ese sentido, una pérdida en la calidad ambiental y productiva del área.

Más allá del momento de la conformación, al consultarle a las y los referentes acerca de los momentos de mayor llegada de población, resulta que poco más del 80% de éstos mencionan que durante el año 2018 se percibió una llegada amplia de nuevos habitantes, siendo en su mayoría, familias completas. Esto puede ser explicado, nuevamente, por diferentes motivos que quedan pendientes de ser investigados pero que, podríamos pensar que tiene que ver con el aumento de los costos de la vivienda, la profundiza-

ción de la crisis laboral en el país o incluso los procesos de gentrificación en barrios tradicionales del AMG.

Esto último tiene sentido al ver que es en ese mismo año en el que se percibe la mayor salida de habitantes de estos asentamientos (poco más del 60%) y que también son familias completas que se trasladan a otros lugares de los municipios, siendo los principales motivos de traslado, la ausencia de fuentes cercanas de empleo y la inseguridad en el asentamiento.

Vemos entonces que los motivos de llegada y salida parecen ser similares, posiblemente el anhelo de estar más cerca de fuentes laborales y vivir en espacios seguros se contrarreste con la realidad de estos suelos, que siguen estando en la periferia de los principales centros urbanos, donde se concentra la mayor cantidad de fuentes de empleo y donde, en general, se invierten los mayores presupuestos para la seguridad pública.

Nueva Israel, centralidad emergente Lázaro Cárdenas del Río
Fuente: IMEPLAN

CAPÍTULO 3 TENENCIA Y MERCADO DE SUELO

Este capítulo se centra en el suelo donde se ubican los asentamientos caracterizados. Comienza analizando los intentos de regularización de los terrenos por parte de las y los habitantes. Indaga en si han efectuado pagos, a quién y el resultado de esos intentos. Seguidamente, se profundiza en los procesos de creación de los asentamientos, indagando en los propietarios iniciales de esos terrenos y si a lo largo del tiempo han habido intentos de desalojo o despojo. A continuación, se indaga sobre la actualidad de los terrenos en los próximos asentamientos, sobre la existencia de lotes vacíos y acciones de venta de los mismos, así como la llegada de nuevos habitantes y la creación de nuevas viviendas. Para finalizar, se presentan las condiciones materiales de las viviendas, centradas principalmente, en los materiales utilizados para su construcción.

Colonia Buenos Aires,
Centralidad periférica Miravalle
Fuente: IMEPLAN

Colonia indígena Sergio Barrios, centralidad emergénte San Lucas Evangelista
Fuente: TECHO

Tenencia

Gestión de la propiedad

- ¿Los vecinos, el gobierno o alguien más han hecho algo para regularizar los terrenos? ¿Quién?

- Aproximadamente ¿en qué año comenzó?

- ¿ Pagaron alguna cuota por la regularización de los terrenos? ¿A quién?

Objetivo

Para fines de entendimiento de esta pregunta es necesario considerar la definición normativa local sobre en qué condiciones se considera que un asentamiento es irregular. La Ley para la Regularización y Titulación de Predios Urbanos en el Estado de Jalisco (LRTPUEJ), señala que: "un asentamiento se considera irregular cuando conlleva la 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" (Ley para la Regularización y Titulación de Predios Urbanos en el Estado de Jalisco, 2014, art. 2). Esta definición se traduce en las características territoriales y sociales asociadas a la irregularidad, mismas que forman parte de la definición operativa que se utilizó para la identificación de asentamientos. Esta situación implica que los actores involucrados participen, individual o colectivamente, en acciones cuyo fin es la regularización del suelo.

Por este motivo, es relevante recolectar datos sobre la gestión de la propiedad en lo relativo a la participación de actores, temporalidad y posibles dinámicas económicas existentes dentro del proceso de regularización.

Resultados

- En el 65.4% de los asentamientos identificados se ha realizado algún tipo de acción orientada a la regularización.
- En el 45.7% de los casos se realizó algún tipo de pago para ello, mismo que fue realizado a alguna autoridad municipal (40.6%), autoridad ejidal o co-

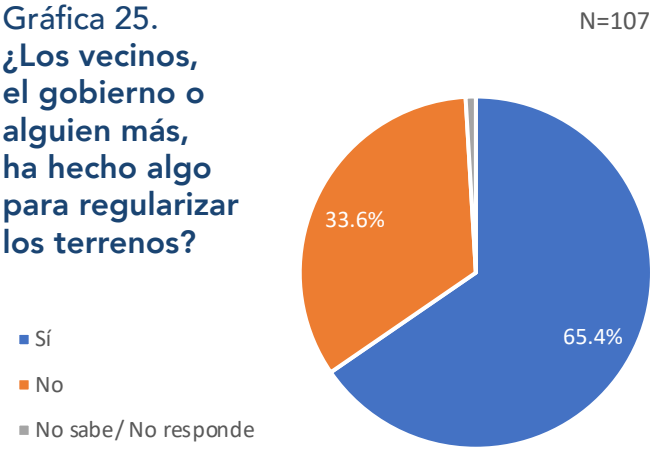
munal (21.9%) o a particulares (21.9%).

- El 62.9% de acciones fueron gestionadas por vecinos.

La identificación del periodo de tiempo en el cual se comenzaron a realizar actividades orientadas a la regularización sugiere la existencia de condiciones particulares que pudieron haber propiciado el inicio de las mismas, por lo que es recomendable realizar un análisis del panorama de participación ciudadana durante el periodo con mayor número de acciones.

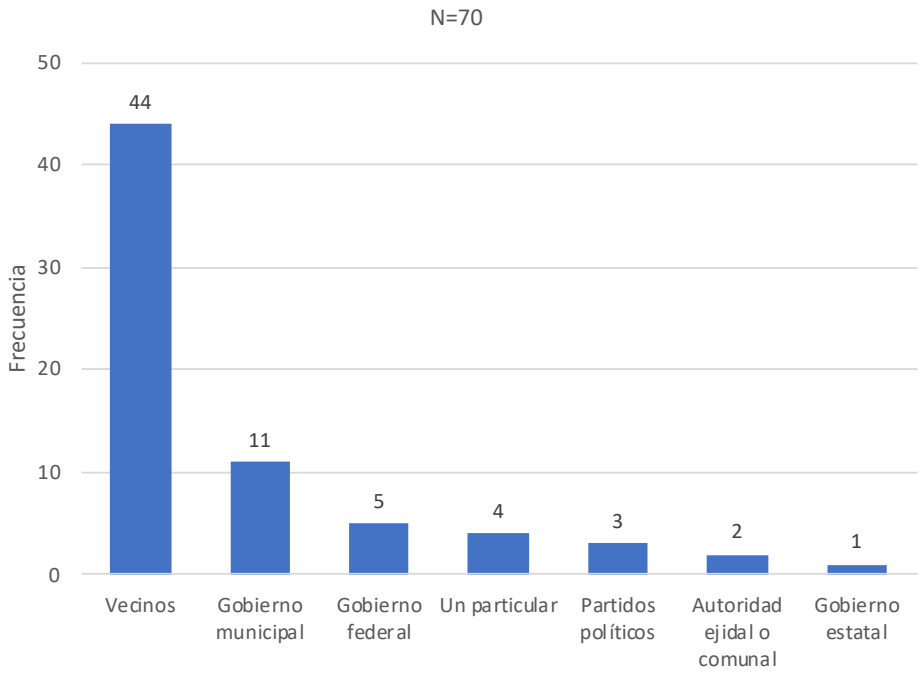
- El 48.6% de las acciones orientadas a la regularización fueron realizadas durante el periodo de 2011 - 2018.

Gráfica 25.
¿Los vecinos, el gobierno o alguien más, ha hecho algo para regularizar los terrenos?

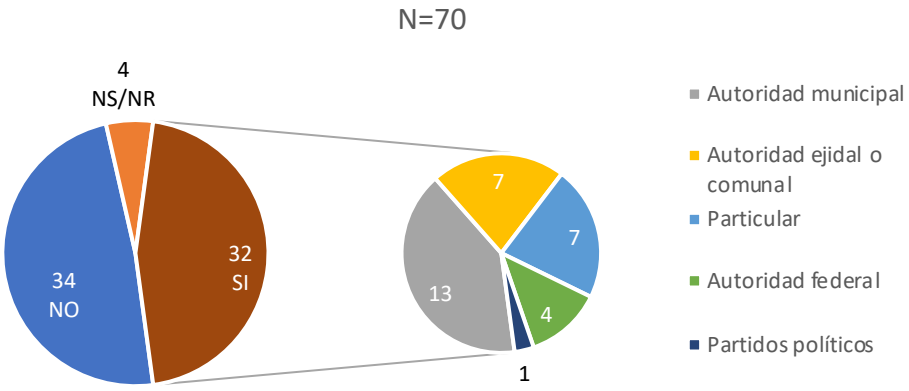


Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 26.
¿Quién?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



Gráfica 27.
¿Pagaron alguna cuota por la regularización de los terrenos? ¿A quién?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Los criterios con los cuales fueron seleccionados los asentamientos para el estudio se traducen en las características sociales y territoriales asociadas a la irregularidad y a la pobreza, como lo es la falta de servicios públicos básicos, equipamientos y las limitantes que implica para los habitantes el no tener seguridad jurídica sobre la tenencia, entre otras. Por consiguiente, los procesos de regularización buscan englobar las acciones para revertir esta situación, en función de las normas que se derivan de la tenencia en la que se encuentre el asentamiento.

En México, la regularización de la tierra ha sido una de las principales acciones del Estado en el desarrollo urbano (Azuela, 1996), teniendo como antecedentes la creación de instituciones, programas y normas entre los distintos niveles de gobierno con ese fin. La existencia de estas estructuras ha contribuido a que el estado jurídico del 24.6% de los asentamientos de origen irregular de la metrópoli se consideren como regulares, y el 63.3% se considera en proceso de regularización conforme al inventario de asentamientos de origen irregular que el IMEPLAN ha integrado y validado junto con las instancias de los tres niveles de gobierno que atienden el tema. En el inventario se integran polígonos regularizados, en proceso de regularización o irregulares.

Los resultados de la caracterización recaen en lo anteriormente mencionado donde en el 65% de los asentamientos se ha hecho algo por su regularización,no obstante, no se tiene certeza sobre los resultados de esas acciones (ver apartado 5.2 Resultados de la organización).

Conforme al marco normativo, la iniciativa de regularización puede provenir de instituciones de diferentes niveles de gobierno, así como de los habitantes de los asentamientos, quienes en el presente estudio se identifican como los principales interesados en promover la regularización, situación que, por una parte evidencia lo relevante que es la organización comunitaria en los asentamientos (ver apartado 5.1 Tipos de organizaciones) y que a su vez resulta de apoyo para su identificación y atención por parte de las instituciones, las cuales pueden verse limitadas ante la falta de medios para el seguimiento de las normas de regulación del desarrollo urbano. (Durand-Lasserve, 1996).

De acuerdo con el trabajo que el IMEPLAN ha realizado entre habitantes de asentamientos y actores que inciden en la regularización en el Área Metropolitana, se ha identificado que los procesos de regularización no siguen un orden particular sobre las acciones de mejora y el tiempo en que estas ocurren, es decir, acciones como el apoyo de mejoramiento de viviendas, instalación de infraestructura y servicios públicos pueden ocurrir aún cuando el asentamiento no está completamente regularizado, situación que varía de acuerdo al municipio y la tenencia. Esta indeterminación puede vulnerar al asentamiento y sus habitantes, así como las zonas ambientales y el entorno urbano donde se encuentran, ya que se comienza con la consolidación permanente del mismo sin antes tener las garantías de la viabilidad de permanencia y por ende, de su regularización.

Los plazos en que se realiza la regularización resultan problemáticos para los habitantes de asentamientos, ya que los lleva a vivir indeterminadamente en condiciones precarias y sin certeza sobre su tenencia. Lo anterior, to-

Inventario Metropolitano de Asentamientos de Origen Irregular

Estado jurídico del asentamiento	Superficie (ha)	Porcentaje
En proceso de regularización	9,679	63.3
Regularizado	3,761	24.6
Irregular	1,574	10.3
Sin información	277	1.8
Superficie total	**15,291**	**100**

Tabla 1. Distribución del estado jurídico de los asentamientos irregulares en el Área Metropolitana de Guadalajara
Fuente: Elaboración propia IMEPLAN 2018.

mando en cuenta la información del apartado 2.2.2 (Línea de tiempo del crecimiento), donde se aprecia que las iniciativas de regularización ocurren una o varias décadas posteriores al periodo de conformación del asentamiento. El cuadro siguiente resume esta relación, en la que por lo general no existe una coincidencia entre el periodo de conformación y las iniciativas de regularización, de igual manera, se aprecian asentamientos donde seis décadas después se identificaban procesos de regularización, situación que se puede deber a la progresión en la urbanización y/o construcción de vivienda en los asentamientos. Por la naturaleza del concepto y el acto de regularizar, se entiende que ésta es una medida reactiva ante el fenómeno de los asentamientos irregulares, quedando claro que la continuidad de este tipo de urbanizaciones en el Área Metropolitana demuestra que dichos programas no han sido ni serán suficientes como una solución de fondo ante la acción de urbanizar de forma irregular.

En el contexto de ser una medida reactiva, estos programas logran reconocer el derecho a la tenencia de la propiedad de los habitantes, no obstante, la regularización de un asentamiento no representa por sí mismo, un cambio significativo en el entorno y tejido social ante la presencia de carencias en servicios públicos y equipamientos derivados del proceso de conformación irregular, además de otras problemáticas legales que persistirán tras el proceso de regularización como lo es la sucesión de los bienes hacia generaciones posteriores (Jiménez, 2012).

Progresión de la irregularidad en la tenencia de la tierra. Caso en la centraldiad emergente "Las Liebres". Fuente: IMEPLAN

Aproximadamente ¿en qué año comenzó? (iniciativa de regularización)

¿En qué año llegaron a vivir las primeras personas a la colonia?	Antes de 1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2018
Antes de 1959		1			1	2	5
1960-1969							1
1970-1979					1	1	
1980-1989				1	3	5	9
1990-1999					1	8	7
2000-2009						3	7
2010-2018							7

Tabla 2. Relación entre el año de llegada de las personas al asentamiento y el año en que comenzó el proceso de regularización.
Fuente: Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Por otra parte, es importante poner en perspectiva la vulnerabilidad de los procesos de regularización ante la dependencia presupuestaria que estos programas requieren y cómo eso puede incidir en la periodicidad y calidad de las intervenciones en tiempos de crisis económica (Rodríguez, 2012), tanto para aquellos donde es necesaria la expropiación de tierra, así como para los que implican costos de instalación de infraestructura, los cuales no son cubiertos en su totalidad a través del mismo proceso de regularización.

Ante la necesidad de mejorar los procesos de regularización, resulta importante reconocer la interacción que existe entre la planeación formal y la urbanización irregular, y como describe Jill Wiggle (2016), "considerar el papel que tiene el estado como generador y regulador de irregularidad, como parte de una estrategia de gobernanza espacial o urbana más amplia" (Wiggle, 2016, p.149).

Ante la permanencia del fenómeno de la urbanización irregular, resulta fundamental realizar acciones adicionales y paralelas a los programas de regularización, acordes a las múltiples causas de este fenómeno, mismas que se plantean a lo largo de las temáticas del presente informe. En materia específica de regularización, es importante mejorar la coordinación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno donde, además se involucren sectores y estructuras organizativas (por ejemplo, ejidos), de manera que la agrupación de estas capacidades contribuya a ampliar y homologar el marco de atención de los procesos de regularización para integrar progresivamente estas colonias a la ciudad y posteriormente, concluir tal integración mediante una regularización jurídica (Durand-Lasserve, 1996). Este proceso debe estar abierto a ser observado no solo con la normatividad vigente, sino con el reconocimiento de las gestiones y el modelo de urbanización popular.

- **Con respecto a la tenencia de los lotes ¿cuál es el documento que la mayoría de las familias tiene?**

- **En caso de tener algún tipo de documento, ¿cómo lo obtuvieron?**

- **¿Hay familias que tengan otro documento? ¿Cuál?**

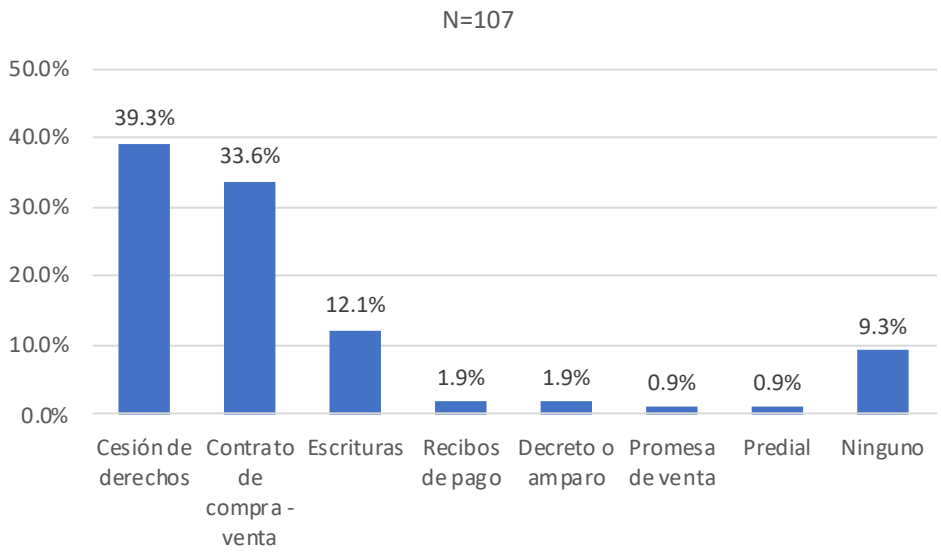
Objetivo

La acreditación de la propiedad es uno de los principales objetivos en la atención de las y los habitantes de asentamientos irregulares, ya que esto representa la resolución del conflicto por el cual se tipifica la irregularidad. Sin embargo, el desconocimiento generalizado de la normatividad en la materia, propicia la posesión y el reconocimiento de documentos de propiedad no válidos al interior del asentamiento.

Por ello, en el instrumento de levantamiento se contemplan preguntas que identifican los distintos documentos de propiedad que poseen los habitantes del asentamiento (con validez legal o no). La disposición de las preguntas permite obtener información sobre el documento principal y un documento alternativo más frecuente, razón por la cual es posible identificar que en algunos de los asentamientos se cuenta con escrituras, entendiéndose que sólo una parte de los habitantes, cuenta con ellas.

Resultados

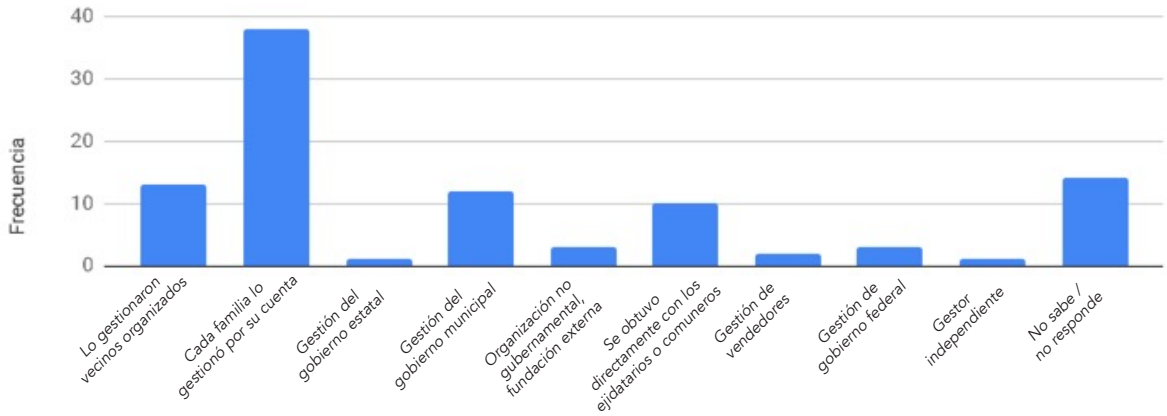
- Los documentos más recurrentes para acreditar la propiedad de la tierra en los asentamientos irregulares son: Cesión de derechos (39.3%) y contrato de compra-venta (33.6%).
- La obtención de los documentos de propiedad existentes fue resultado de un proceso de gestión familiar en el 39.2% de los asentamientos y en el 13.4% fue resultado de la organización vecinal.
- En el 48.6% de los asentamientos caracterizados, las y los referentes manifestaron que se cuenta con más de un tipo de documento al interior del mismo.
  - El documento alternativo más frecuente son las escrituras, en el 40.4% de estos casos.
- En el 9.44% de los asentamientos irregulares, las y los referentes indicaron que hay familias sin ningún tipo de documento que avale la propiedad.



Gráfica 28.
Con respecto a la tenencia de los lotes ¿cuál es el documento que la mayoría de familias tienen?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 29.
En caso de tener algún tipo de documento ¿cómo lo obtuvieron?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

La acreditación de la propiedad representa la solución a uno de los principales conflictos normativos por los cuales se tipifica la irregularidad (sin ser este, el único motivo por el cual se considera irregular un asentamiento), e implica garantizar la certidumbre sobre la tenencia que las y los habitantes de los asentamientos acreditaron. No obstante, la acreditación de la propiedad está directamente relacionada con los procesos de ocupación y regularización de los distintos tipos de tenencia de suelo que existen en México (público, privado y social).

Cada tipo de tenencia representa un desafío distinto, tanto para los habitantes de asentamientos como para las instituciones involucradas, ya que la gestión de los procesos de regularización varía en función del tipo de tenencia en cuestión. En este sentido, el municipio participa activamente en la regularización de la propiedad privada; mientras que para el caso de la propiedad social, la legislación faculta al Gobierno Federal a través del Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS), como la instancia que resuelve la regularización en los asentamientos que se encuentran en este tipo de tenencia.

En orden de dimensionar esta situación en el AMG, el 69.9% de los asentamientos de origen irregular se encuentran en propiedad social, situación que coincide con los resultados de este estudio, los cuales señalan que el principal documento declarado por los habitantes respecto a la tenencia del suelo es una cesión de derechos. Este es un documento de consentimiento de aprovechamiento del suelo, emitido por comunidades o ejidos, el cual es utilizado como precedente para la regularización, pero no sustituye el proceso formal de desincorporación, urbanización y escrituración en este tipo de propiedad.

Inventario Metropolitano de Asentamientos de Origen Irregular

Tenencia	Superficie (ha)	Porcentaje
Social	10,688	69.9
Privada	2,462	16.1
Sin información	2,141	14
Superficie total	**15,291**	**100**

Tabla 3. Distribución de la tenencia de origen de los asentamientos irregulares en el Área Metropolitana de Guadalajara.
Fuente: Elaboración propia IMEPLAN 2019.

En ambos casos, es incierto el tiempo que tomará regularizar el asentamiento, ya que en ese periodo de tiempo no suele procurarse que el asentamiento se consolide de manera adecuada o siquiera que se haya establecido en una zona apta para urbanizar, lo que deriva que los habitantes se vean expuestos a una serie de distintas vulnerabilidades de las cuales no pueden ser resueltas en su totalidad una vez que el asentamiento se haya consolidado. Uno de estos casos, es el de no haber considerado mantener áreas de cesión para equipamientos o las restricciones necesarias para infraestructura, situación que a su vez complica

la regularización del asentamiento, ya que la legislación establece que para su regularización debe cumplir con las disposiciones establecidas en los instrumentos de planeación y normativa aplicable a la urbanización, prevista en el Código Urbano del Estado de Jalisco.

En este contexto, es necesario encontrar mecanismos de gestión del suelo más efectivos y que, en principio, faciliten los procesos de regularización en zonas aptas. Por otra parte, es prioritario identificar mecanismos que prevengan la conformación irregular de los asentamientos, incidiendo en que la urbanización popular se realice de manera ordenada y con garantías hacia las personas que requieren de suelo donde habitar, por ejemplo, retomar figuras como la inmobiliaria ejidal prevista en la Ley Agraria para la incorporación planeada de suelo tendiente a la urbanización en ejidos y comunidades indígenas.

- En el 31.4% de estos se señala al gobierno municipal, a través de la Comisión Municipal de Regularización (COMUR), como la institución vinculada con las acciones orientadas a la regularización, seguida por el gobierno federal a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) hoy, Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), identificada en el 24.3%.
- Las autoridades del ejido o comunidad fueron reconocidas en el 14.3% de los asentamientos.
- Personas externas al asentamiento y representantes de partidos políticos han sido reconocidos como actores involucrados con las acciones orientadas a la regularización en el 14.3% y 5.7% de los asentamientos respectivamente.

- ¿En qué institución(es) se ha llevado a cabo el proceso de legalización de terrenos?

Objetivo

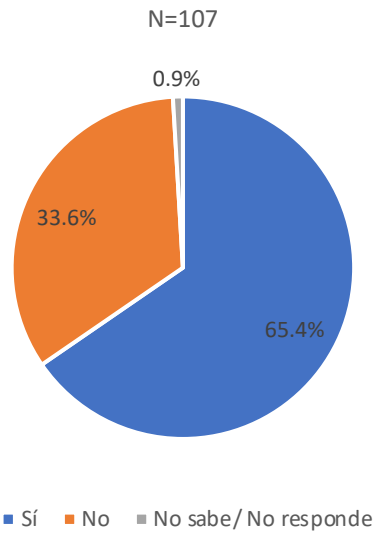
El proceso de regularización de predios no tiene un curso único, ya que en función de la localización y de las características territoriales específicas de cada asentamiento, deberá seguirse una serie de pasos con diferentes actores. En este sentido, la pregunta previamente planteada tiene como objetivo dar cuenta de aquellos actores a quienes los habitantes se han acercado (o viceversa) en búsqueda de iniciar el respectivo proceso de regularización sin que sean los responsables de atender su situación o que hayan realizado un proceso sin que este sea formal.

La variación en el número de casos responde al hecho de que, al tratarse de una pregunta de opción múltiple, el número de respuestas puede ser mayor al número de asentamientos que respondieron de forma afirmativa a la pregunta ¿Los vecinos, el gobierno o alguien más, ha hecho algo para regularizar los terrenos?.

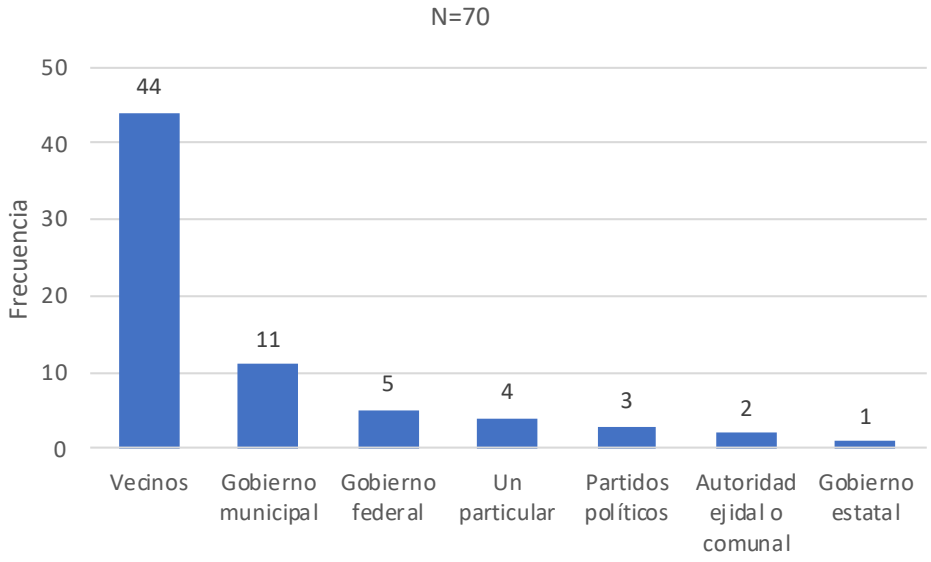
Resultado

- En el 65.4% de los asentamientos identificados se ha realizado algún tipo de acción orientada a la regularización.

Gráfica 30.
¿Los vecinos, el gobierno o alguien más, ha hecho algo para regularizar los terrenos?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



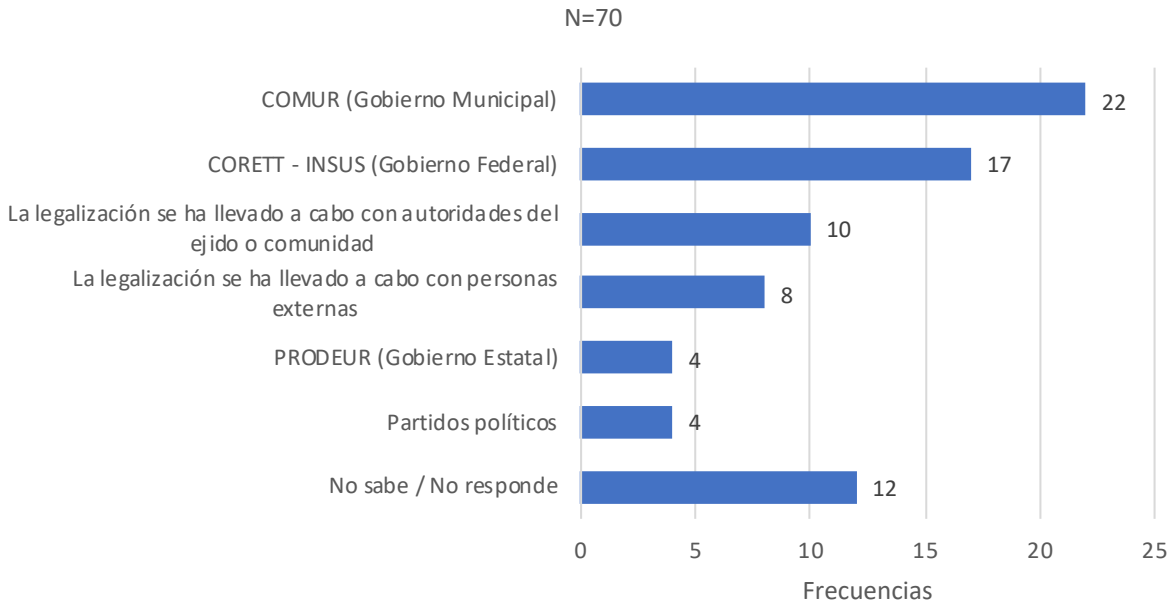
Gráfica 31. ¿Quién?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

¿En qué institución(es) se ha llevado a cabo el proceso de legalización de terrenos?

CORETT - INSUS (Gobierno Federal)	PRODEUR (Gobierno Estatal)	COMUR (Gobierno Municipal)	La legalización se ha llevado a cabo con personas externas	La legalización se ha llevado a cabo con autoridades del ejido o comunidad	Partidos políticos	No sabe / No responde
24.3%	*5.7%*	*31.4%*	*11.4%*	*14.3%*	*5.7%*	*17.1%*
75.7%	*94.3%*	*68.6%*	*88.6%*	*85.7%*	*94.3%*	*82.9%*
100%	*100%*	*100%*	*100%*	*100%*	*100%*	*100%*

Tabla 4. ¿En qué institución(es) se ha llevado a cabo el proceso de legalización de terrenos?
Fuente: Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



Gráfica 32. Instituciones ante las que se presentó el proceso de legalización de los terrenos

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Dentro del contexto mexicano existen diversas modalidades de producción de vivienda, una de ellas tiene que ver con la producción social la cual se caracteriza por no tener fines lucrativos y es desarrollada principalmente por los estratos económicos más bajos. Dentro de esta modalidad, hay un proceso singular: la autoproducción individual, la cual se realiza (en su mayoría) de forma irregular (UNAM, 2012) Los predios irregulares no tienen certeza jurídica sobre su propiedad y es en este sentido donde se busca su regularización, misma que aumenta el valor de la vivienda y otorga el derecho a solicitar créditos y subsidios para mejorar la vivienda.

La regularización en el ámbito jalisciense está normada por la LRTPUEJ, sin embargo, las competencias para regularizar predios y fraccionamientos por parte de los municipios se limitan a la propiedad privada a través de la Procuraduría de Desarrollo Urbano (PRODEUR) y las Comisiones Municipales de Regularización (COMUR).

Instancias que colaboran de manera inherente de acuerdo a la norma para promover, aplicar y evaluar las acciones de regularización, siendo algunas de estas, parte de las COMUR y emitir el dictamen de procedencia de regularización del predio o fraccionamiento que concierne a la PRODEUR.

Para el caso de asentamientos que se encuentren en suelo de tenencia social, la competencia se traslada a nivel federal por medio del INSUS, específicamente a las delegaciones de las entidades federativas del mismo.

De acuerdo con los resultados del estudio, en el 31.4% de las acciones orientadas a la regularización que se han llevado a cabo, se ha identificado el involucramiento de las COMUR y en menor medida (24.3%) del INSUS; por lo que podemos inferir que la mayor parte de los asentamientos del estudio se encuentran en suelo de tenencia privada y tres de cada diez asentamientos encuestados se encuentran en suelo social.

Estos resultados contrastan con la tendencia histórica de regularización que se ha tenido por tenencia identificada en el Inventario Metropolitano de Asentamientos de Origen Irregular, donde anteriormente la mayor parte de la superficie fue regularizada por INSUS (antes CORETT) y por el programa PROCEDE, que en conjunto corresponde al 57.3% de la superficie, situación compatible con lo expresado en apartado 3.4.1, donde se señala que el acceso a suelo de tenencia social ha disminuido, en razón de reformas que facilitaron su incorporación a la propiedad privada y al mercado formal de suelo.

Es importante destacar la función que tienen los intermediarios, quienes conforme a los resultados del informe acumulan el 31.4% de las participaciones en los procesos de regularización, ante lo que se puede inferir que los procesos no son sencillos de realizar por los propietarios, al igual, que existe un nicho de negocio en los procesos de regularización. En ambos casos, son señales relativas a la necesidad de fortalecer la proactividad de intervención de las instituciones, lo cual no sólo es útil para garantizar la legalidad del proceso de regularización sino también para identificar y evaluar de manera oportuna los asentamientos que sean factibles de consolidar.

Cabe destacar que los asentamientos encuestados que están llevando a cabo un proceso de regularización aún son irregulares, lo que nos habla de que posiblemente, de acuerdo a las restricciones del artículo 14 de la LRTPUJ, las viviendas están asentadas en zonas de riesgo o en bienes de dominio público, o que aún no concluyen el trámite de regularización (el tiempo de la regularización es prolongado de acuerdo al apartado 3.1.1 (Gestión de la propiedad). Incluso, cabe la posibilidad de que el trámite no

Inventario Metropolitano de Asentamientos de Origen Irregular

Instancia	Superficie (ha)	Porcentaje
Decretos / LRT (normativa aplicable a tenencia privada)	1,053	9.1
INSUS	7,238	47.3
Procuraduría Agraria	1,522	10
Sin información	5,135	33.6
Superficie total	**15,291**	**100**

Tabla 5.Distribución de las acciones de regularización por instancia en el Área Metropolitana de Guadalajara.
Fuente: Elaboración propia IMEPLAN 2019.

Caracterización de entorno
Fuente: TECHO

se haya iniciado formalmente, situación en la que también podrían estar el 33% de los asentamientos en los que las y los referentes identifican como no regularizados.

Una alternativa para impulsar los procesos de regularización corresponde al financiamiento para los propietarios de los predios en condición de irregularidad, quienes pueden acceder a fondos federales a través del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH) para recibir un subsidio que los ayude a obtener la certeza jurídica sobre su vivienda. El subsidio es de hasta $12 mil pesos y el predio debe estar dentro de un AGEB que presente condición de marginación (tomando como referencia el índice de marginación 2010 de CONAPO).

Posterior a la regularización, se identifica un posible desafío para el seguimiento en la condición de los asentamientos, en razón de que cuando los predios se regularizan son integrados a la carga presupuestaria del municipio, el cual, bajo el diseño de descentralización fiscal, podría carecer de los recursos para la implementación y mantenimiento de los servicios públicos que le corresponden. Bajo esta perspectiva, recuperar la figura del consejo de colaboración municipal podría resultar útil para facilitar la ejecución de obra pública necesaria para que el presupuesto pueda integrarse en la Ley de Ingresos del municipio bajo el concepto de "contribución de mejoras" permitiendo la cooperación entre distintos actores de la sociedad para la ejecución de obra pública.

Causas de la irregularidad

- **Legalmente, ¿A quién pertenecía el terreno donde está la colonia?**

- **¿Cómo se formó la colonia?**

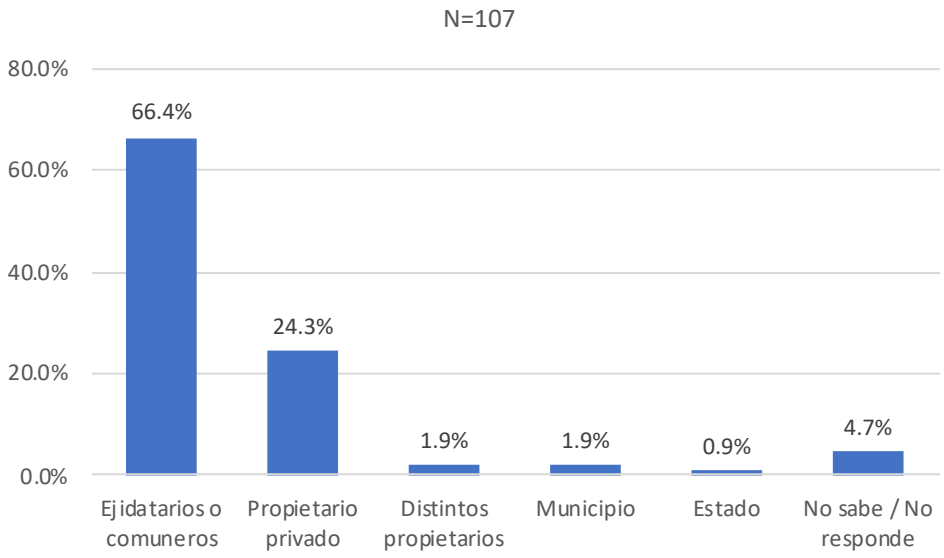
Objetivo

El mercado informal de suelo ofrece la oportunidad de adquirir una propiedad a un precio menor y constituye una opción para aquellos que no cuentan con acceso a servicios financieros de la banca privada o prestaciones laborales que garanticen el acceso a un crédito para la vivienda con instituciones públicas. No obstante, otra de las formas para hacerse de una propiedad se da a través de la ocupación ilegítima.

En este sentido, el estudio permite identificar si el asentamiento caracterizado es resultado de un proceso de ocupación o de transacciones en el mercado informal, así como aquellos actores que actúan como promotores de este.

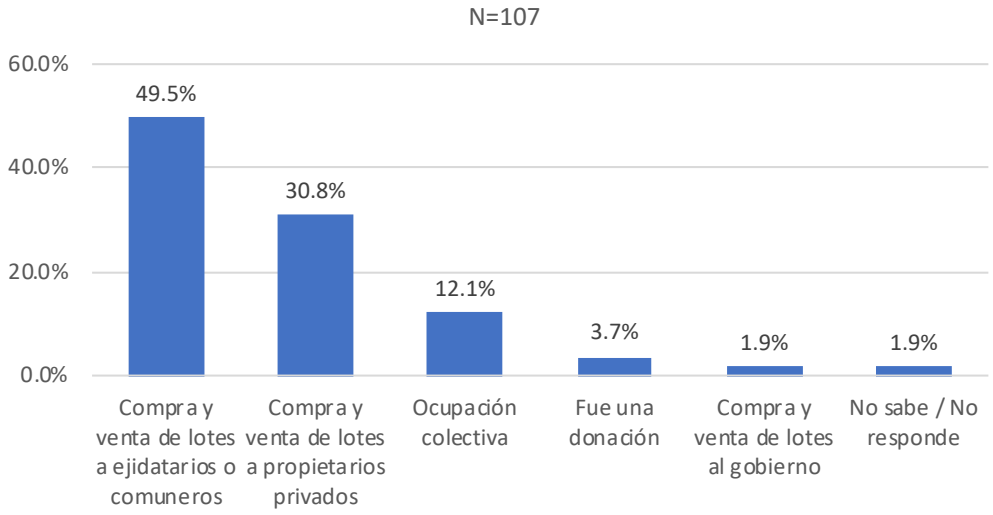
Resultados

- El 82.2% de los asentamientos se originó a partir de procesos de compraventa de predios.
  - En el 60.2% de estos, la compraventa se realizó a ejidatarios o comuneros, seguida por la compraventa a propietarios privados en el 37.5% de los casos.
- El 8.4% de los asentamientos caracterizados es resultado de una ocupación.
- En el 69.6% de los asentamientos se afirma que el terreno perteneció a ejidatarios o comuneros, mientras que el 25.5% señalaron que pertenecía a un privado.



Gráfica 33. **Legalmente ¿A quién pertenecía el terreno donde está la colonia?**

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



Gráfica 34. ¿Cómo se formó la colonia?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

México reconoce tres tipos de propiedad: pública, privada y social, siendo esta última la que pertenece a ejidos y a comunidades, misma que constituye al tipo de propiedad donde predominan los asentamientos irregulares que existen en el AMG. Esta situación se refleja en los resultados de la caracterización, donde el 69% de las y los referentes identifican a ejidatarios o comuneros como los dueños del terreno donde se hizo el asentamiento. Parte de las causas que explica la ocupación sobre esta tenencia, se explica, según Cruz (2012) quien retoma lo planteado por Wario, en el contexto socioeconómico de México en la década de 1970, en el cual existía una estrechez salarial, donde la falta de alternativas inmobiliarias accesibles a los estratos populares y la legislación agraria contribuyeron en la generación de asentamientos en el suelo periférico de las ciudades.

Originalmente, la tenencia social de suelo fue establecida para el desarrollo de comunidades y ejidos con predominancia de actividades del sector primario, no obstante, Silva (2016), señala que con base a las necesidades económicas del año 1992, se reformó dicho artículo para permitir la libre asociación en el campo y así, impulsar su modernización. No obstante, parte de las autorizaciones que generó la reforma fue para ampliar los mecanismos para modificar la tenencia de este suelo hacia la tenencia privada, autorizando la transmisión de los derechos parcelarios, la adquisición del dominio pleno y la enajenación de parcelas, donde uno de sus impactos directos en el territorio fue el cambio de uso de suelo de actividades rústicas a urbanas, incorporando este suelo al mercado inmobiliario formal.

Pese a la existencia de los mecanismos antes mencionados, de acuerdo con varios autores (Galván, Ojinaga y Chávez, 2019), aún persiste la comercialización del suelo de tenencia social de manera irregular, lo que implica que sea suelo vendido a terceros sin antes haber sido desincorporado del régimen ejidal (omisión del mecanismo del dominio pleno). Esta situación resulta en suelo urbano informal, el cual posteriormente, se comercializa con diversas problemáticas, tales como la venta y reventa de predios, la modificación de medidas de lotes y trazo de calles, las subdivisiones y las parcelaciones no autorizadas.

En relación a lo anterior, de acuerdo con la última actualización de los datos (2021) del Registro Agrario Nacional (RAN), se tenían registrados 101 ejidos y comunidades dentro del AMG, esto de acuerdo al registro específico por municipio, con una extensión de 100,164 hectáreas de las cuales se desconoce cuánta superficie ha sido desincorporada. En orden de dimensionar esta situación en el AMG, en la tabla siguiente se representa la superficie del municipio, misma que dentro de la tendencia actual es susceptible a urbanizarse de forma irregular o regular, con excepción de las áreas no urbanizables por su condición ambiental y normativa.

Entidad federativa y municipio	Ejidos y comunidades	Superficie total (ha)	Distribución interna de la tierra (ha)			
				Superficie no parcelada		
			Superficie parcelada	Total	Uso común	Asentamiento humano
JALISCO	***1,429***	***2,771,794.23***	***1,175,942.03***	***1,507,986.74***	***1,483,811.72***	***24,175.02***
GUADALAJARA	*1*	*72.84*	*0.56*	*37.47*	*31.99*	*5.47*
IXTLAHUACÁN DE LOS MEMBRILLOS	*8*	*6,619.15*	*7,367.97*	*1,601.31*	*1,205.23*	*396.09*
JUANACATLÁN	*5*	*7,848.74*	*6,026.98*	*3,287.56*	*3,089.05*	*198.52*
EL SALTO	*4*	*3,781.51*	*876.16*	*870.36*	*103.73*	*766.64*
TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA	*23*	*27,843.30*	*18,233.01*	*8,351.98*	*7,785.19*	*566.79*
SAN PEDRO TLAQUEPAQUE	*10*	*6,018.53*	*3,137.74*	*1,182.76*	*34.99*	*1,147.77*
TONALÁ	*9*	*4,695.13*	*2,835.55*	*607.39*	*493.89*	*113.5*
ZAPOPAN	*33*	*37,114.96*	*15,420.24*	*17,497.96*	*15,959.92*	*1,538.05*
ZAPOTLANEJO	*8*	*6,170.15*	*4,930.52*	*2,312.21*	*2,232.43*	*79.78*

Tabla.6 Superficie total de ejidos y comunidades según la distribución de registro por municipio de la tierra para Jalisco y el AMG.
Fuente: Elaboración propia con información del Registro Agrario Nacional, 2021.

Un aspecto adicional a tomar en cuenta en este mercado del suelo es el concepto de la "protoespeculación", planteado por Jaramillo (2009), quien lo identifica como parte de los fenómenos que influyen en el precio del suelo. Este tipo de especulación engloba a las personas que compran inmuebles o terrenos y las que habitan con la intención de vender al tiempo de uso para obtener la plusvalía generada. Este fenómeno está presente en los asentamientos por la existencia de precios de suelo bajos en relación al promedio de los mercados formales, por lo tanto, se ve como una oportunidad de adquisición de mayor cantidad de tierra, independientemente de contar o no, con los servicios públicos.

Por lo anterior, debido al volumen histórico de superficie de tenencia social que se ha incorporado al desarrollo urbano, Galván, Ojinaga y Chávez (2019) consideran necesario realizar campañas en ejidos y comunidades, con el objetivo de concientizar sobre la importancia que tiene la adopción de las normas de ordenamiento territorial para el desarrollo armónico de sus tierras en relación al entorno natural y el transformado, para la revalorización de la propiedad y prever las reservas de suelo con mejores condiciones conforme sus necesidades, así como para ofrecerlas en el mercado inmobiliario formal. Este tipo de estrategia debería estar acompañada de los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de los instrumentos de planeación territorial por parte de los ejidos y comunidades.

- ¿Hay lotes sin legalizar?

- ¿Por qué cree que aún no se han legalizado todos los lotes de la colonia?

Objetivo

El proceso de regularización usualmente tiene su origen en una causa comunitaria por lo que, pueden existir diversos motivos por los cuales no se concluye con la obtención de títulos de propiedad formales en la totalidad de los predios. En este sentido, la investigación explora estos motivos desde la perspectiva de las y los referentes. Se deben considerar las limitaciones en el conocimiento de la tramitología y documentación oficial en materia de regularización, entendiendo que son frecuentes los casos en los cuales se identifican documentos erróneos como los títulos de propiedad.

Resultado

- Los y las referentes del 82.2% de los asentamientos caracterizados declararon la existencia de predios sin regularizar.
    - En el 27.3% de los casos se considera que los predios no se han regularizado debido a que no hay mucha respuesta por parte de las instituciones o por un exceso de trámites y procesos poco claros (21.6%).
    - En el 18.2% de los asentamientos se considera que la situación prevalece debido a que no se trata de un objetivo común de las personas, mientras que en el 12.5% la falta de dinero es el principal impedimento.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Revisando los resultados de la encuesta, se puede apreciar que la regularización de los asentamientos no depende únicamente de generar estructuras institucionales y de las normas en la materia, sino que existen factores que pueden desincentivar a los habitantes para iniciar este proceso, como son el tiempo y cantidad de trámites, y, el costo y la incertidumbre que se tiene sobre los resultados de emprender el proceso (ver apartado 5.2).

Por lo anterior, es imprescindible revisar el funcionamiento de las normas y a partir de ello, determinar qué aspectos de las mismas pueden mejorar para que los habitantes y el resto de los actores involucrados puedan ejercer los procesos de regularización de una forma más eficiente.

En materia local, las normas para la regularización de la tenencia privada han tenido diversas modificaciones orientadas a mejorar el proceso, primero conformadas por decretos que operaron de 1997 al año 2014, cuyas actualizaciones se pueden apreciar en la tabla 9, cuadro dos de la siguiente página (Padilla y Jiménez, 2019). Una de las medidas que se puede apreciar y que facilitó el proceso de regularización fue la instauración de figuras urbanísticas semejantes a las que se emplean en las autorizaciones de las urbanizaciones formales, situación que es útil tanto para la integración de los asentamientos en los instrumentos de planeación como para los procesos de gestión para su regularización (aprovechando el conocimiento del personal técnico que está familiarizado con las urbanizaciones formales).

Posteriormente, estos decretos fueron derogados por la publicación de la Ley para la Regularización y Titulación de la Propiedad Urbana del Estado de Jalisco en el año 2014, la cual de acuerdo con los mismos autores, descentralizó este proceso a través de facultar a los ayuntamientos para encargarse de la regularización, resolviendo la titulación de predios de manera administrativa y conservando al mismo tiempo, la figura de urbanización progresiva de objetivo social con los beneficios anteriormente mencionados.

Por otra parte, en el ámbito federal, donde existe la facultad de atención sobre la tenencia social (además del resto de los tipos y modalidades del suelo), el INSUS es el encargado de promover la regularización de la propiedad a través del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH), cuyo objetivo es contribuir "al otorgamiento de certeza jurídica mediante el apoyo técnico, jurídico y administrativo a las personas en condición de rezago social, que tienen y demuestran la posesión, pero no la certeza jurídica sobre el suelo que ocupan".

Programa que en las reglas de operación del 2021 refiere la congruencia con la Política Nacional de Suelo publicada en agosto del año 2020, misma que establece una serie de estrategias para la mejora de los procesos y los efectos de la regularización que se sintetizan en lo siguiente:

Decreto 16,664	Decreto 19,580	Decreto 20,920
Aprobado el 19 de septiembre de 1997, se publicó el 25 de septiembre de 1997	Aprobado el 17 de septiembre de 2002 y publicado el 12 de octubre de 2002	Aprobado el 8 de julio de 2005 y publicado el 19 de julio de 2005.
Posibilita la regularización, creó instrumentos legales para resolver tres aspectos estructurales: 1. La propiedad del suelo. 2. De carácter administrativo; establece condiciones para cubrir los requisitos impuestos por las leyes fiscales y en materia de desarrollo urbano 3. Relativo a las acciones urbanísticas, propone la adopción de la figura de "urbanización progresiva" en vez de "asentamiento irregular". Para lo cual se elabora un plan parcial. No titula predios.	1. Elimina y modifica artículos que complican su aplicación. 2. Se autoriza el proyecto definitivo, como opción para registrar el fraccionamiento. No titula predios.	Se agregó un segundo capítulo que permite la titulación de predios por medio de la prescripción administrativa, a partir de un dictamen formulado por la comisión municipal de regularización, que está integrada por Regidores de todas las fracciones políticas y de la cual forma parte el Síndico del Ayuntamiento correspondiente y el Procurador de Desarrollo Urbano.

Tabla 7.Evolución de los decretos para la regulación de la propiedad urbana en predios privados en el estado de Jalisco.
Fuente: Elaboración propia. Suelo urbano en México: Retos y oportunidades para su administración y registro. La regularización y titulación de los asentamientos irregulares de propiedad privada en Jalisco.

1. Desincentivar la ocupación informal, irregular o ilegal del suelo a través de la adopción de un enfoque preventivo ante la ocupación irregular del suelo en los instrumentos y programas de gestión y regularización de la tenencia de la tierra como parte de proyectos integrales de desarrollo urbano y regional, para satisfacer las necesidades habitacionales y otras demandas de suelo.
2. Promover la regularización del suelo a favor de los gobiernos locales en donde se localizan bienes de dominio público misma que implica un enfoque en el que no solo se regularicen lotes donde se asientan las viviendas, sino que se impulse la regularización del suelo de espacios públicos, equipamientos, infraestructura y demás bienes de dominio público a favor de las entidades federativas y municipios para su integración efectiva al desarrollo urbano.
3. Atender a los conflictos territoriales asociados con la regularización del suelo a través de la asesoría a los núcleos agrarios en los procesos de desincorporación de suelo e integrar un componente de gestión que garantice que las acciones de urbanización cumplan con la normatividad urbana y la preservación del equilibrio ecológico.
4. Gestionar nuevos modelos de regularización del suelo que consideren la evolución de las necesidades de las personas y comunidades.

En la parte institucional, una posible explicación sobre la permanencia de la irregularidad, es que el garantizar certeza jurídica en la tenencia al interior de los asentamientos generaría un gran reto financiero para los subsidios de regularización y el acondicionamiento progresivo de estos, situación que repercute en los municipios por el costo que implica cumplir con la dotación de los servicios públicos básicos a aquellas áreas que no se desarrollaron conforme a la norma (donde el urbanizador instala la infraestructura).

Por lo anterior, es oportuno plantear la necesidad de complementar los mecanismos de regularización actuales, buscando que se prioricen y regularicen los asentamientos con condiciones óptimas para desarrollarse, considerando criterios de accesibilidad y cercanía al resto de las áreas urbanas consolidadas, así como determinar qué elementos del proceso pueden ser comunicados de forma más asertiva y clara a la población. A la vez que se implementan estrategias preventivas para inhibir el mercado informal de suelo, como es el garantizar el acceso de lotes con servicios para los sectores poblacionales de bajos ingresos y que en ellos se puedan realizar procesos de construcción progresiva conforme sus necesidades.

Mesa de los Ocotes, centralidad emergente Las Mesas
Fuente: IMEPLAN

Avisos de desalojo

- ¿Autoridades del estado o municipio les han notificado sobre...?

- ¿La colonia ha tenido algún despojo o intento de desalojo?

- ¿Quién(es) o qué institución(es) intentó el desalojo?

- ¿Hace cuánto tiempo?

- ¿Por qué han ocurrido esos intentos de desalojo?

Objetivo

La falta de un documento de propiedad formal supone una condición de vulnerabilidad para los habitantes de asentamientos irregulares, en el sentido que es posible que se realice un desalojo o reubicación del mismo, así como despojos individuales o colectivos los cuales pueden o no, ser notificados con anticipación. En este sentido, y recurriendo al conocimiento del referente, la investigación recopila los intentos de desalojo, identificando a las y los involucrados, la temporalidad del suceso, el motivo y la existencia de notificaciones previas.

Para el caso de las notificaciones, además de los planes de desalojo y reubicación, se analiza la existencia de notificaciones de planes de regularización. Se destaca que, al tratarse de una pregunta de opción múltiple, el número de casos puede ser mayor dado que es posible la existencia de diferentes tipos de notificaciones en el asentamiento.

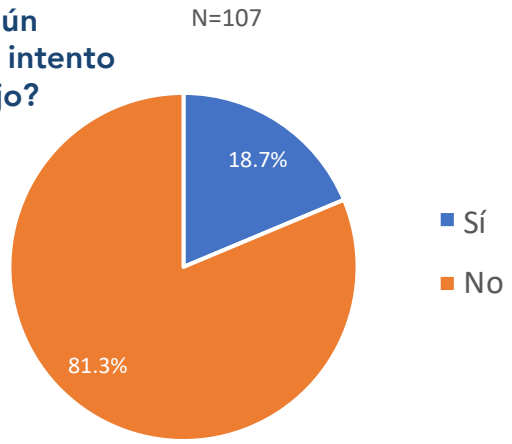
Resultados

- En el 77.6% de los asentamientos se declara que no ha existido ningún tipo de notificación por parte del gobierno estatal o municipal relativa a planes de desalojo, reubicación o regularización.
- En algún momento la autoridad pública notificó sobre planes de regularización en 14% de los asentamientos.
- Los planes de reubicación han sido notificados sólo en el 1.9% de los asentamientos, mientras que el

desalojo fue notificado por la autoridad pública en el 10.3% de los casos.

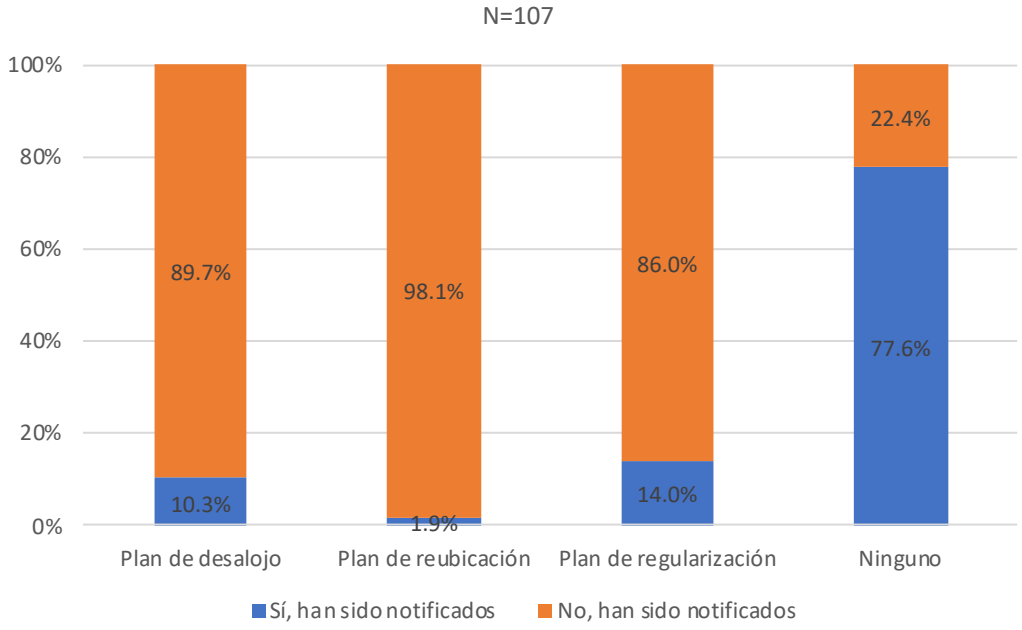
- En 18.7% de los asentamientos se declara que se ha presentado por lo menos un intento de despojo y/o desalojo. Esta pregunta contiene múltiples opciones para su respuesta, por lo que es posible pensar que hubo varios intentos de desalojo en un mismo asentamiento o, que la/el referente no conozca con exactitud y respondiera más de uno.
  - El 65% de estos intentos ocurrieron hace más de 5 años con una tendencia a la baja durante los últimos años.
  - En esos 20 asentamientos donde hubo intentos de desalojo-despojo, vemos que los motivos principales se distribuyen de la siguiente manera. En 6 casos, el motivo fue por encontrarse en propiedad privada, en otros 6 casos fue por conflictos en la relación compra-venta, en 5 casos fue por motivos de riesgo ambiental y en 4 por interés del particular (dueño del suelo) por construir obra privada.
  - Esos intentos de desalojo-despojo fueron principalmente realizados en 10 asentamientos por personas particulares. En segundo lugar, se señala a las autoridades municipales como las responsables de haber intentado el desalojo, en 6 asentamientos. En 2 casos fue el gobierno federal, en otros 2 casos, los ejidatarios y comuneros, en 1 el gobierno estatal, y en el caso restante un grupo organizado.

Gráfica 36. ¿La colonia ha tenido algún despojo o intento de desalojo?



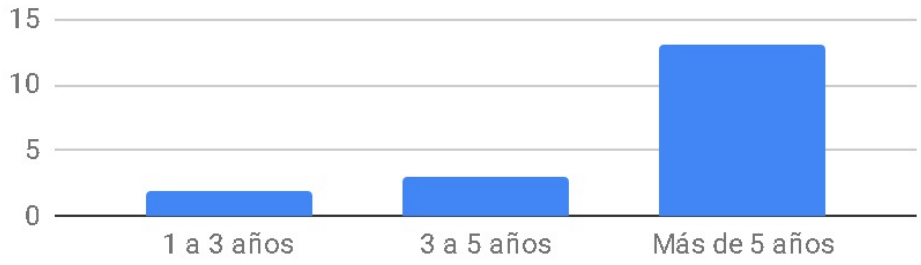
Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 35. ¿Autoridades del estado o municipio les han notificado sobre...?

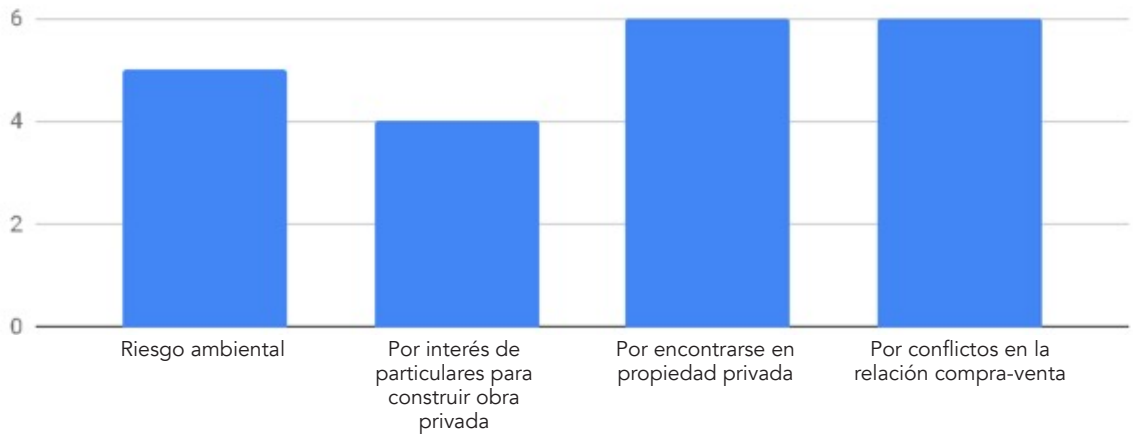


Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

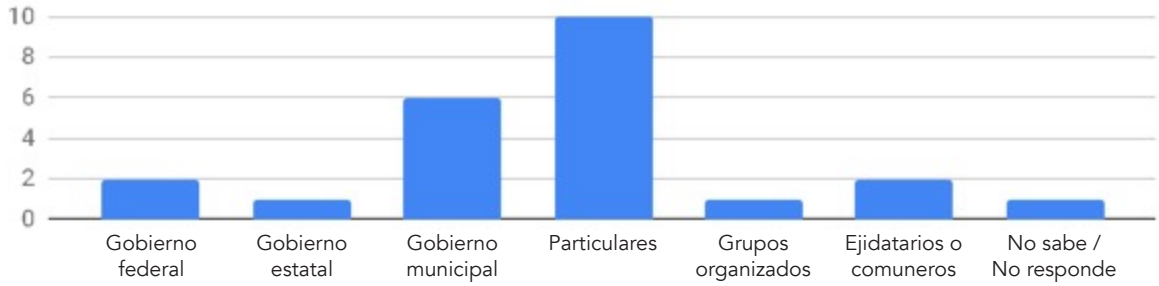
Gráfica 37.
¿Hace cuánto tiempo?



Gráfica 38.
¿Por qué han ocurrido esos intentos de desalojo?



Gráfica 39.
¿Quién(es) o qué institución(es) intentó el desalojo?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Una de las acciones empleadas para liberar un predio de la ocupación irregular es el desalojo, el cual debe realizarse conforme a derecho y con la participación de las autoridades competentes para evitar la trasgresión de los derechos humanos (ACNUDH, 2014).

Dentro de las razones para desalojar, están los asentamientos irregulares vinculados a factores de riesgo, mismos que se desarrollan en parte gracias a la falta de definición, implementación y vigilancia de políticas para el resguardo y preservación de áreas no compatibles con el desarrollo urbano, como las áreas de conservación ambiental; situación que se agrava, con la falta de difusión y entendimiento de los instrumentos de planeación por parte de los diferentes grupos sociales.

El fenómeno de los asentamientos irregulares se desarrolló en gran parte por la falta de visión integral en la planeación urbana, particularmente en los aspectos relativos a la gestión integral de riesgo que se consigna en los Atlas de Riesgos Municipales. Estos instrumentos son clave para el desarrollo de acciones de prevención y mitigación, para evitar la construcción de asentamientos humanos en zonas susceptibles a daños por fenómenos perturbadores, tales como inundaciones, deslizamiento de laderas, hundimientos por subsidencia, entre otros.

El estudio, muestra el gran vacío en la aplicación de las leyes vigentes en dos aspectos relevantes ligados al desalojo y el riesgo. En primer lugar, tanto en la Ley General de Protección Civil, como la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, señalan la imposibilidad de crecimiento en áreas con presencia de riesgo. Por otra parte, tanto en el Código Urbano para el Estado de Jalisco (CUEJ), como en la Ley de Vivienda del Estado de Jalisco (sin hacer distinción entre tipo de asentamiento regular o irregular), señalan la necesidad de proporcionar vivienda temporal en los casos de familias desalojadas por estar en riesgo su seguridad.

En cuanto a las labores de rehabilitación o mejoramiento requeridos para la mitigación del riesgo previstas en la legislación local, también es notoria la falta de los mecanismos correctos cuando se trata de un asentamiento irregular,

Colonia San Gonzalo (vivienda otorgada como parte de la reubicación de una comunidad de origen irregular expuesta a riesgos geologicos en la Centralidad emergente de San Lucia), centralidad satélite Tesistán. Fuente: IMEPLAN

para no propiciar la continuidad de la condición de irregularidad posterior a la situación de emergencia, aprovechando la situación para acondicionar el asentamiento para su eventual regularización o determinar el desalojo completo.

Respecto a las demás causas de desalojo encontradas, es necesario regular y vigilar los intentos de despojo o desalojo ejecutados por particulares y ejidatarios o comuneros (involucrados en 13 de 20 intentos de desalojo) en el contexto de la ocupación irregular en propiedad privada, por conflictos de compra – venta y por interés de particulares para la construcción de obras privadas, puesto que sin las debidas medidas podrían vulnerarse los derechos humanos de los habitantes. Se debe tomar en cuenta que los procesos de desalojo están regulados y deben cumplir con todas las etapas previstas en el derecho internacional, entre las que se encuentra la oportunidad de celebrar consultas auténticas en un plazo suficiente y razonable de notificación con todas las personas afectadas, la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, así como la identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo, entre otras (ACNUDH, 2014).

Buenos Aires, centralidad periférica Miravalle
Fuente: IMEPLAN

Mercado de suelo y vivienda

Acceso al suelo

- Al momento que se empezó a formar la colonia ¿hubo venta de lotes?

- ¿Quiénes vendían los lotes en la colonia?

- ¿Qué tamaño aproximado tenían los lotes de la colonia?

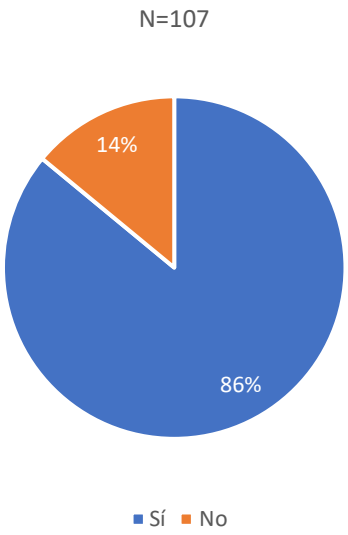
Objetivo

La demanda de terrenos habitables en la ciudad y su alto costo ocasiona que las personas de bajos recursos no puedan acceder a predios en zonas consolidadas. Esta situación origina que las áreas periféricas de la ciudad sean aprovechadas por distintos actores para la venta de terrenos, en ocasiones sin acceso a servicios básicos. De este modo, los asentamientos irregulares surgen bajo distintas dinámicas de apropiación, por lo que la caracterización destaca aspectos relativos a su mercantilización, así como las características del predio.

Resultados

- En 86% de los asentamientos se confirmó la venta de predios durante la etapa inicial.
  - Los ejidatarios o comuneros fueron los promotores en el 58% de los casos.
  - En el 27.3% la compra se realizó a un grupo de personas o a un particular que ya habitaba en el asentamiento, mientras que en el 13.6% la compra se realizó a personas que no habitaban en el lugar.
- El tamaño aproximado de los terrenos vendidos se encuentra entre 90 m2 y 140 m2 (51.1%) y de 140 m2 a 300 m2 (37.4%).

Gráfica 40.
Al momento que se empezó a formar la colonia ¿hubo venta de lotes?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

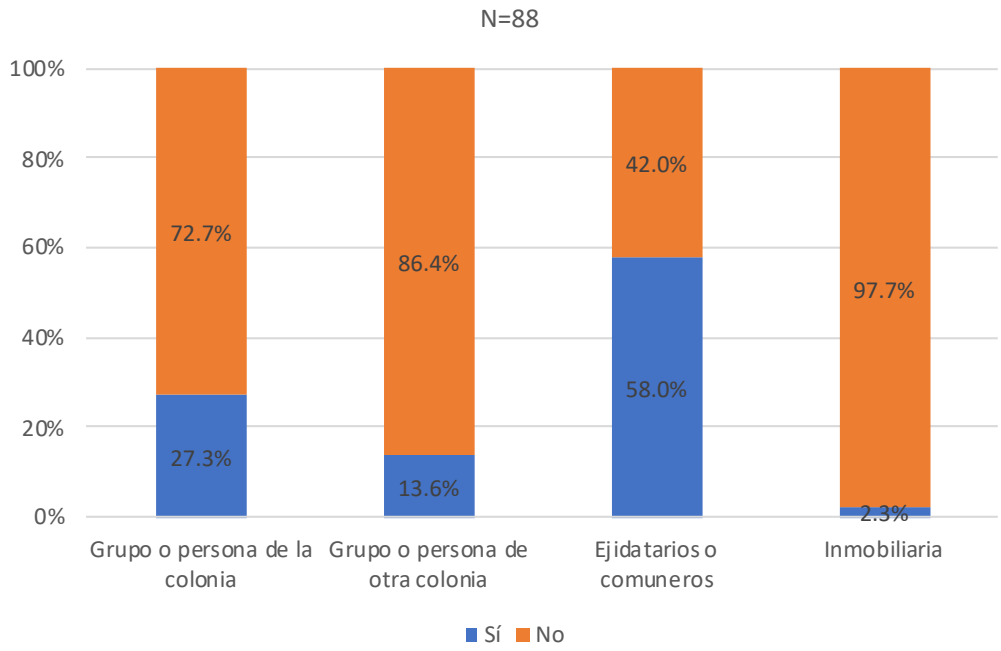
REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Como se ha abordado en el apartado 2.2.1 (Motivos de llegada (y año)), la urbanización informal del territorio ha sido una forma de acceder a suelo asequible para los grupos de población de menores ingresos. Fausto identifica que en el periodo entre los años cuarenta y setenta, los fraccionamientos populares se sustentaron a través de la venta de lotes asequibles por parte de promotores inmobiliarios, localizados principalmente al oriente de la ciudad, solventando de cierta forma esta demanda (Fausto, 2004). En gran medida, la población de estos fraccionamientos recurrió a sistemas de cooperación y co-financiamiento para llevar a cabo acciones de infraestructura, lo que permitió una consolidación acelerada (López, 1996). A pesar de eso, en la década de los setentas la oferta de vivienda a través de esta modalidad disminuyó, López (1996) observa una "fuerte retracción del sector privado [...] en el financiamiento y la producción de vivienda popular" (p.396), y las acciones públicas de vivienda de interés social eran a la vez insuficientes e inalcanzables para los habitantes de escasos recursos. (Fausto, 2004).

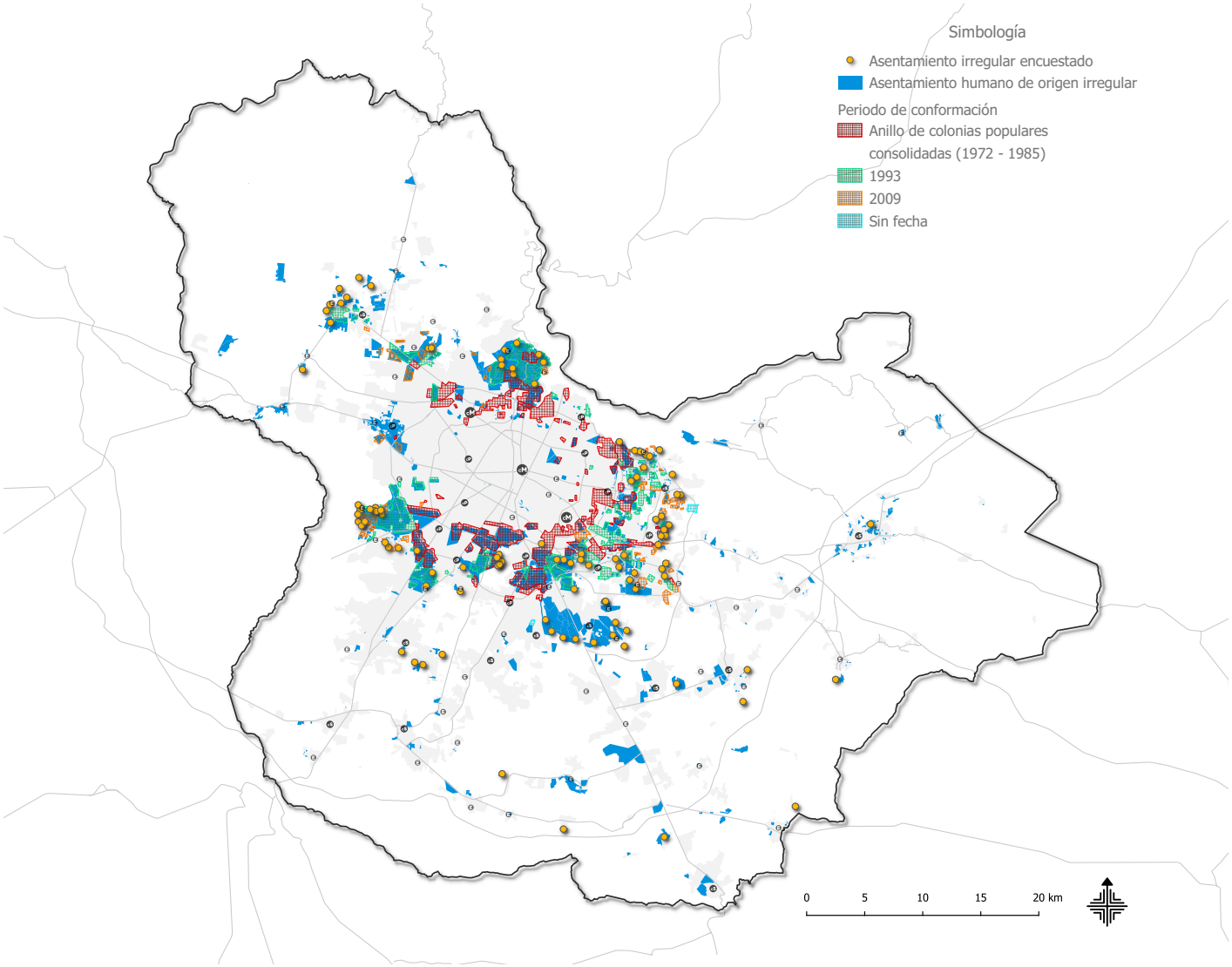
Ante esta situación, la urbanización informal se convierte con los años en la forma dominante de producción del espacio habitacional. Se trata, de acuerdo con López (1996), de una promoción social, no mercantil, en donde no se requiere un capital inmobiliario particular y en donde el auto-constructor es el consumidor directo. Al ampliar la descripción, esta oferta se caracteriza también por carecer de certeza jurídica y seguridad en la tenencia, por no contar con servicios, equipamientos cercanos e infraestructuras adecuadas y por no contemplar las previsiones requeridas en un proceso de urbanización, características cuyas consecuencias han sido abordadas a lo largo de este documento. A pesar de esto, la oferta se ajusta a las condiciones de pago de gran parte de la población.

Fausto (2012) identifica el periodo entre la década de los setentas y la década de los ochentas como el momento

Gráfica 41.
¿Cuál de los siguientes actores vendía lotes al momento en que se empezó a formar la colonia?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



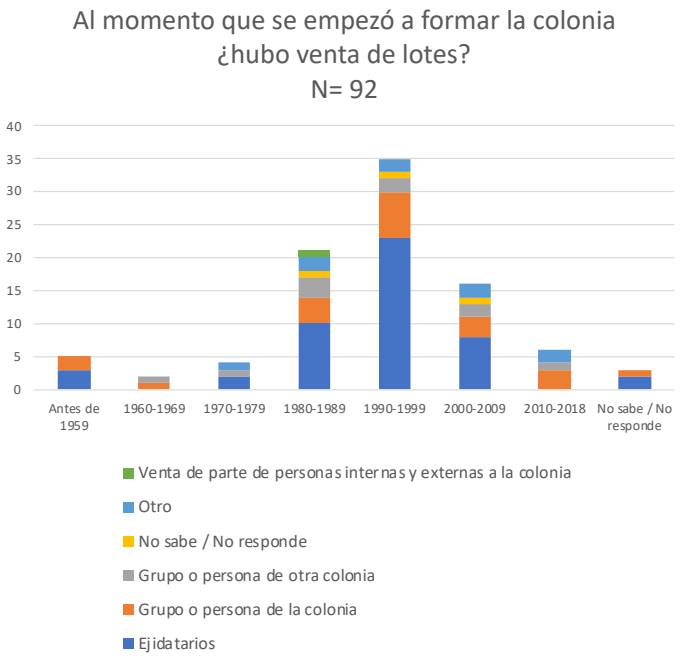
Mapa 7. Periodo de conformación de asentamientos humanos de origen irregular.
Fuente: Elaboración propia con base a los datos generados por TECHO, en el inventario de asentamientos irregulares recopilado por el IMEPLAN al 2018 y la digitalización de los asentamientos originalmente irregulares al año 2009 en el AMG, en Fausto, A. 2012, inventarios de polígonos en conflicto con la tenencia del suelo de los municipios que conforman el AMG, Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y del Instituto Nacional de Suelo Sustentable.

de mayor proliferación de asentamientos irregulares en el AMG. No obstante, los resultados de la caracterización señalan diferencias, ya que el momento de mayor creación de asentamientos se ubica entre la década de los ochentas y la década de los noventas (ver apartado 2.2.1 Motivos de llegada (y año)). Esto responde a que gran parte de los primeros asentamientos de origen irregular establecidos en el AMG ya no cumplen con la definición operativa de esta encuesta, es decir, ya no se encuentran en situación de irregularidad jurídica y condiciones de pobreza, sino que ahora forman parte de un anillo de colonias populares consolidadas; situación que incide en la ausencia de muchos de estos polígonos en el inventario de asentamientos de origen irregular que el IMEPLAN ha recopilado, ya que este se conforma de información proporcionada por instancias involucradas para la regularización, mismas que se han caracterizado por un escaso rigor en la documentación de este tema.

Al respecto, se puede visualizar la tendencia expansiva en la conformación de asentamientos de origen irregular, donde las acciones pasadas de regularización por sí mismas no contuvieron este fenómeno, lo que da cuenta de las situaciones multifactoriales que inciden en su conformación y en la necesidad de medidas urgentes y diversas para ofertar suelo y vivienda asequible bien localizada.

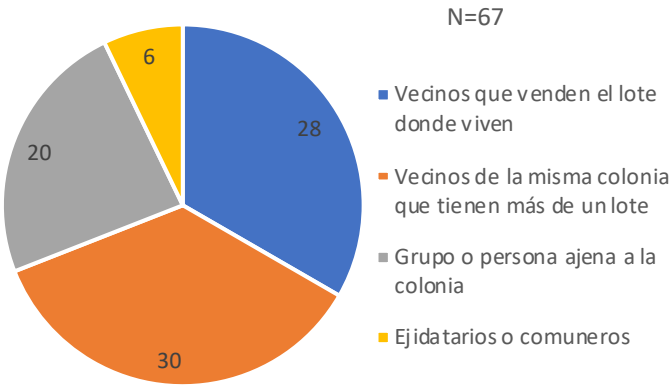
Lo que sí coincide con las investigaciones llevadas a cabo por Fausto y los resultados de esta encuesta (ver gráfica 41), es que los principales promotores de la conformación de la colonia fueron comuneros o ejidatarios. En este sentido, Bazant (2015) caracteriza este tipo de urbanización

Gráfica 42.
En su inicio, ¿quiénes vendían lotes en la colonia?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 43.
¿Quiénes venden en la actualidad los lotes de la colonia?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

como atomizada, ya que "...un sinfín de pequeños promotores ejidales, comunales o particulares van lotificando sus parcelas y venden lotes según van pulsando la demanda." (Bazant, 2015 p.7)

De acuerdo a la caracterización, a pesar de la predominancia de los ejidatarios o comuneros en la venta de lotes durante la conformación de la colonia, las formas en las cuales se promueve la urbanización informal son múltiples. En todo caso, se observa que tanto la cantidad de promociones realizadas por ejidatarios o comuneros, como la conformación de asentamientos irregulares, disminuye en las décadas del 2000 y del 2010, con respecto a las décadas de los ochenta y los noventas. Se puede inferir que la modificación de 1992 al artículo 27 constitucional juega un papel clave en este comportamiento ya que antes de ese suceso, la privatización de suelo social (ejidal o comunal) no estaba permitida, y por ende, grandes extensiones de suelo contiguo a las áreas urbanizadas estaban fuera del mercado formal. Esto permitió que gran parte de los asentamientos irregulares contarán con una ubicación favorable para el acceso relativamente adecuado a las ofertas de trabajo y demás servicios urbanos.

Posteriormente, las expectativas de los ejidatarios y comuneros respecto a las posibles ganancias por la venta de su suelo a mercados distintos al de los sectores más pobres, promovió que el suelo ejidal con condiciones adecuadas para ser urbanizado, saliera del submercado informal. Al poder ser incorporado a la planeación "formal", y poder especular con los derechos de construcción atribuidos por las entidades municipales, los "desarrolladores inmobiliarios formales" han ocupado amplias zonas para construir fraccionamientos, destinados principalmente a grupos de ingresos medios y altos, y constituir extensas reservas territoriales [...] lo que "...ha dificultado más el acceso al suelo y a la vivienda a los pobres de la ciudad (que representan más de la mitad de la población)" (Jiménez y Ayala, 2015, p.142), al tiempo que acotan la función de "válvula social" que tuvo la figura del suelo comunitario durante la segunda mitad del siglo XX, generando un "panorama muy riesgoso para el asentamiento de las familias de bajo ingreso en las ciudades" (Iracheta, 2015 p.27). En este mismo contexto, es determinante para el agravamiento de la problemática que las acciones institucionales para proveer de suelo asequible sean limitadas, ineficaces o inexistentes.

- ¿Al día de hoy, se venden lotes en la colonia?

- ¿Quiénes venden en la actualidad los lotes de la colonia?

Objetivo

La presencia de transacciones del mercado informal de suelo en el interior del asentamiento no se limita al periodo de conformación y consolidación sino que, en algunos de los casos, prevalece en alguna medida hasta la actualidad. Por ello, se considera necesario conocer el estado actual del mercado de predios, a fin de identificar los cambios en comparación con el estado inicial.

Es importante mencionar que al tratarse de una pregunta de opción múltiple, el número de casos puede ser mayor al número de asentamientos caracterizados.

Resultados

- La venta de predios continúa hasta la fecha de esta caracterización, en el 64.5% de los asentamientos.
- En el 44.8% de estos, son vendidos por vecinos que cuentan con más de un predio, mientras que en el 41.8% son vendidos por quienes los habitan.
- En el 29.9% se comercializa por personas ajenas al asentamiento y sólo en el 9% aún son comercializados por ejidatarios o comuneros.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Posterior a las reformas constitucionales del artículo 27 y hasta la actualidad, la producción formal de vivienda de interés social - promovida a partir de subsidios y créditos públicos, pero construida y comercializada por parte del sector privado - amplió de forma significativa la oferta de vivienda asequible. A pesar de eso, tal como lo indica Olivera (2015), dicha oferta no contempló al sector de población de menores ingresos que ha seguido recurriendo a la urbanización popular en suelo irregular como respuesta.

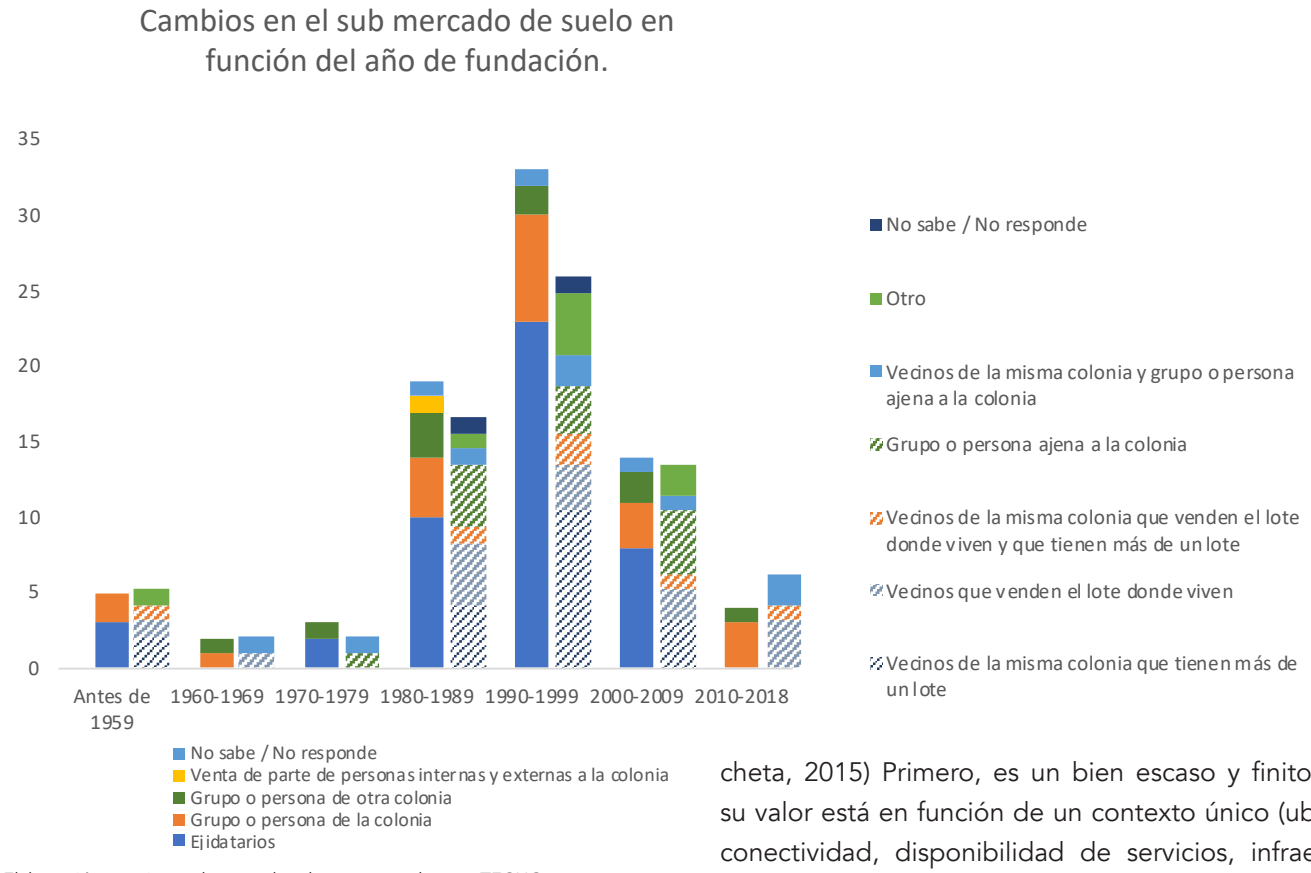
De acuerdo con Iracheta (2015), en el corto plazo, el 85% de la población mexicana que forme nuevos hogares no podrá acceder a soluciones habitacionales formales (por su condición de pobreza), por lo tanto, podemos suponer que existirá una gran cantidad de nuevos hogares asentados en la informalidad. Dada la competencia actual con el sector formal, el desarrollo de nuevos asentamientos tiende a limitarse a sitios poco aptos para ser urbanizados (en zonas de riesgo o áreas de conservación, por ejemplo). Por ende, en los asentamientos irregulares existentes y en consolidación, el submercado de suelo y vivienda irregular se complejiza.

Para describir esta complejidad, es preciso diferenciar dos tipos de bienes. Por un lado, la vivienda en asentamientos irregulares posee esencialmente un valor de uso, pero con

Lomas del Centinela, centralidad emergente Las Mesas. Fuente: IMEPLAN

Gráfica 44.

Principales promotores de la venta de lotes en función al periodo de conformación de la colonia. Comparativa entre promotores al momento de formar la colonia y promotores actuales.



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

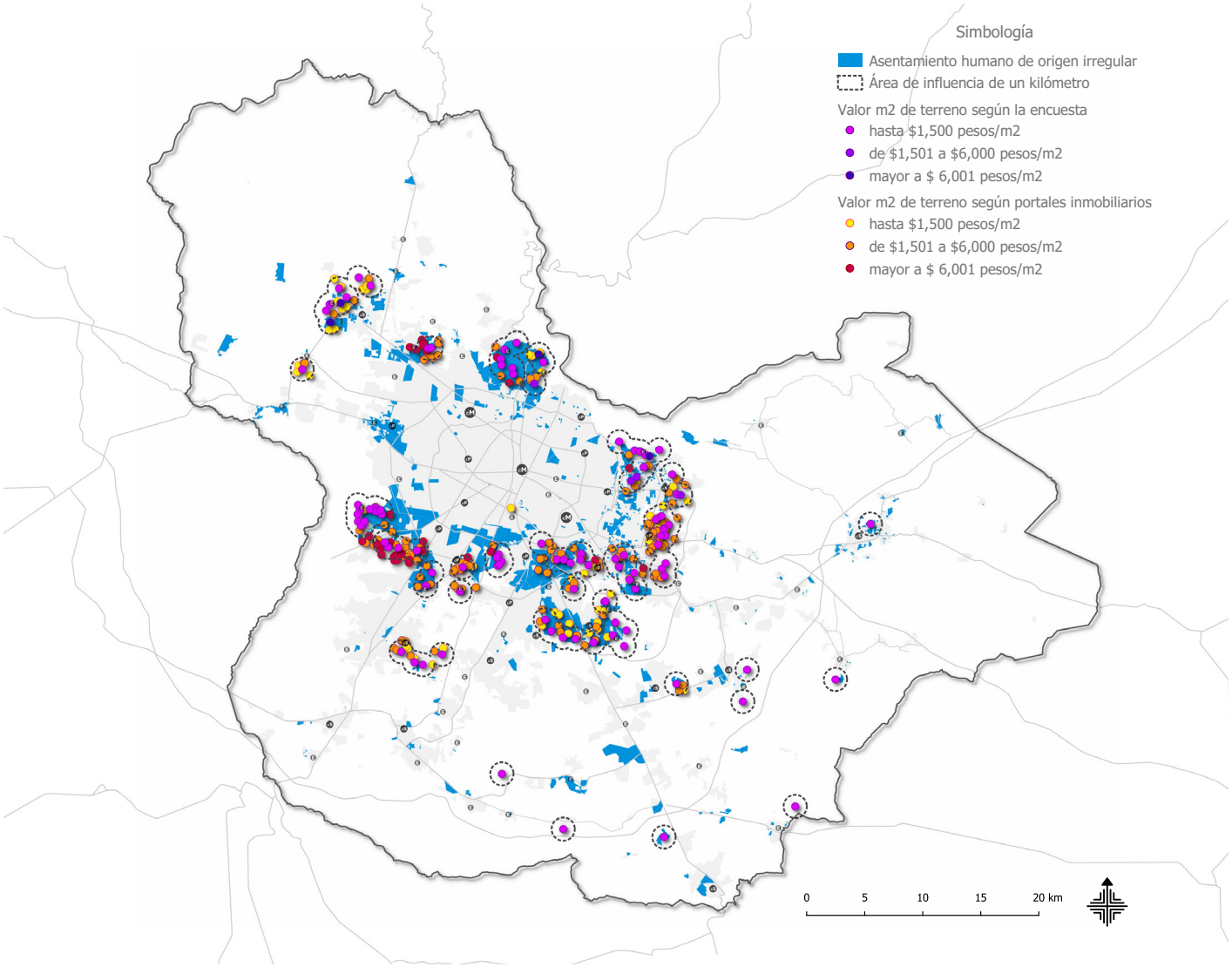
el tiempo, y en función de la consolidación del entorno urbano, el valor de cambio de la vivienda aumenta, por lo que el propietario puede optar en introducirla al mercado de renta o venta de manera parcial o total (López, 1996). Esto da cabida a una oferta diversificada de soluciones habitacionales que tienen una estrecha relación tanto con el crecimiento de los hogares (procesos generacionales) como con la integración de actividades productivas como tiendas o talleres a la unidad de la vivienda (procesos productivos).

Por otro lado, el suelo como un bien, representa un soporte material fundamental en las actividades humanas (Iracheta, 2015), y su adquisición es indispensable en el proceso de urbanización progresiva. La compra de un predio suele darse en parcialidades y representa una inversión considerable para la economía de los hogares con menos recursos (Magdaleno, 1997).

El suelo, formal o informal, es también una mercancía con características que permiten especular con el mismo. (Iracheta, 2015) Primero, es un bien escaso y finito; luego, su valor está en función de un contexto único (ubicación, conectividad, disponibilidad de servicios, infraestructuras, acceso a equipamientos, etc.). Por lo tanto, su valor es producto del trabajo colectivo y no individual (Topalov, 1984). Siguiendo la descripción realizada por Iracheta (2015), el suelo es también un mecanismo patrimonial de ahorro para acumular riqueza, especialmente en periodos de inestabilidad económica. Por último, su valor se considera desproporcionado frente a otros activos.

En los asentamientos irregulares, los procesos de urbanización y consolidación aumentan de forma constante el valor del suelo, sin que su incertidumbre jurídica bloqueé dicho aumento, ya que gran parte de la población está dispuesta a asumir las implicaciones. Esta valorización incentiva a que diferentes agentes, desde los mismos habitantes hasta personas ajenas a las colonias, actúen en el submercado del suelo y se apropien de su plusvalía. El gráfico 3.2 muestra el cambio en los agentes entre el momento de formar la colonia y los promotores actuales.

Adicionalmente, los resultados de la pregunta analizada en este apartado pueden ser interpretados como indicios especulativos, dado que aún en la actualidad se reporta



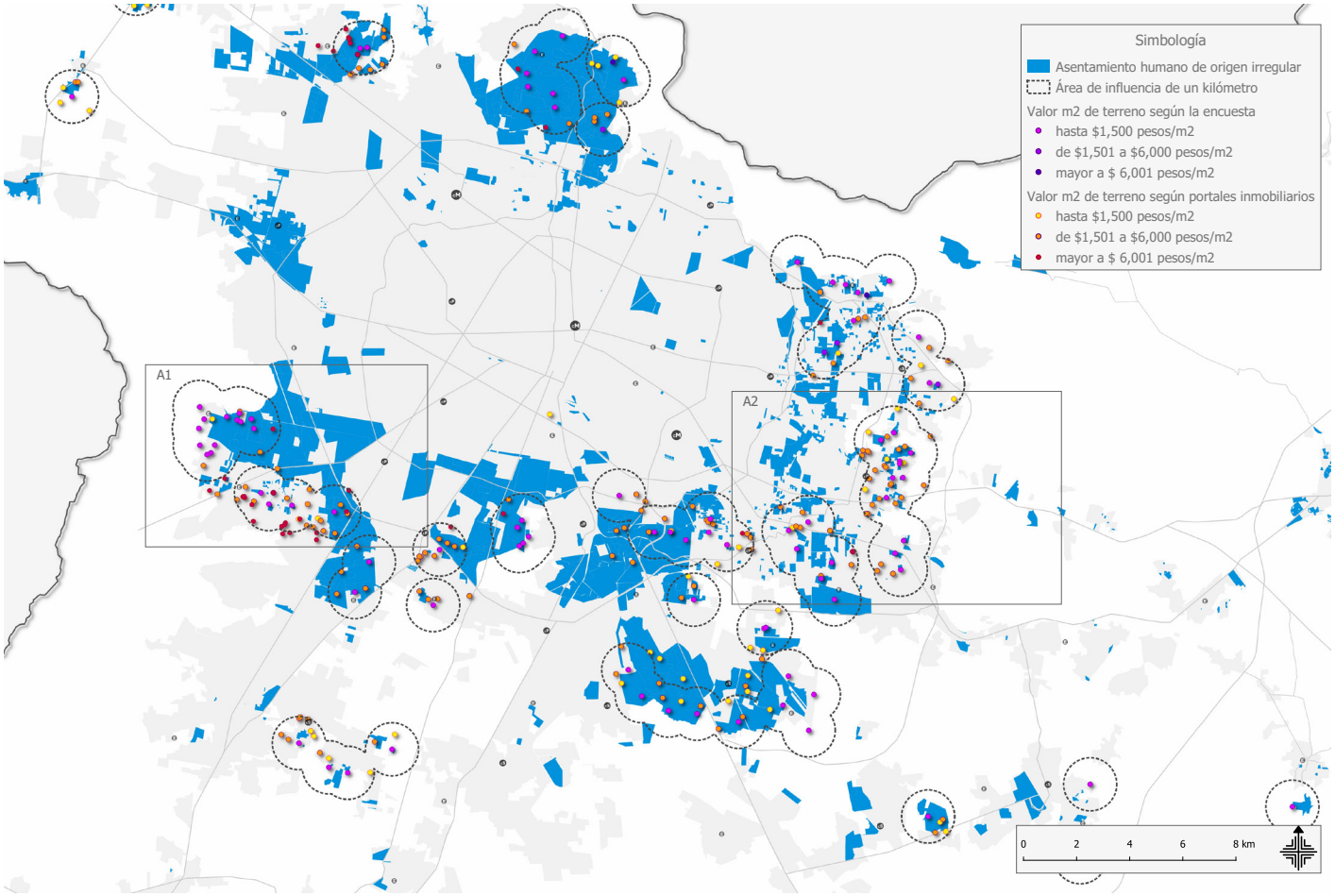
Mapa 8. Comparación de valores de suelo urbano.
Fuente: Elaboración propia con base en información de portales web de empresas dedicadas a la promoción de inmuebles del 2019, inventarios de polígonos en conflicto con la tenencia del suelo de los municipios que conforman el AMG, Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y del Instituto Nacional de Suelo Sustentable.

la venta de predios en el 64.5% de los asentamientos caracterizados, mismos que son comercializados por grupos o personas que no habitan en el asentamiento (29.9%), por vecinos que poseen más de un predio (44.8%) o por vecinos que venden el predio en el que habitan (41.8%).

Por otro lado, considerando el carácter progresivo de la autoconstrucción, y que es habitual que los habitantes comiencen a construir aún sin haber terminado de pagar el predio, es posible constatar un cierto dinamismo en el submercado de vivienda complementario al proceso de especulación. Por ejemplo, existen personas que adquieren suelo irregular como una oportunidad de ocio y luego esperan comercializarlo en el mismo subsector informal, pero a un costo mayor. Existe entonces, una apropiación de las plusvalías generadas por la consolidación del asentamiento, donde a largo plazo se obtendrían rendimientos aún mayores por el ingreso del suelo en la urbanización formal.

La presente caracterización muestra información sobre el precio de un lote y sus dimensiones actuales. Con base en ello, se realizó un ejercicio para dimensionar su valor respecto a la oferta de suelo y vivienda formal que se encuentra cercana a los asentamientos. La interpretación de estos resultados estimados debe tomar en cuenta que la respuesta fue dada por el o la referente, en función de los conocimientos sobre los predios en venta de la colonia de origen irregular, mientras que los valores en la oferta formal se obtuvieron a través de la plataforma web de venta de inmuebles Casas y Terrenos, cuyos valores no represen-

Costo promedio por m²	Área de estudio 1	Área de estudio 2	AMG
Valor según portal web inmobiliario	$ 5,177	$ 2,558	$ 8,934
Valor según la encuesta	$ 1,017	$ 1,544	$ 1,295

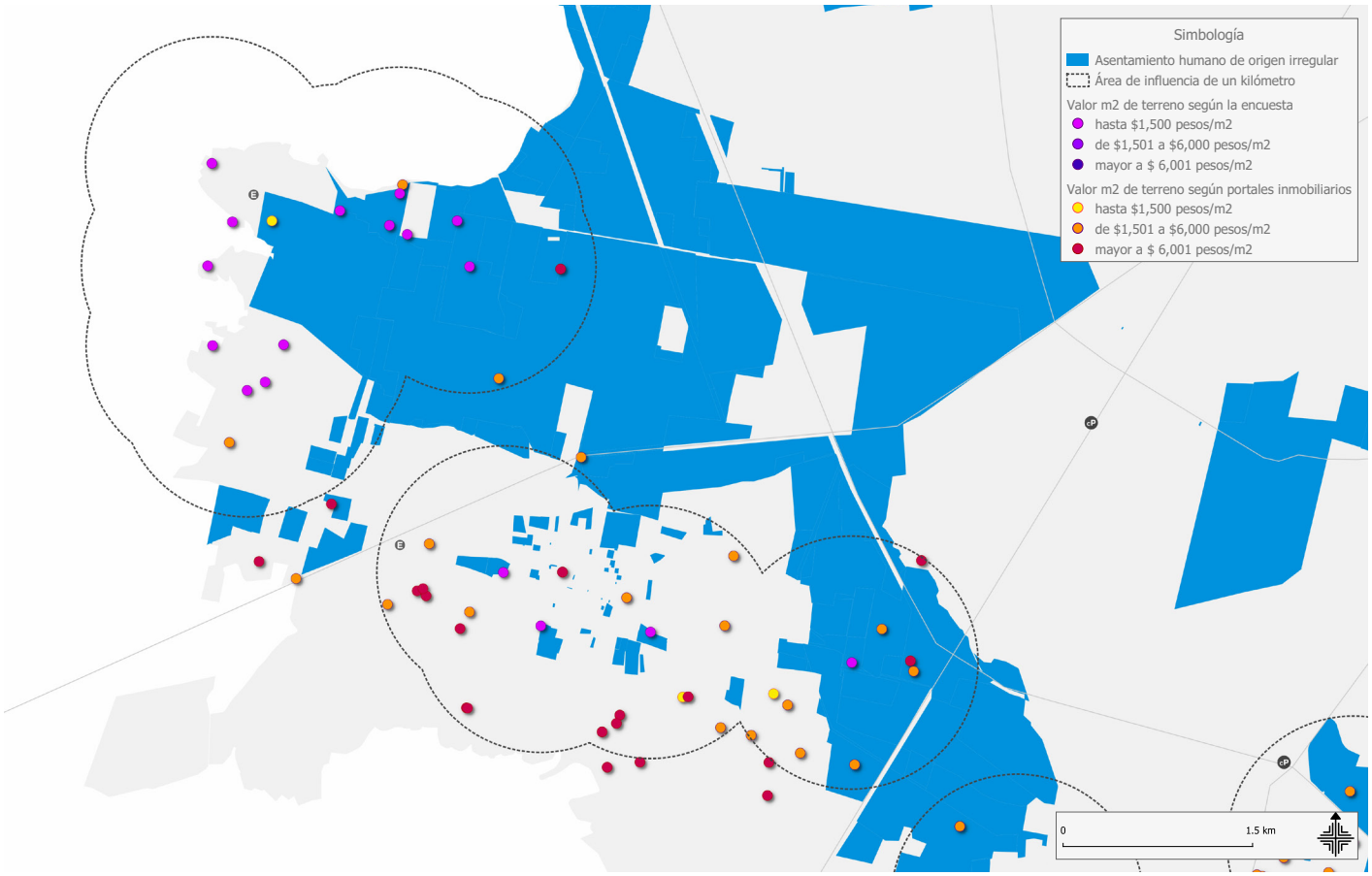


Mapa 9. Áreas de estudio para la comparación de valores de suelo urbano.
Fuente: Elaboración propia con base en los inventarios de polígonos en conflicto con la tenencia del suelo de los municipios que conforman el AMG, Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y del Instituto Nacional de Suelo Sustentable.

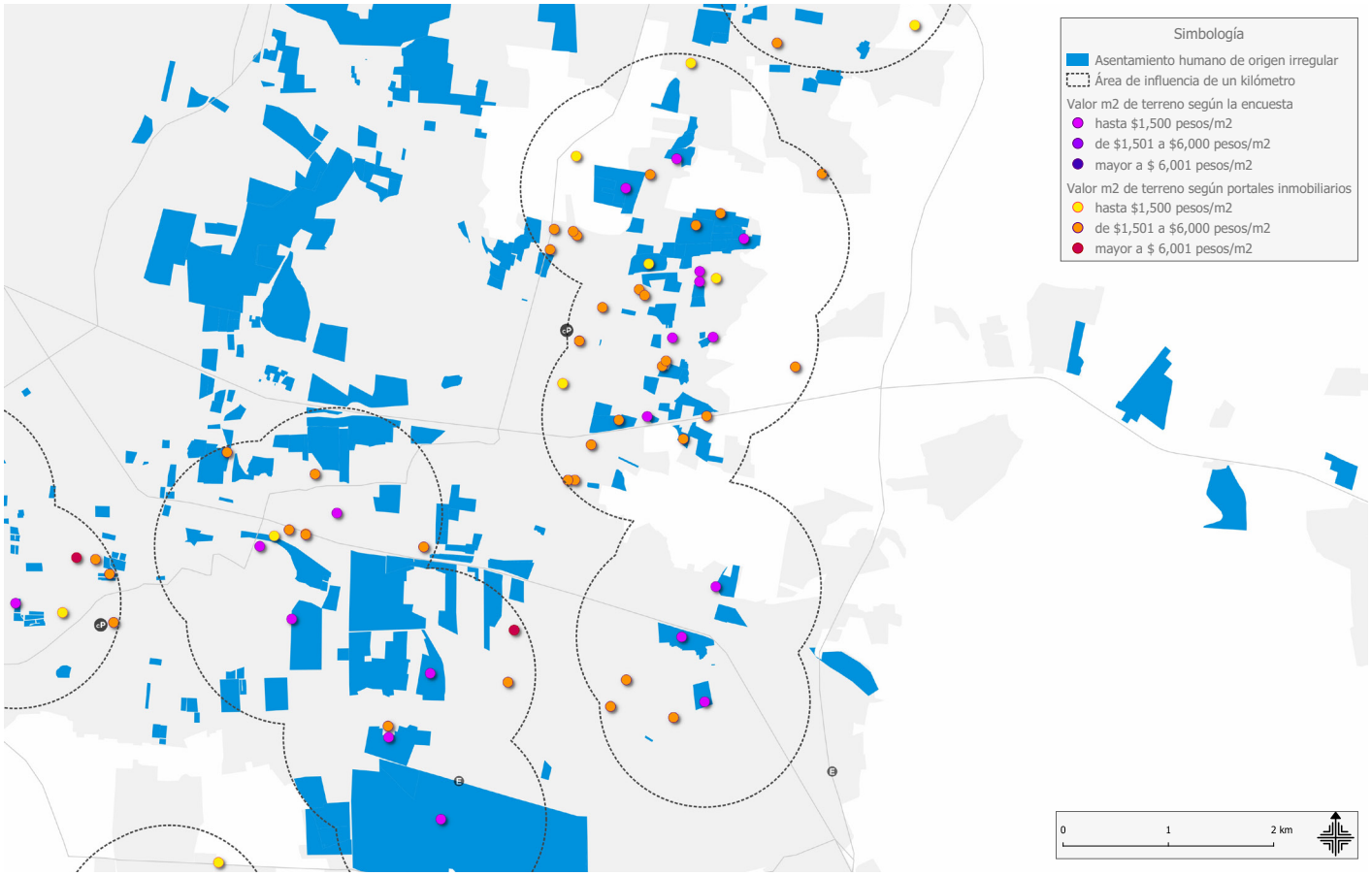
Tipo de mercado	Área de estudio 1 (m² en MXN)	Porcentaje de diferencia entre tipo de mercado	Área de estudio 2 (m² en MXN)	Porcentaje de diferencia entre tipo de mercado	AMG (m² en MXN)	Porcentaje de diferencia entre tipo de mercado
Mercado formal	5,177	409%	2,558	66%	8,934	590%
Mercado informal	1,017		1,544		1,295	

Tabla 8. Comparativa entre precios reportados del costo por m2 en asentamientos irregulares con la oferta formal de suelo consultada en portales de promoción inmobiliaria en el mes de junio del 2019.
Fuente: Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO; IMEPLAN, 2018 a partir de información de INSUS, PRODEUR, UdeG e inventarios municipales de asentamientos irregulares y plataforma Casas y Terrenos, 2019.

Área de estudio 1



Área de estudio 2



tan el precio catastral, además de que no se tiene certeza del proceso de valuación de dichos inmuebles.

Al respecto, en el mapa 9, se evidencia una estratificación de precios muy importante de los valores identificados en los asentamientos con respecto a la oferta formal. La comparativa se llevó a cabo en radios de 1 km. de los asentamientos y con ello, se establece una hipótesis exploratoria: la ubicación se mantiene como una variable constante (que en estas áreas de estudio si bien debe influir en el valor, no afecta de forma diferenciada el costo del suelo, ya que se encuentran en la misma zona respecto al resto de la ciudad), por lo que se infiere que las características que impactan con mayor importancia al valor de suelo en este análisis son aquellas que están presentes en la oferta formal: accesibilidad, servicios, certidumbre jurídica, exposición a riesgos, seguridad, marginación social, etc…
Esta situación es explicada como parte de la demanda derivada del uso que se le puede dar al suelo, donde de acuerdo con Morales (2012), esta varía dependiendo del tipo de mercado en el que se oferta el suelo, donde en el mercado formal la intermediación que existe entre el promotor inmobiliario y el propietario final implica dotar con infraestructura o vivienda al suelo para su utilización, mientras que en el mercado informal el suelo puede ofertarse con apenas la superficie necesaria para vialidades, cada uno de estos escenarios resultando en una oferta para distintas capacidades de pago.

A pesar de eso, la tendencia de los asentamientos es hacia la consolidación, y poco a poco, las condiciones del entorno urbano mejorarán y los precios tenderán a nivelarse con los de la oferta formal. Observando las diferencias en el análisis realizado, se constata una polarización importante en los precios. A nivel AMG, los precios por m2 en la oferta formal son 6.9 veces más elevados que los precios por m2 reportados en la caracterización.

En el área de prolongación de Mariano Otero, los valores de la oferta formal son 5 veces más elevados, y el potencial de plusvalía, aunque dilatado en el tiempo, es importante. En un contexto distinto, el límite del área urbana al oriente del municipio de Tonalá, los valores de la oferta formal son 1.65 veces más elevados y no se aprecia una segregación espacial entre la oferta formal e informal tan marcada como en la zona descrita previamente. A pesar de eso, se puede inferir que la promoción en el mercado formal, como lo es a través de sitios web de ofertas inmobiliarias, eleva los precios respecto a los valores reportados en campo.

Como se ha visto, el problema estructural que subyace en la proliferación de asentamientos irregulares y que orilla a grandes sectores de la población a condiciones de pobreza, es la ausencia de soluciones habitacionales adecuadas. En un contexto de escasez de suelo asequible y bien ubicado, es necesario incorporar la urbanización popular a las políticas habitacionales formales. Los desafíos para lograrlo son múltiples.

Primero, y siguiendo la idea de Bazant (2015) e Iracheta (2015), es necesario resolver las inconsistencias entre las legislaciones que inciden en el territorio (Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Agraria y Reglamentos, Ley General de Equilibrio Ecológico y sus reglamentos), permitiendo mejorar la coordinación en la gestión del territorio a través de líneas de acción intersectoriales. Los órganos auxiliares de gestión del Régimen de Coordinación Metropolitano pueden ser canales adecuados para la coordinación a nivel local, pero las reformas a la legislación requieren fuertes impulsos desde otras instancias, como el Congreso del Estado o la SEDATU.

Luego, serán las instancias de planeación locales las que deben gestionar la oferta de suelo, por lo que es necesario monitorear sistemáticamente sus precios, así como sus usos, y, en general, ampliar sus capacidades catastrales, sólo así se estará en condiciones de identificar con precisión procesos especulativos. Las políticas para captar las plusvalías producto de la gestión social o de las mejoras comunitarias no sólo se deben de dirigir a grandes proyectos inmobiliarios, sino también a los asentamientos irregulares. De otra forma, estas ofertas dejan de ser accesibles a los sectores de menores ingresos, promoviendo que los ciclos de informalidad se reproduzcan.

Como una de muchas alternativas, se pudiera explorar que, mediante mecanismos especializados, el suelo informal se utilice como una fuente de suelo accesible. Los gobiernos locales, en sinergia con las entidades estatales y federales, están en condiciones de llevar a cabo acciones de expropiación en asentamientos poco consolidados pero con ubicaciones adecuadas a precios que han sido poco afectados por la especulación inmobiliaria. El prin-

cipio de propiedad urbana referido en la LGAHOTDU explica que el interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio, y el artículo 88 de la misma ley promueve el desarrollo de mecanismos para captar la plusvalía y desincentivar la existencia de predios vacantes y subutilizados.

Los lotes sin ocupar pueden ser objeto de acciones de vivienda en densidades medias. Estas acciones tienen que estar acompañadas por intervenciones integrales para asegurar que la oferta de vivienda sea adecuada y que pueda ser adquirida no sólo por los derechohabientes de las entidades financieras de vivienda federales.

Ante estos escenarios, el suelo se revalorizará, y por ende, es necesario implementar mecanismos que eviten que ese plusvalor sea apropiado de forma individual, tanto por los habitantes de los lotes ocupados, a quienes las instancias correspondientes suelen entregarles los títulos de propiedad después de acciones de expropiación en marcos de regularización, como por los futuros habitantes. Entre otras, una alternativa es promover modalidades distintas a la propiedad del suelo enfocadas en el derecho al uso. Por ejemplo, los fideicomisos de suelo comunitarios aseguran que los precios de renta creados dentro de esos esquemas mantengan sus precios con el tiempo. Con una lógica similar, las cooperativas de vivienda permiten capitalizar los conocimientos técnicos de autoconstrucción y realizar vinculaciones con entidades financieras de forma colectiva, por lo que es preciso indicar que las necesidades de gestión y trabajo social son importantes.

Por último, los asentamientos incorporados a la urbanización formal, pero de origen irregular y aún en procesos de consolidación también son áreas de oportunidad. En ellos, los gobiernos locales pueden llevar a cabo incentivos para expandir la oferta de vivienda asequible implementando adecuaciones que garanticen el derecho a la ciudad y desarrollando mecanismos específicos para captar las plusvalías que de dichas adecuaciones se deriven.

- ¿Aún hay lotes donde no haya ninguna vivienda ni viva gente? ¿Dónde?

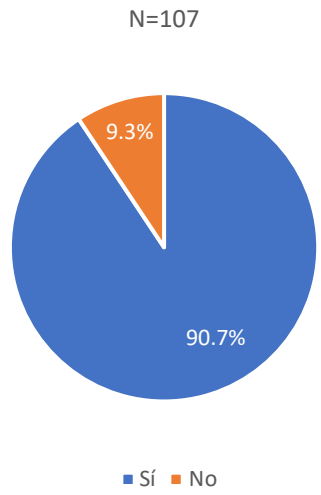
Objetivo

La información proporcionada por la/el referente con relación a la existencia de predios libres de construcción y habitantes, así como la distribución de estos en el asentamiento, permite esbozar el grado de consolidación del mismo y tener una idea general del potencial de atracción para nuevos habitantes, esto bajo el supuesto de las dificultades para acceder a un predio formal prevalecen y el espacio libre en el asentamiento irregular existe.

Resultados

- Se reportó la existencia de predios libres de construcción y habitantes en el 90.7% de los asentamientos caracterizados.
  - En el 22.7% es posible encontrar predios vacíos en todas las calles, mientras que en el 34% se encuentran en la mayor parte de las calles.

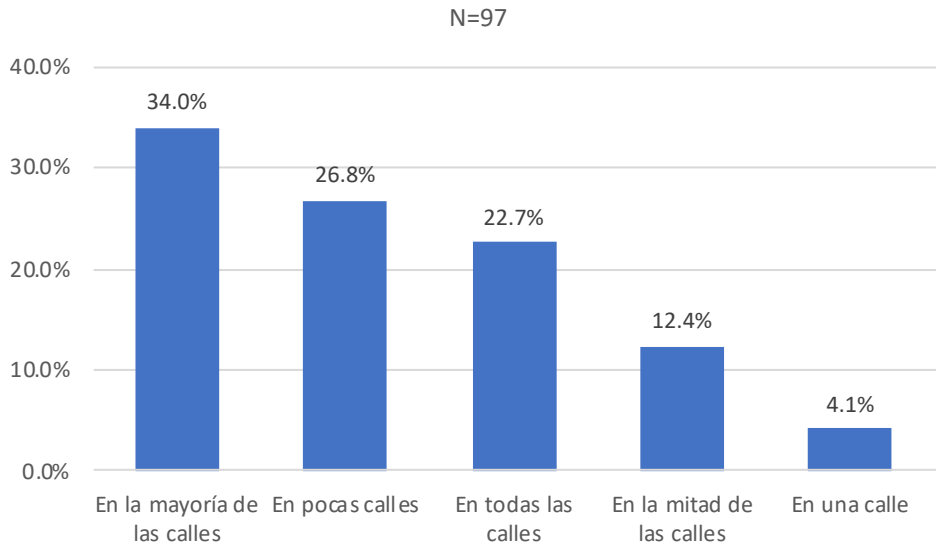
Gráfica 45. ¿Aún hay lotes donde no haya ninguna vivienda ni viva gente?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Los dos apartados anteriores definen a la urbanización informal como progresiva. La forma y la velocidad en la que se ocupa informalmente un territorio depende en gran medida de su fisiografía y ubicación. "Cada zona de la periferia se expande y [densifica] a tasas diferentes que van cambiando con el tiempo, lo que le imprime gran dinamismo a los procesos de crecimiento de la ciudad." (Bazant, 2015, p. 76).



Gráfica 46.
¿En dónde se ubican los lotes donde no hay vivienda ni viva gente?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Dependiendo de la densidad y configuración urbana, es posible identificar en qué etapa del proceso se encuentra el asentamiento y es posible estimar cuánto le falta para concluir, es decir, para saturar el territorio y llegar a la densidad máxima (Bazant, 2015). Por lo general, los procesos de consolidación física están acompañados por la integración del asentamiento a la ciudad formal, especialmente en cuanto a la regularización jurídica y el acceso a los servicios urbanos básicos.

En este sentido, los criterios utilizados para la definición del tipo de asentamientos sujetos a este estudio, se traducen en aquellos que se encuentran en una etapa inicial o intermedia de su consolidación (el tiempo transcurrido desde su conformación no necesariamente se refleja en su consolidación física). Esta situación se ve reflejada en la cantidad de lotes en donde no hay viviendas y donde tampoco vive gente. En el 90.7% de los asentamientos, todavía existen lotes vacantes y en el 56.7% de los casos, los lotes vacantes se pueden encontrar en todas las calles o en la mayoría de éstas.

En general, los asentamientos sin regularizar y con poca consolidación, anteriores a 1980, podrían encontrarse en situaciones de estancamiento. Luego, como se ha citado en el apartado 3.4 (Mercado de suelo y vivienda), el suelo asequible es un bien muy escaso. Las reservas de suelo público en áreas urbanas consolidadas son prácticamente inexistentes; y a medida que el asentamiento se consolida, también son objeto de especulación. Por último, los principales servicios urbanos que no pueden integrarse a las colonias son los equipamientos que requieren de superficies mínimas: clínicas de salud, escuelas o centros culturales, por mencionar algunos.

Integrar la urbanización popular e informal a los instrumentos de planeación municipales podría ayudar a identificar puntualmente los asentamientos con mayor cantidad de lotes vacíos para proponer los usos necesarios para su consolidación. Además de una regularización, acompañada por mejoras que garanticen el acceso a los servicios urbanos y el derecho a la vivienda adecuada, quizá en los mismos términos que el apartado 3.4 (Mercado de suelo y vivienda) ha descrito, podría llevarse a cabo en asentamientos bien ubicados y con una cantidad de lotes sin ocupar existentes. Una de las formas para lograr dichas propuestas es a través de instrumentos de gestión del suelo, tal como el reagrupamiento parcelario que permite la conformación de polígonos de actuación a fin de lograr un desarrollo urbano integrado, con ello, existe un gran margen de oportunidad para poder incluir en estos planes integrales, proyectos de densidades medias y equipamientos estratégicos.

Las Liebres segunda sección, Centralidad Las Liebres. Fuente: IMEPLAN

- ¿Se ha construido alguna vivienda nueva en los últimos 12 meses?

Objetivo

Una clara manifestación del proceso de consolidación de cualquier tipo de asentamiento es la construcción de vivienda y/o la ampliación de ésta, la cual materializa el segundo estadio de la inversión de las familias en la búsqueda de contar con un patrimonio.

Los resultados de esta pregunta son breves y permiten indagar en el estado de consolidación generalizado en los asentamientos a través de la materialidad de la vivienda.

Resultados

- Los referentes del 77.6% de los asentamientos manifiestan la construcción de por lo menos, una vivienda nueva durante los 12 meses previos a la fecha de realizar el levantamiento de datos.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

De manera general, conforme al paso de los años, las necesidades tipológicas de vivienda han cambiado a esquemas no tradicionales, implicando al mercado necesidades de ajuste en la oferta a una diversidad mayor en soluciones habitacionales. Este cambio lo documenta el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, desde el cual se afirma que existen 11 tipos de familias a nivel nacional, que se clasifican en tres grupos: familias tradicionales, integradas por un papá, una mamá y los hijos (que representan el 51% de los hogares); familias en transición, donde no existe una de las figuras tradicionales, madres solteras; parejas sin hijos o que han postergado su paternidad, entre otros casos (42%), y familias emergentes encabezadas por padres solteros; parejas del mismo sexo; y parejas reconstituidas que han tenido relaciones o matrimonios previos (7%).

Los anteriores patrones deben de estudiarse dentro de los asentamientos, ya que en estos se identifican que las familias tienen sus características propias. Esto se describe en el apartado 2.3.4 (Nuevos núcleos familiares) que aborda

las soluciones de vivienda a las que recurren las nuevas generaciones cuando estas forman una nueva familia, donde de forma predominante se identifica que estas viven cerca de sus familiares y en adecuaciones o ampliaciones a la vivienda que ya habitaban, lo que resulta, de acuerdo con los y las referentes, en el 85% de los asentamientos lo común es que las familias se queden en la misma colonia en la que habitaban. Esta situación en parte puede explicarse debido a la falta de ingresos u oportunidades para acceder a una vivienda, por lo que una cantidad muy grande de estos nuevos hogares recurre a la autoconstrucción y el desdoblamiento de las viviendas. Esto se confirma, ya que la pobreza en México afecta a cuando menos el 46.3% de la población, aunque esta información oficial es fuertemente cuestionada por académicos que la han ubicado hasta en 82.8% (Iracheta, 2015).

Generalmente, las condiciones en las que se desarrollan las construcciones posibilita que se lleven a cabo sin contar con licencias de construcción, al no existir modalidades que se ajusten a los requerimientos de la autoconstrucción. En el caso de Zapopan, para la obtención de una licencia de construcción se requiere que la propiedad sea privada (escriturada) o esté en proceso de regularización. Esta condición tiene como consecuencia que la construcción se realice y forme parte de un proceso fuera de norma. No obstante, hay excepciones, como en el caso de Guadalajara, donde existe la modalidad de licencia de autoconstrucción, enfocada principalmente a familias que ganen hasta 4 salarios mínimos; además, se proporciona asesoría en el proceso de construcción de la obra, en los trámites y un cobro preferencial.

Otro elemento que propicia la autoconstrucción es el enfoque que tienen los recursos financieros para vivienda, los cuales se han concentrado en la ejecución de obra nueva, dando menor atención a los lotes con servicios, vivienda progresiva, así como al mantenimiento y la remodelación de la existente y a la producción de vivienda en renta. Es decir, el esfuerzo de promoción se ha destinado a los sectores y tipos de vivienda que permiten un mayor margen empresarial: el objetivo económico ha sustituido al objetivo social (Magdaleno, 1997).

Características de la vivienda (materialidad)

- ¿Cuál es el material principal de los muros de la mayoría de las viviendas de la colonia?

- ¿Cuál es el material principal de los techos de la mayoría de las casas de la colonia?

Objetivo

Si bien, la caracterización de los materiales de construcción y su estado permite identificar de manera directa una dimensión de la situación de precariedad del asentamiento, también es posible relacionarla con el estado de consolidación del mismo. En este sentido, se preguntó sobre el material principal de techos y muros en el asentamiento, mientras que el material del piso se dejó fuera por no ser posible de observar a simple vista por el/la referente. Los resultados a esta pregunta no reflejan el material de la totalidad de las viviendas sino de la mayoría de éstas.

Resultados

- En el 94.4% de los asentamientos caracterizados se manifiesta que el bloque o ladrillo constituye el material principal de la mayoría de las viviendas.
- La mayoría de las viviendas en el 73.8% de los asentamientos cuenta con techos de bloque o ladrillo, mientras que los techos de lámina son característicos en el 18.7% de estos.
- En el 3.7% de los asentamientos se encuentra generalizado el uso de material de desecho como el techo de las viviendas.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Una de las principales características cuando se habla de asentamientos irregulares tiene que ver con su asociación a situaciones de pobreza y al uso de materiales de construcción precarios (lámina, madera, cartón, triplay, entre otros). Varios autores (Turkstra y Raithelhuber, 2004) utilizan esta característica para facilitar la identificación de los asentamientos dentro de contextos urbanos. De igual manera, el material de construcción de la vivienda tam-

bién se utiliza como un elemento a considerar para hacer referencia al derecho a la vivienda digna y decorosa, en donde los materiales deben ser de calidad en techos, pisos y muros (CONEVAL, 2018). No obstante, la situación de irregularidad no implica obligatoriamente la precariedad en las viviendas, como se verá más adelante.

Al ser los materiales de construcción precarios una característica común en los asentamientos de México y América Latina, representan una variable para el análisis de la vulnerabilidad y déficit cualitativo de las viviendas. En este sentido, además de la susceptibilidad de los asentamientos ante eventos hidrometeorológicos extremos, sismos y otros peligros derivados de su ubicación (comúnmente en zonas restringidas a la urbanización por condiciones de riesgo), existe también un incremento de esta susceptibilidad en aquellos casos donde predomina el uso de materiales de construcción precarios.

Sin embargo, para el caso específico de este estudio los resultados muestran que en la mayoría de los asentamientos predominan las viviendas con materiales de construcción apropiados (como el bloque y el ladrillo) en muros y techos (94.4% y 73.8% respectivamente). Esto puede atribuirse a que gran parte de los asentamientos caracterizados llevan una o más décadas consolidándose, lo que supone un tiempo suficiente para que los habitantes reemplacen los materiales utilizados durante su llegada. Este supuesto se refuerza con las observaciones de Molla (2006) en donde menciona que los asentamientos después de cierto tiempo de no ser intervenidos por las autoridades "se consolidan con materiales de mayor calidad" (p.95). Otro supuesto tiene que ver con la percepción de los habitantes respecto a una próxima regularización, en este caso las construcciones se realizan con materiales permanentes (Hiernaux & Villoria, 1996).

Por otro lado, las políticas de vivienda del periodo 1994-2000 se enfocaron en la construcción de vivienda nueva para el mercado laboral formal, con el fin de estimular el crecimiento económico (Zamorano, 2014) y dejaron de lado un aspecto importante que tiene que ver con las modificaciones y las ampliaciones de vivienda existente. En la administración federal siguiente este patrón de financiamiento continuó, ya que entre el 2001 y el 2006 el 60% del total de financiamientos fue dirigido a vivienda terminada, el cual tuvo una disminución del 9% en el siguiente periodo de administración federal (2007 - 2011), donde se ampliaron los financiamientos para mejoramiento y rehabilitación de viviendas (UNAM, 2012). Esto habla de un cambio significativo en la política de vivienda en torno a la mejora y reuso de la vivienda. No obstante, es importante recordar que este financiamiento está destinado al mercado laboral formal que cuenta con acceso al financiamiento público. Cabe destacar que de manera empírica, habitantes de los asentamientos resultan beneficiarios de programas del nivel federal y estatal de apoyo a la vivienda, ya sea por medio de materiales como láminas o blocs para continuar con la construcción de sus viviendas o en otros casos, la construcción de cuartos-dormitorios. Por lo tanto, ambos niveles de gobierno reconocen la condición y a pesar de esta, los beneficia con materiales definitivos, tomando en cuenta su irregularidad, no obstante, no corresponden a una mejora de la vivienda con base a las características del apoyo, en donde resaltan principalmente las dimensiones de estos cuartos-dormitorios.

Si bien como se comentó anteriormente la mayoría de muros en los asentamientos encuestados cuentan con materiales impermeables y permanentes, sin embargo, no quiere decir que las condiciones en las viviendas no puedan mejorarse. Respecto a los techos, en alrededor del 20% de los asentamientos caracterizados predomina el uso de material de desecho como lámina, tarimas, plásticos, entre otros. Además, contar con materiales apropiados no garantiza la seguridad estructural, pues existen elementos adicionales como la técnica constructiva y la calidad del material o el suelo donde se ubican mismo que los coloca en situación de vulnerabilidad.

Dentro de las alternativas para disminuir ese porcentaje de vivienda vulnerable, es a través de la mejora en la colaboración entre los habitantes y el gobierno municipal donde, los habitantes pueden proporcionar la mano de obra para las mejoras habitacionales y el municipio puede destinar apoyos en especie, gestionar asesorías y talleres de construcción, así como beneficiarse de la mejoras en las viviendas cuando éstas sean regularizadas a través del cobro del impuesto a la propiedad.

Conclusiones

Este capítulo trató sobre la situación acerca de la tenencia del suelo en los asentamientos y los mecanismos para su regularización, así como el mercado en el que esos suelos se insertan.

El primer dato que surge del análisis es que en poco más del 60% de los asentamientos aquí caracterizados se han realizado algún tipo de acciones orientadas a la regularización. Esto se puede leer desde dos lugares, en primera instancia, podemos pensar en la necesidad de sus habitantes de contar con las garantías legales de habitar en un territorio regularizado que les otorgue la propiedad de sus viviendas y el suelo donde se ubican. Por otro lado, es importante pensar en ese otro 40% de asentamientos en los que no se han realizado intentos para la regularización, que puede deberse a múltiples factores que van desde las capacidades colectivas de organización de las y los habitantes de esos asentamientos, así como a los factores institucionales y contextuales como son los procesos burocráticos que la regularización implica, el costo de esos trámites (en tiempo y en dinero) así como, a la incertidumbre sobre los resultados que esos procesos tienen. Esto último es de extrema importancia ya que, más allá de los intentos de regularización, la totalidad de aquellos asentamientos irregulares donde hubo iniciativas para regularizar; no ha tenido resultados positivos.

Otro hecho que queda reflejado en este capítulo es que los procesos de regularización han sido, en su mayoría; impulsados por las y los habitantes del asentamiento, y ocurren luego de lo que consideramos el proceso de conformación del mismo. Se ha identificado, también, que los procesos de regularización no siguen un orden particular sobre las acciones de mejora y el tiempo en que éstas ocurren. En ese sentido, se identifican algunas acciones particulares y gubernamentales que pueden contribuir al bienestar de estos habitantes, que van desde el apoyo para mejoramiento de viviendas hasta la instalación de ciertos tipos de infraestructura y servicios públicos en las cercanías de los asentamientos que no dependen directamente de los procesos de regularización de los mismos. Esta indeterminación que existe entre la relación en la prestación e instalación de infraestructura de servicios públicos y la regularización pone en situaciones de vulnerabilidad al asentamiento y sus habitantes, así como a las zonas ambientales y entorno urbano donde se encuentran, debido a que se crean escenarios de desigualdad para la generalidad de los asentamientos, donde no se tiene la certeza del tiempo que tomarán las mejoras en el entorno y por ende, los resultados de la regularización.

Al mismo tiempo, este capítulo abordó la acreditación de la propiedad, la cual está directamente relacionada a los procesos de ocupación y regularización de los distintos tipos de tenencia de suelo que se encuentran definidos en la constitución mexicana: tenencia de suelo público, privado y social; y a su vez, los procesos de regularización varían en función del tipo de tenencia en cuestión. En este marco, es de suma importancia, que casi el 70%[14] de los asentamientos de origen irregular del AMG se encuentran en tierras de tenencia social, relación porcentual que se refleja igualmente para los asentamientos que forman parte de esta caracterización. A la hora de mencionar qué tipos de documentos poseen las y los habitantes de esos asentamientos que les acredite como propietarios y propietarias de sus viviendas, declaran que lo que poseen son documentos de consentimiento de cesión de derecho, de uso del suelo emitidos por comuneros y/o ejidatarios, los cuales no garantizan la propiedad del suelo donde viven, ni sustituyen el proceso formal de desincorporación, urbanización y escrituración, lo que finalmente aumenta su vulnerabilidad ante procesos oficiales como herencias, acreditación de domicilio, consecución de créditos, entre otros.

El elevado porcentaje de asentamientos que se ubican en suelo de tenencia social refleja también una problemática que debe ser atendida por las autoridades gubernamentales de los distintos órdenes. Esto causa por ejemplo, que quienes han comprado sus terrenos a comuneros y ejidatarios no tengan documentos legales que garanticen la propiedad formal, lo cual supone una condición de vulnerabilidad para los habitantes de asentamientos irregulares quedando potencialmente desamparados ante intentos de desalojos o despojos individuales o colectivos. Si bien, son muy pocos los asentamientos que han declarado haber sido objeto de intentos de desalojo y despojo, por

[14] *Inventario de asentamientos de origen irregular que el IMEPLAN ha realizado.*

ello, urge que existan mecanismos municipales y estatales que amparen a las y los habitantes de esas tierras y no a quienes han realizado la venta irregular de esos predios. Es decir, es necesario que las políticas que se planeen no castiguen al usuario, sino que tengan en cuenta todo el proceso por el cual se da la irregularidad.

Si bien, a nivel nacional se han delineado iniciativas que amplían la oferta de vivienda asequible, esa oferta no ha contemplado a los sectores poblacionales de menores ingresos y por fuera del mercado laboral formal, los cuales siguen recurriendo a la urbanización popular en suelo irregular como respuesta. Esto, repercute directamente en los procesos de urbanización y consolidación de los asentamientos irregulares, en los cuales aumenta de forma constante el valor del suelo (sin que su incertidumbre jurídica sobre la propiedad frene ese aumento) ya que gran parte de la población está dispuesta a asumir las implicaciones que esa irregularidad trae a costa de tener una vivienda propia.

En términos de la valorización del suelo, esto incentiva a que diferentes agentes, desde los mismos habitantes hasta personas ajenas a las colonias, actúen en el submercado del suelo y se apropien de su plusvalía. Esto significa, en contextos de crisis económicas y ausencia de políticas de vivienda que contemplen a estas poblaciones y que los asentamientos irregulares se conviertan cada vez más en espacios de especulación inmobiliaria y que, debido a la ausencia de documentación sobre la propiedad de la tierra, los procesos de desalojo y despojo se incrementen.

En la mayoría de los asentamientos que forman parte de esta caracterización, las y los referentes identifican que aún existen lotes libres. Este es un dato importante y necesario para delinear estrategias al respecto, debido a la utilidad de estos lotes de ser sujetos a acciones como sitios para la oferta de suelo y vivienda asequible en asentamientos, aún en vías de consolidación en ubicaciones adecuadas, donde los precios han sido poco afectados por la especulación inmobiliaria. De igual manera, pensando que al tiempo que se implementan estrategias preventivas para inhibir el mercado informal de suelo, como es el garantizar el acceso de lotes con servicios para los sectores poblacionales de bajos ingresos, se puede pensar en procesos de construcción y autoconstrucción progresiva que involucren a los usuarios directos de esas viviendas, esto conforme a sus necesidades.

Para finalizar, entendemos que la regularización del asentamiento puede ser un primer paso hacia un mejoramiento colectivo de la calidad de vida, sin embargo, es necesario que estos procesos sean acompañados de políticas o medidas municipales, estatales y federales que apunten a la integración de esos espacios al continuo urbano proporcionando y garantizando, el acceso a equipamientos y servicios básicos para la población, y condiciones dignas de vida.

Colonia indígena Sergio Barrios, centralidad emergente San Lucas Evangelista
Fuente: IMEPLAN

CAPÍTULO 4
SERVICIOS BÁSICOS, EQUIPAMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Este capítulo presenta y analiza a fondo la cobertura y calidad de los principales servicios e infraestructuras públicas, el marco legal de provisión de esos, los actores que confluyen en su provisión, las problemáticas puntuales que se presentan en los asentamientos irregulares por la falta de cobertura, así como las líneas de acción propuestas enfocadas en la situación en la que se encuentran dichos asentamientos.

Comienza por el análisis de la provisión y cobertura de los principales servicios públicos que obliga la Constitución Política en su artículo 115: agua potable, drenaje, electricidad, alumbrado y recolección de residuos. Al mismo tiempo, cada uno de estos apartados presenta las alternativas y las formas de organización que resultaron en la presencia de determinado servicio en el asentamiento. Posteriormente, se presenta una línea temporal en la cual se da cuenta de cuáles de estos servicios han sido provistos o instalados en los asentamientos con el paso del tiempo entre la creación y consolidación de los mismos, llegando al momento actual.

Finalmente, se presenta el análisis de la presencia y cobertura de los equipamientos de recreación y abastos (parques o áreas verdes y mercados); los medios de transporte más utilizados y su disponibilidad y, el estado de las vialidades al interior de los asentamientos para finalizar con la percepción y calidad de los servicios de seguridad pública en los mismos.

El Duque, Centralidad periférica Tonalá centro
Fuente: IMEPLAN

Mesa de los Ocotes, centralidad emergente Las Mesas
Fuente: IMEPLAN

Agua potable

Cobertura

- El servicio de agua potable entubada municipal abarca…

- ¿Cada cuánto tienen el servicio de agua potable?

- ¿Pagan para tener el servicio del agua potable? ¿A quién se le paga?

Objetivo

Los datos recabados en torno al servicio de agua potable exploran aspectos como la existencia de infraestructura, frecuencia y el pago del servicio, información suficiente para sondear su estado general y develar situaciones de rezago en la cobertura y dotación del recurso hídrico.

Es necesario mencionar que dentro de este apartado se aborda exclusivamente el servicio de agua potable entubada municipal domiciliario, mientras que todas aquellas formas alternativas para acceder al recurso son descritas en el apartado 4.1.2 de este documento.

Se externaliza la necesidad de profundizar en:

1. Los motivos que justifican la introducción de infraestructura de agua potable de forma parcial en la mayoría de los asentamientos.
2. Las causas de los intervalos en la dotación del recurso.

Esto con la finalidad de comprender las limitaciones administrativas y/o jurídicas que existen en la actualidad, así como posibles alternativas encaminadas hacia la universalización del servicio.

Resultados

- Sólo el 37.4% de los asentamientos cuenta con agua potable entubada en la totalidad de las calles.
- El 23.4% no cuenta con agua potable.
- La introducción de infraestructura de agua potable en sólo una parte del asentamiento es una situación predominante en el 39.2% de estos.

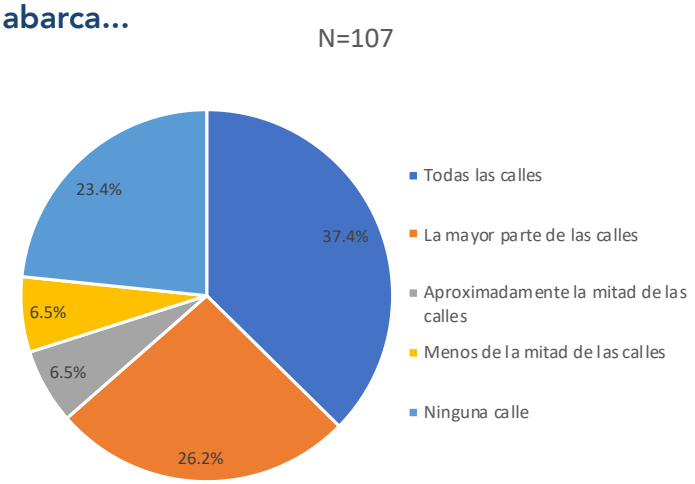
De los asentamientos que cuentan con agua potable…

- En el 32.9% de ellos los habitantes experimentan algún tipo de tandeo (servicio intermitente programado).
- En el 19.5% de los asentamientos los y las referentes perciben que ninguna de las familias que lo habitan pagan por el servicio.

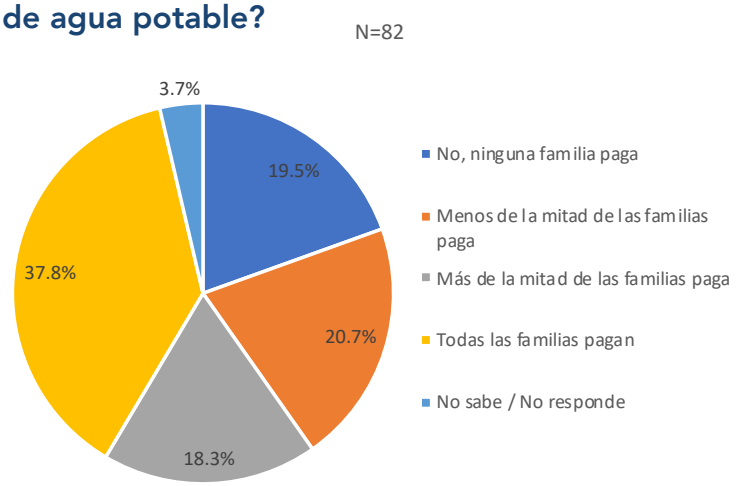
De los asentamientos que cuentan con agua potable y realizan algún tipo de pago:

- SIAPA recibe los pagos del 68.8% de estos asentamientos.

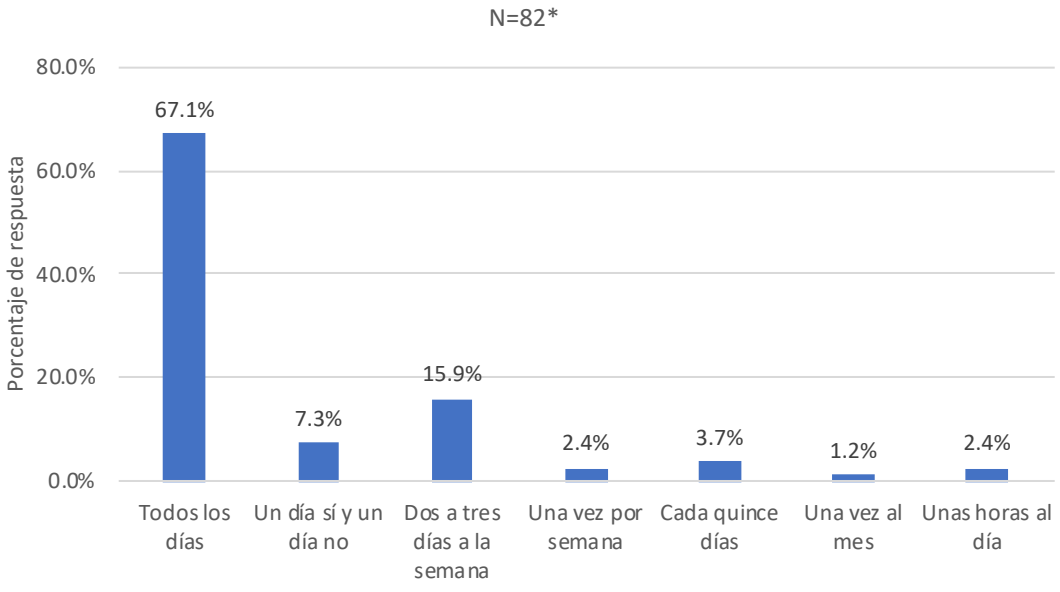
Gráfica 47. El servicio de agua potable abarca...



Gráfica 49. ¿Pagan para tener el servicio de agua potable?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



Gráfica 48. ¿Cada cuánto tienen el servicio de agua potable?

*Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO. Nota: *se excluyen los casos que indican no tener agua potable*

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

El derecho humano al agua es reconocido en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y engloba el "acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917 ref. mayo 2020, p. 10).

Existen distintos actores involucrados en la provisión del servicio de agua potable en el AMG. En los municipios de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, es el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) quien abastece. En El Salto, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo, son las dependencias municipales las encargadas de la provisión de ese servicio, aunque algunos de estos municipios están en trámite de adherirse a la estructura del SIAPA.

Los municipios deben garantizar a los usuarios el suministro de un servicio de calidad mediante la distribución justa y equitativa de los beneficios y costos que generan. Sin embargo, según los resultados del levantamiento, el servicio de agua potable en estos asentamientos es insuficiente e irregular, señalando que un 23% de los y las referentes de los asentamientos respondieron que no cuentan con el servicio en ninguna sección del asentamiento y del 77% restante, solamente el 33% (27 de 82 asentamientos) indica intermitencia en el servicio.

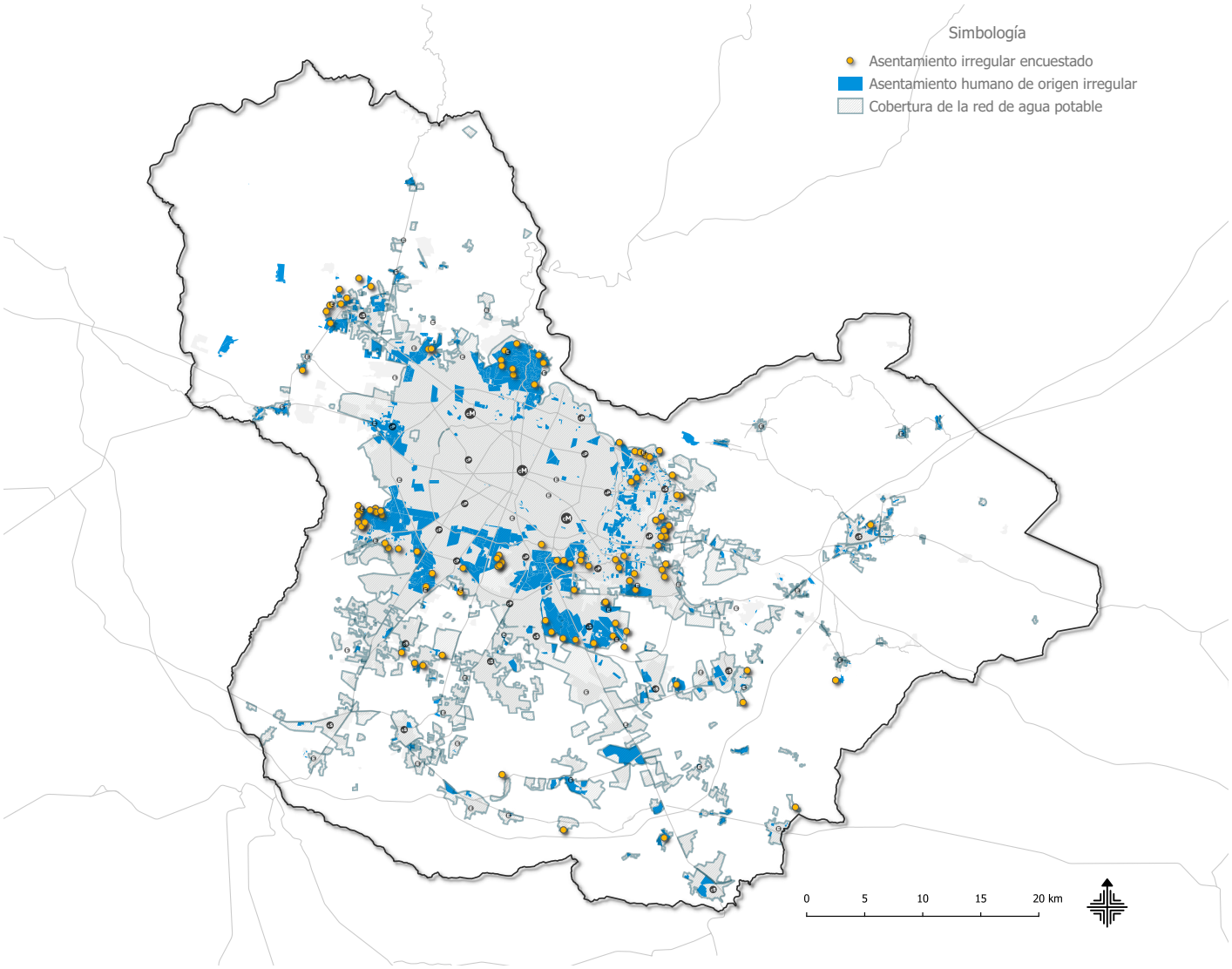
En el siguiente mapa se muestra la cobertura de la red de agua potable al año 2018 con base a la información del SIAPA y de los organismos operadores de los municipios. Se puede observar que la mayoría de los asentamientos irregulares se encuentran dentro de la zona de cobertura de la red de agua potable, sin embargo, esto no significa que cuentan con el servicio o que sea regular.

Lo anterior se agrava si se considera que "la gestión del servicio y la preferencia que se da a los usos industriales ha impedido el control y la racionalización en la explotación de este recurso y en su distribución, propiciando con ello desigualdades regionales y urbanas" (Durán y Torres 2005, p.149). Adicionalmente, se observa que todavía existen algunos asentamientos irregulares ubicados en las periferias o dispersos entre zonas ejidales o colonias ya establecidas, donde su problema es mayor, ya que se encuentran fuera de cobertura de la infraestructura.

Como menciona (Flores, 2013) esta cobertura es resultado de la pendiente conciliación entre la intención de gestionar el agua con base a la inclusión social, (que supondría garantizar acceso a todos los sectores de población) y a la visión que se ha tenido para priorizar la dotación del servicio de agua potable en zonas consolidadas y regularizadas.

Por otra parte, la insostenibilidad financiera de los organismos operadores, se debe principalmente a que muchos de estos son demasiado pequeños como para costear el servicio e infraestructura a todas las poblaciones. Además de esto, existen diversas situaciones que inciden negativamente en que el acceso al agua potable no pueda ser garantizado, como es el agotamiento y contaminación de las fuentes de agua o la ineficiente (o muchas veces inexistente) infraestructura de abastecimiento; la probable dificultad técnica para instalar la infraestructura debido a las bajas condiciones de urbanización de los asentamientos irregulares o la falta de un documento predial necesario para el trámite de solicitud de toma de agua, documento que por lo general se emite posterior a la regularización.

En este contexto, la falta de este servicio para la población de estos asentamientos tiene consecuencias no deseables que van desde conflictos vecinales hasta problemas de salud y enfermedades derivadas de una higiene inadecuada. Sin embargo, queda reflejado que la población ha optado por distintos medios (ver apartado 4.1.2 Métodos alternativos y formas de organización) para la obtención de este recurso vital, los cuales realzan la alta capacidad de organización y en general de adaptación de estas comunidades.



Mapa 10. Cobertura de la red de agua potable 2018 en contraste con los Asentamientos Irregulares.
Fuente: Elaboración propia con base a los datos generados por TECHO, inventarios de polígonos en conflicto con la tenencia del suelo de los municipios que conforman el AMG, Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y del Instituto Nacional de Suelo Sustentable, POTmet 2016, SIAPA y sistemas municipales 2016.

Métodos alternativos y formas de organización

- **¿Obtienen agua potable de alguna otra manera en la colonia?**
- **¿Cuál es la principal?**
- **¿Quién o quiénes diseñaron esta solución?**
- **¿Han tenido problemas de contaminación en sus pozos de agua?**

Objetivo

La información descrita a continuación busca mostrar las diversas formas de acceso al servicio de agua potable e identificar a los actores responsables de su diseño, considerando únicamente,aquellas alternativas al servicio domiciliario proporcionado a través de tuberías por la autoridad pública.

Los resultados, además de dar cuenta de la capacidad de adaptación de los habitantes y evidenciar la insuficiencia de las formas de dotación formales, pueden visibilizar la existencia de gastos adicionales para las familias o sugerir alternativas con potencial de ser replicadas para hacer frente en el corto plazo a la problemática que representa la falta de agua potable. Para esto, se recomienda profun-

dizar en casos en específico de cada alternativa identificada con el fin de evaluar tales alternativas, su costo y los métodos de organización necesarios para su respectiva implementación.

Resultados

- En 57 asentamientos del total se obtiene agua potable de alguna manera diferente al servicio entubado municipal.
  - En 28 de esos 57 asentamientos, la dotación por pipas es la alternativa más habitual.
  - En 7 asentamientos se diseñaron pozos individuales o comunitarios como una alternativa para el acceso al agua potable.
  - En 3 asentamientos se declara que, esos pozos, han sido contaminados.
  - En 33 de los asentamientos las alternativas han sido diseñadas por los propios vecinos.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

En los asentamientos irregulares que no cuentan con el servicio o que cuentan con el de manera intermitente, los habitantes optan por distintas soluciones temporales para satisfacer esta necesidad básica, principalmente recurren a pipas, ya sea proporcionadas por el municipio o por agentes privados. Sin embargo, el principal problema del abastecimiento por pipas, es lo que Lagunas (2016) llama la "mafia de los piperos"[15], que durante la temporada de estiaje y de crisis encarecen los costos de cada viaje.

Otra alternativa para solucionar la falta de agua potable es utilizar mangueras para llevar el agua desde una colonia vecina o calle de la misma colonia a sus hogares, lo cual puede significar que se conecten a tomas públicas sin realizar pago alguno (el 19.5% percibe que ninguna familia del asentamiento paga por el servicio).

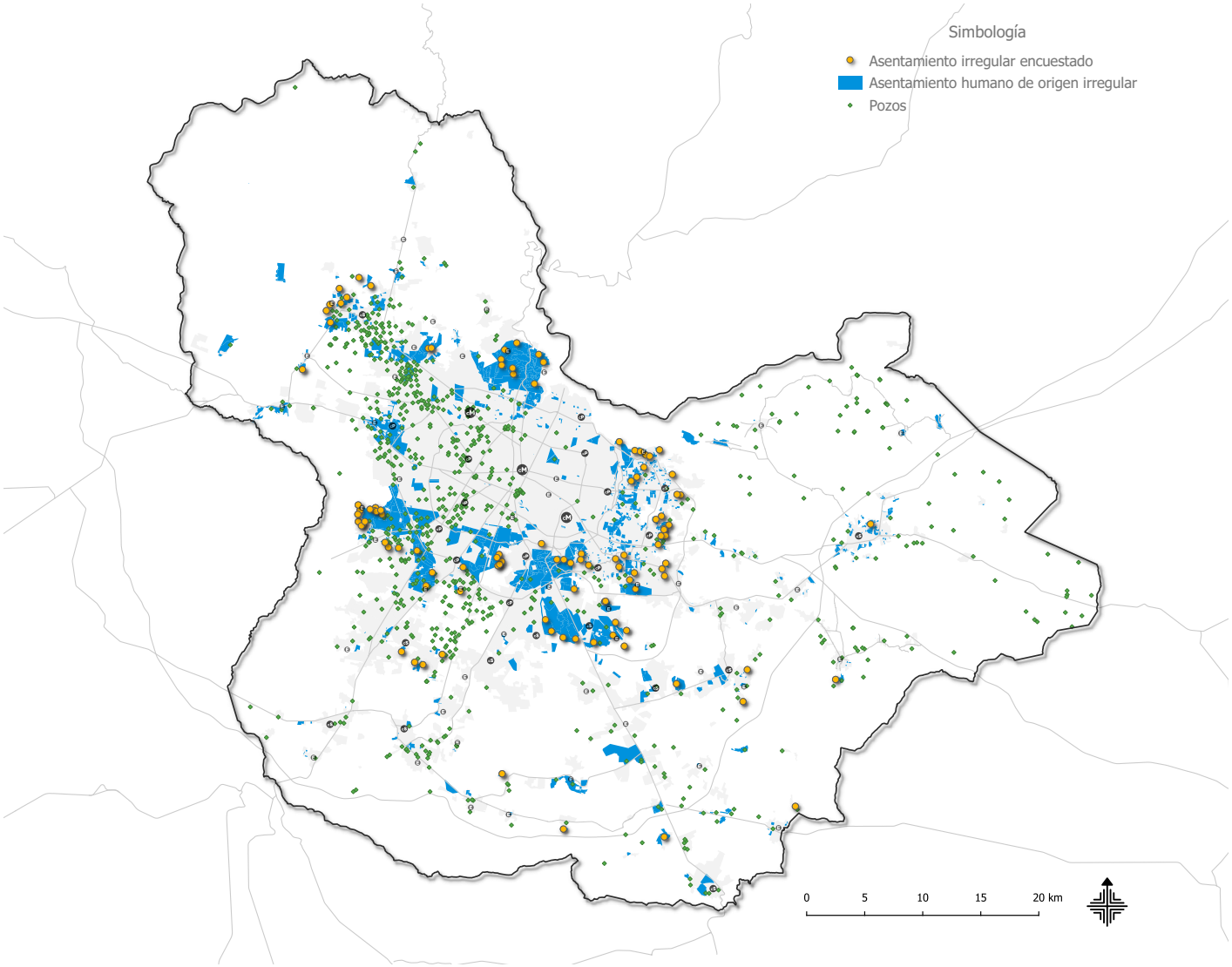
Por último, la gente se abastece a través de pozos comunitarios o en cada vivienda. En este sentido, es importante mencionar que tanto en pozos autorizados y regulados, así como clandestinos, la continua extracción de agua sin regularización se convierte en una amenaza de hundimiento del suelo en los puntos con mayor vulnerabilidad. Además, la sobreexplotación de los pozos crea escasez de agua y erosión del suelo.

En el siguiente mapa se muestra la ubicación de los pozos de agua autorizados por SIAPA y CONAGUA (2016), donde se observa que particularmente en los asentamientos de la periferia de Zapopan que están fuera de la zona de cobertura de la red de agua potable, tampoco cuentan con pozos de agua ni se localizan cerca de uno del cual puedan extraer y acarrear el agua a sus hogares.

En los asentamientos que obtienen agua de los pozos, el 42% de los encuestados percibe que se encuentran contaminados. Si esta percepción se relaciona con que los estudios de calidad del agua subterránea realizados por la CEA, mencionan que varios de los pozos al sur del AMG arrojaron resultados de concentraciones de arsénico y otros compuestos tóxicos por arriba de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (IMEPLAN, 2016b), se encuentra un problema mayor. Esto implica que el agua obtenida es impropia o peligrosa para el consumo humano, la industria, la agricultura, la pesca, así como para los animales domésticos y la vida natural (Carta Europea del Agua, 1968). En México, el 2% de la carga de enfermedad nacional – alrededor de 5 mil muertes al año -puede ser atribuido al consumo de agua contaminada o insalubre, afectando principalmente a la población infantil (Hinojosa, 2013).

Las soluciones son difíciles, ya que la respuesta implica proveer infraestructura permanente con los costos que implica, en asentamientos que no cuentan con una certeza jurídica. Por ello, es importante explorar las soluciones comunitarias temporales, donde se crean espacios cercanos y regulados de tipo popular que al menos habiliten una toma de agua que garantice a la población del asentamiento, una distribución frecuente con la calidad necesaria y un cobro justo. Además, sería necesario analizar si transitar de un sistema de agua potable basado en organismos municipales a uno basado en organismos metropolitanos mejora la calidad del servicio y reduce los costos para el gobierno y los consumidores, como lo afirma el Instituto Mexicano de Competitividad.

[15] Los privados forman parte de una agrupación donde se ponen de acuerdo para fijar la tarifa y no mover el precio, mientras que los piperos de los municipios piden propina a cambio de llevar el agua a determinada zona, lo cual representa un mayor impacto en la economía de estos hogares.



Mapa 11. Pozos de agua respecto a los asentamientos irregulares.
Fuente: Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO y registro de pozos CONAGUA, 2018.

De la misma forma y como opción de desarrollo sustentable, se deben mantener y alentar soluciones alternativas como la captación de lluvia. Esta práctica fomenta el desarrollo sustentable, ya que aprovecha esa agua para el consumo humano en casas habitación durante un periodo de entre 5 y 8 meses. Este tipo de proyectos se puede fomentar mediante programas de apoyo por los ayuntamientos o instancias gubernamentales para el desarrollo social, donde se pueda recuperar la inversión mediante un cobro significativo mensual, que representa un ahorro en sus costos comparado con la compra de pipas, garantizando la calidad del agua que se recolecta.

Las Liebres, centralidad emergente Las Liebres
Fuente: IMEPLAN

Drenaje

Cobertura

- El drenaje público abarca...

- ¿Presenta obstrucciones en el drenaje público?

- ¿El agua regresa al interior de las viviendas?

Objetivo

Las variables de saneamiento levantadas pueden utilizarse como una estimación de la cobertura y calidad general del servicio de drenaje, entendiendo que los presentes resultados hacen referencia solamente a los casos donde este fue conectado a la red pública municipal por la autoridad correspondiente. La variable específica en torno a las obstrucciones en el drenaje pretende dar cuenta de la frecuencia de casos en los cuales la introducción del servicio genera nuevas complicaciones y no una mejor calidad de vida para los habitantes.

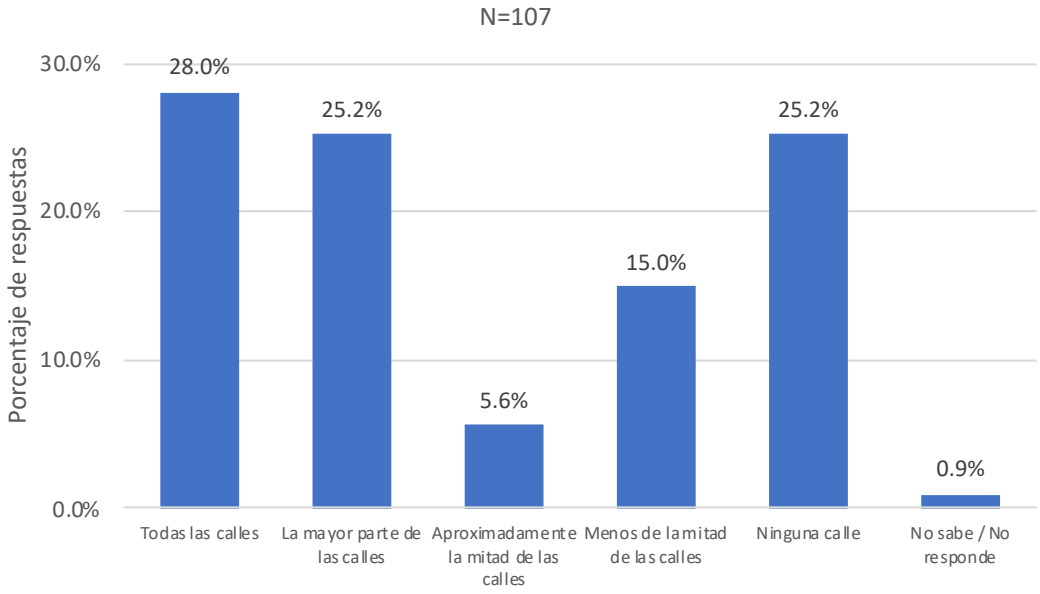
Adicionalmente, se recomienda tener presente la relación existente entre el saneamiento y su importancia para la mejora de la salud pública durante la interpretación de estos datos.

Resultados

- El 25.2% del total de los asentamientos caracterizados, no cuenta con el servicio de drenaje.
- Del 74.8% restante que sí cuenta con drenaje conectado a la red pública, se identifica que:
  - Sólo en 30 casos se cuenta con drenaje en la totalidad de las calles.
  - En 11 asentamientos existen obstrucciones en la red de drenaje a lo largo de todo el año, situación que empeora durante la temporada de lluvias, cuando se suman 27 casos, sumando 38 asentamientos afectados por obstrucciones.

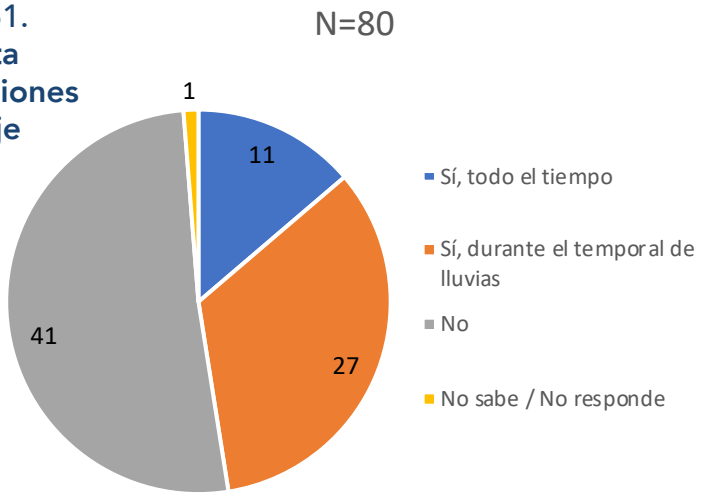
    En más de la mitad del total de casos con obstrucciones, 21 asentamientos, la obstrucción es tal que el agua regresa al interior de las viviendas a través de las tuberías.

Gráfica 50.
El drenaje público abarca…

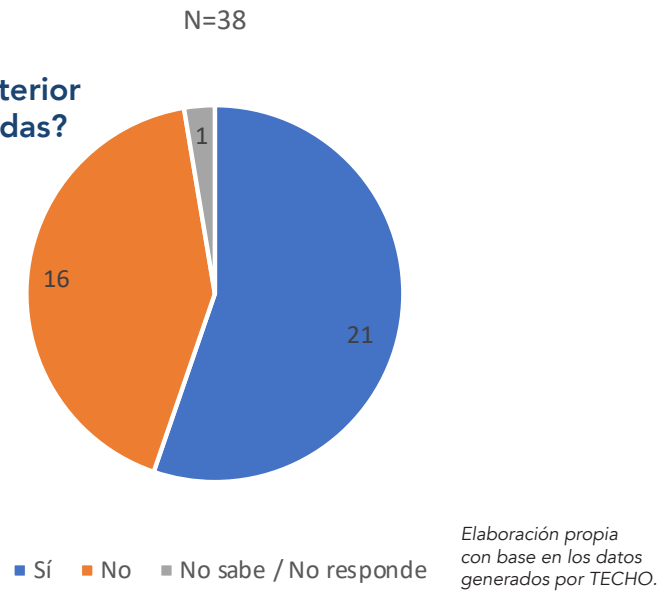


Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

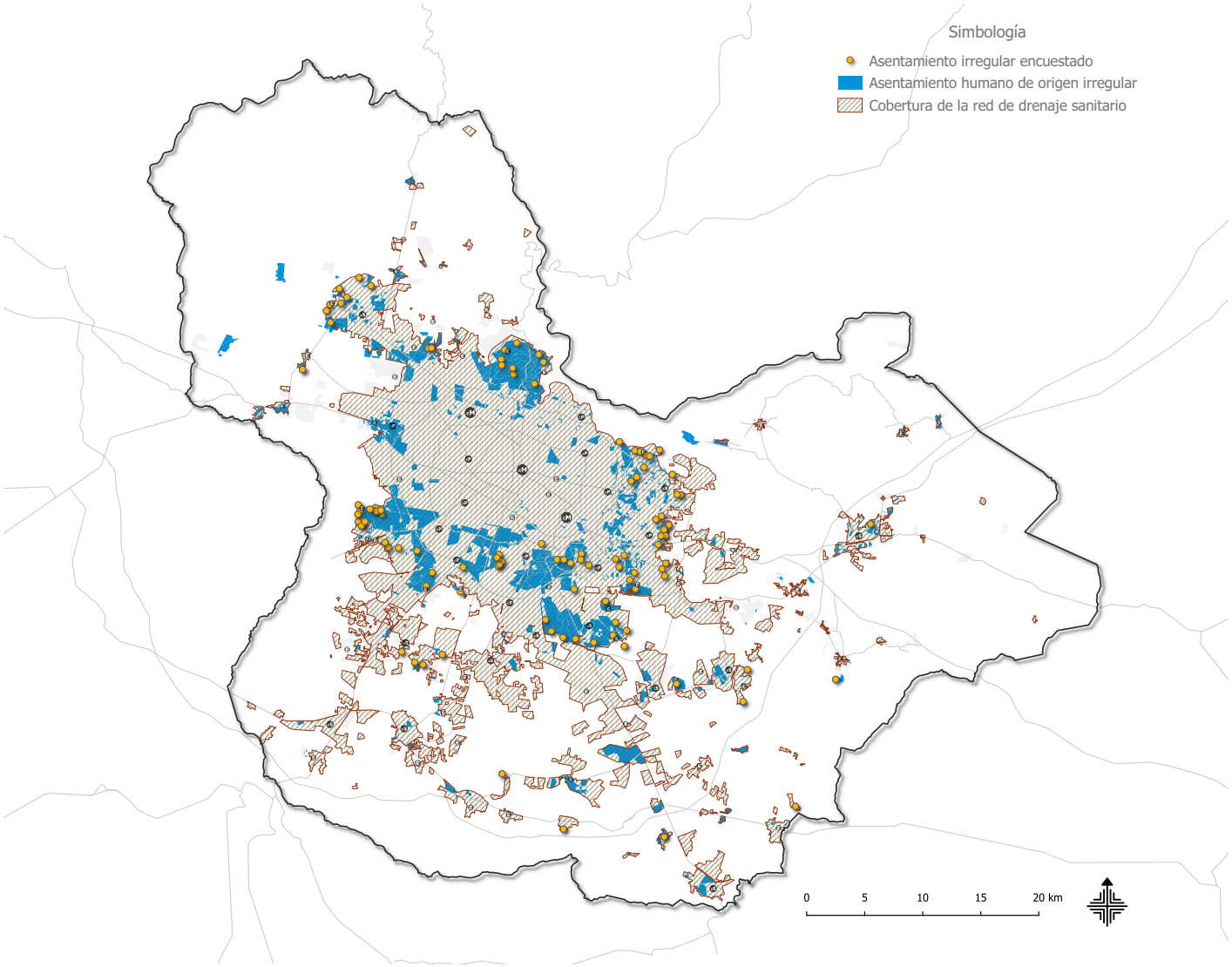
Gráfica 51.
¿Presenta obstrucciones el drenaje público?



Gráfica 52.
¿El agua se regresa al interior de las viviendas?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



Mapa 12. Asentamientos irregulares que no se encuentran dentro de la cobertura de la red de drenaje 2018.
Fuente: Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO, inventarios de polígonos en conflicto con la tenencia del suelo de los municipios que conforman el AMG, Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y del Instituto Nacional de Suelo Sustentable, POTmet 2016, SIAPA y sistemas municipales 2016.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

La infraestructura de drenaje sanitario en una vivienda se compone de una red de tuberías que permite trasladar las aguas negras a una planta de tratamiento para posteriormente ser vertidas en los cuerpos de agua (SIAPA, 2014).

Por ello, es necesaria la construcción, ampliación y mantenimiento de la red de drenaje, de tal manera que se cumpla con su funcionalidad, evitando así los efectos adversos a la salud de la población y el medio ambiente (apartado 4.2.2 "Métodos alternativos y formas de organización"). En el AMG, los actores involucrados en la dotación del servicio e infraestructura de drenaje son los mismos organismos que distribuyen el agua potable.

Como en la mayoría de las ciudades de América Latina, en el AMG la infraestructura de redes para abastecer de servicios públicos como el agua potable y el drenaje, no se ha incrementado al mismo ritmo que el crecimiento demográfico y la expansión territorial.

Proveer este servicio en asentamientos irregulares depende de ciertos factores:

- Factibilidad técnica para conectarse a la red para satisfacer la demanda. Está condicionada principalmente por la ubicación de los asentamientos con respecto a la infraestructura hidráulica existente por la capacidad de servicio de las redes, la topografía, las características geológicas del suelo y las acciones contempladas en los planes hidráulicos.

Santa Fe, centralidad emergente Santa Fe Fuente: IMEPLAN

- Capacidad organizativa de la población para demandar el servicio.
- Capacidad económica de la población para absorber los costos de la construcción de las redes hidráulicas (De la Cruz, 2004).
- Para solicitar el servicio ante el SIAPA o algún organismo operador municipal, se requiere que el predio tenga asignado o registrado un número oficial por Obras Públicas del Ayuntamiento, escrituras o pago predial reciente, adicional a un permiso de ruptura del suelo; requisitos que limitan la gestión del servicio en aquellos asentamientos que aún no tienen un proceso avanzado de regularización,

Estos factores hacen que al contar con cobertura y dotación de la infraestructura necesaria para un drenaje eficiente sea poco factible para ciertos asentamientos irregulares, principalmente para los que se encuentran en zonas más alejadas de la periferia como se muestra en el mapa 12.

No obstante, como se mencionó previamente, los habitantes encuentran alternativas de acuerdo con sus posibilidades por medio de la organización individual y en algunas ocasiones colectiva para el desecho del agua residual, las cuales serán descritas en el siguiente apartado.

Métodos alternativos y formas de organización

- En las zonas que no tienen o no funciona el drenaje público ¿qué servicio sanitario tienen?

- ¿Quién o quiénes diseñaron esta solución?

Objetivo

La presencia de formas alternativas de acceso al servicio de drenaje puede ser interpretada como evidencia de que existen necesidades básicas no resueltas en materia de saneamiento al interior de los asentamientos. Además, el tipo de solución diseñada puede señalar posibles fuentes de contaminación ambiental y riesgos a la salud de los habitantes.

Para la correcta interpretación de estos datos se debe considerar que este apartado únicamente aborda información relativa a cualquier forma de saneamiento diferente al drenaje conectado a la red pública, así como el hecho de que al tratarse de una pregunta de opción múltiple; el número de casos puede ser mayor al número de asentamientos caracterizados.

Resultados

- Las alternativas de drenaje están presentes en el 75.7% de los asentamientos que tienen algún tipo de cobertura de este servicio conectado a la red pública.
  - Las fosas sépticas son la alternativa más frecuente, presentes en el 88.9% de esos asentamientos, el resto de las alternativas consisten en el drenaje a cuerpos de agua y pozos.
- Respecto al diseño e implementación de las soluciones alternativas de saneamiento, las desarrolladas a nivel familiar fueron la opción más recurrente en los asentamientos, al haberse realizado en el 76.6% de estas siendo la segunda opción, la organización vecinal (39%). Se brindaron múltiples opciones para responder esta pregunta.

El Duque, Centralidad periférica Tonalá centro
Fuente: IMEPLAN

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

El drenaje sanitario es un servicio fundamental para garantizar un entorno sano, dentro de la vivienda y fuera de ella. Las personas que no cuentan con dicho servicio recurren a alternativas diseñadas por ellos mismos que, cuestionablemente, satisfacen sus requerimientos.

La falta del sistema de drenaje provoca la construcción de fosas sépticas, las cuales no necesariamente cumplen con los requerimientos técnicos mínimos a fin de asegurar su confiabilidad y contribuir a la preservación de los recursos hídricos y del ambiente.

El uso de fosas sépticas sin control provoca la contaminación del subsuelo y de los mantos freáticos, mismo que provoca un desequilibrio ecológico del ecosistema. Además, al estar mal construidas o por falta de desazolve, las aguas dentro de las fosas se llegan a desbordar, vertiéndose dentro de la vivienda o en la calle. Los residuos del drenaje permanecen al aire libre, lo cual puede provocar graves enfermedades a la salud entre los habitantes de los asentamientos irregulares, además de generar una mala imagen en el entorno en el que viven.

La gravedad del problema, exige explorar alternativas sustentables existentes y viables debido a su bajo costo y fácil mantenimiento para los asentamientos irregulares, como baños secos o cámaras de evapotranspiración. Naturalmente, en las mismas, deberá gestionarse el apoyo económico para la implementación, así como la posibilidad de que los habitantes colaboren en la construcción, para con ello, fomentar apropiación y capacidad para mantenerlo en buen estado.

Electricidad

Cobertura

- **El servicio de energía eléctrica regular, con medidor abarca…**
- **¿Qué calidad le darían al servicio de energía eléctrica?**
- **¿Pagan alguna cuota por el servicio de energía eléctrica?**
- **¿A quién le pagan el servicio de energía eléctrica?**

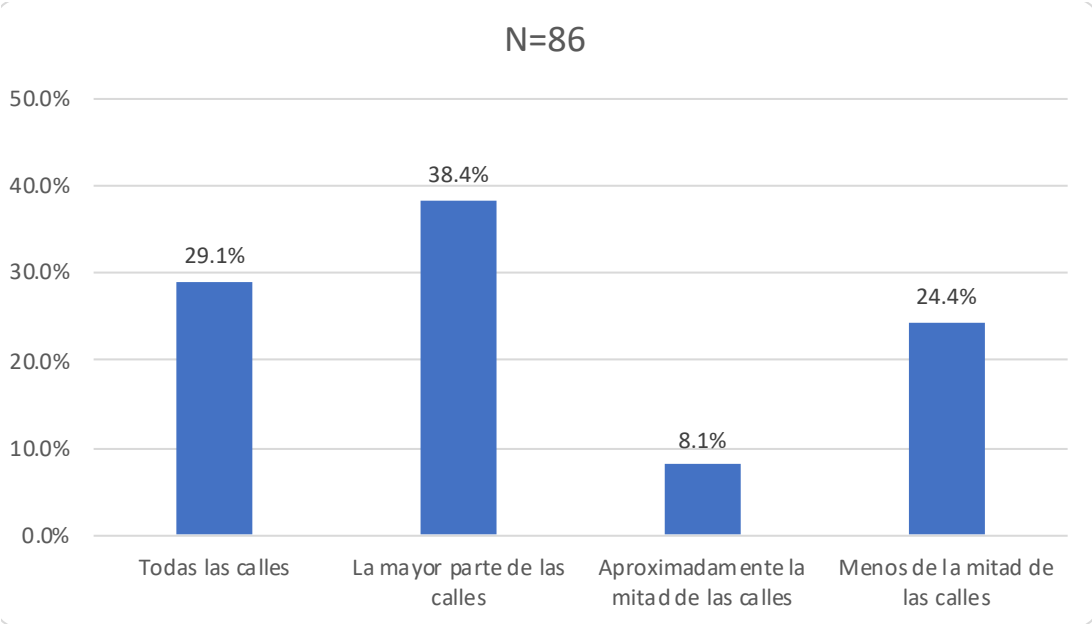
Objetivo

Los resultados de este apartado, al igual que en el resto de los servicios públicos, tienen como finalidad estimar la cobertura, calidad y pago del servicio de acuerdo a la percepción de los referentes comunitarios. Estas respuestas aluden específicamente a los asentamientos con una presencia predominante del servicio de energía eléctrica con medidor proporcionado por la Comisión Federal de Electricidad. Es importante aclarar esta situación, ya que se encontraron casos donde los referentes manifestaron que la conexión fue realizada por personal de la CFE, sin embargo, al no poseer un medidor les resulta imposible realizar el pago por el servicio y gozar de derechos como usuarios, siendo esto un impedimento para garantizar el acceso continuo al servicio y la pronta resolución de fallas en el suministro.

Adicionalmente, se aclara que el número de respuestas en relación a la pregunta "¿A quién le pagan el servicio de energía eléctrica?"es mayor debido a que se trata de una pregunta de opción múltiple.

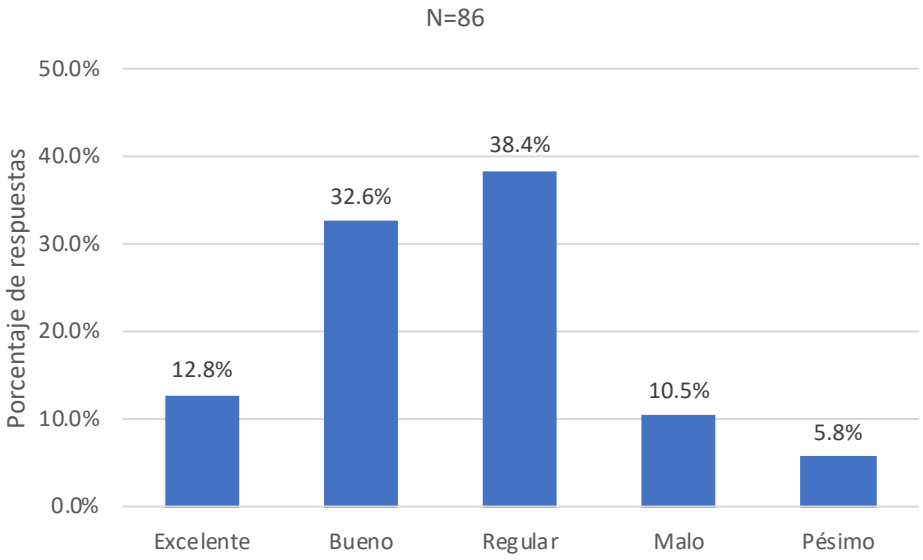
Resultados

- El servicio de energía eléctrica regular con medidor se encuentra disponible en el 80.4% de los asentamientos. De esos, el 29.1% cuenta con el servicio en todas las calles, 38.4% en la mayoría de las calles y 32.6% en la mitad de las calles o menos.
  - En el 54.6% de los casos, la calidad del servicio es deficiente, ya que es reportada de una condición de regular a pésima.
  - En el 87.2% de estos asentamientos se realiza el pago de alguna cuota por el servicio. Esta consulta, arrojó que existen algunos asentamientos en los que se paga a la CFE y a algún otro agente (vecinos o autoridad municipal).



Gráfica 53.
El servicio de energía eléctrica regular, con medidor abarca…

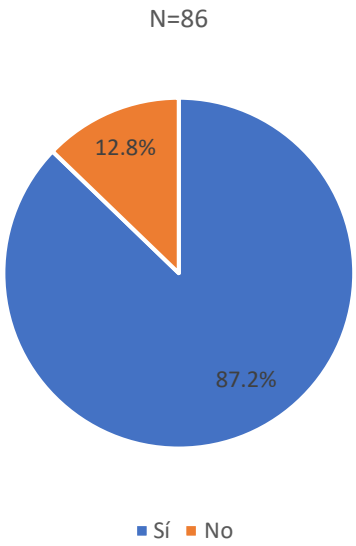
Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



Gráfica 54.
¿Qué calidad le darían al servicio de energía eléctrica?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 54.
¿Pagan alguna cuota por el servicio de energía eléctrica?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 55.
¿A quién le pagan el servicio de energía eléctrica?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

La electricidad es uno de los principales servicios básicos de la vivienda y una de sus características más significativas es que en todo el país a partir de octubre de 2009, está bajo el control de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Empresa Productiva del Estado, propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

Lo anterior permite una planeación integral de la oferta de electricidad, lo que contrasta con otros servicios cuya oferta está sumamente fragmentada, como los servicios básicos municipales: agua potable y drenaje. Debido a su oferta centralizada, es de esperarse que la provisión del servicio de energía eléctrica muestre menores desigualdades entre las ciudades y los servicios que ofrecen los gobiernos municipales, que en su mayoría no tienen la capacidad financiera y técnica para garantizar la provisión adecuada del servicio.

En México, desde hace décadas se ha implementado un programa permanente de provisión de energía eléctrica tanto en el campo como en las ciudades. La infraestructura necesaria para la provisión de energía eléctrica está sujeta a economías de escala, lo que significa que el costo de ofrecer el servicio a cada vivienda adicional disminuye conforme aumenta la escala de los asentamientos y viceversa. En otras palabras, mientras mayor es el tamaño del asentamiento, menor es el costo de proveer energía eléctrica a cada vivienda adicional.

La mayor parte de las viviendas censadas por el INEGI en el AMG disponen de energía eléctrica, esto equivale según el Censo de Población y Vivienda del INEGI del año 2020 al 99.9% de viviendas particulares habitadas, lo anterior demuestra la capacidad de prestar el servicio de la CFE, no obstante, este porcentaje no representa la condición general de todas las viviendas, debido a las limitaciones del censo (ver apartado 2.3.1 Asentamientos censados) donde se describe la falta de información en los asentamientos irregulares.

La CFE señala que antes de contratar un servicio eléctrico es necesario contar con lo siguiente:

- Cables de energía eléctrica en la calle del domicilio.
- El poste más cercano a no más de 35 metros del lugar donde se instalará el medidor.
- La instalación eléctrica interna del domicilio deberá estar terminada.
- En el exterior del domicilio se habrá colocado la instalación para recibir el cable de acometida[16] y la base o tablero para el medidor.

En caso de no existir líneas de suministro o que el poste se encuentre a una distancia mayor de 35 metros o si requiere un servicio trifásico de cualquier carga, es necesario realizar una solicitud de factibilidad en las oficinas presentando la documentación necesaria, la cual incluye una identificación oficial, dirección y Registro Federal de Contribuyentes. Esta servirá para analizar la posibilidad de suministrar el servicio desde la red actual o bien, para realizar el levantamiento del proyecto y el presupuesto de la obra requerida.

En este sentido, los requisitos listados limitan el acceso al servicio en asentamientos de origen irregular, donde la urbanización progresiva imposibilita su cumplimiento. A pesar de que en la mayoría de la bibliografía encontrada se hace énfasis en la carencia de energía eléctrica en los asentamientos irregulares, la mayoría de los asentamientos caracterizados en este informe mencionan tener acceso al servicio (de manera formal o informal), ubicándolo como el servicio básico con mayor facilidad de gestión. Es importante resaltar el factor de interpretación de estos datos a partir de la percepción y de los criterios sobre la forma en la que se presta el servicio de las y los referentes. En el siguiente apartado se especifica sobre los métodos alternativos y formas de organización para el acceso a este servicio.

[16] *Una acometida se puede definir como la derivación de cables eléctricos, desde la red de distribución urbana que proporciona la empresa suministradora del servicio eléctrico (CFE), hasta la protección principal o medidor de energía de la edificación o propiedad donde el usuario utilizará la energía eléctrica. Tipos de Acometidas para Instalación Eléctrica en Arquitectura (unam.mx)*

Métodos alternativos y formas de organización

- En las zonas que no tienen energía eléctrica con medidor ¿de qué manera obtienen electricidad los vecinos?

- ¿Quién o quiénes diseñaron esta solución?

Objetivo

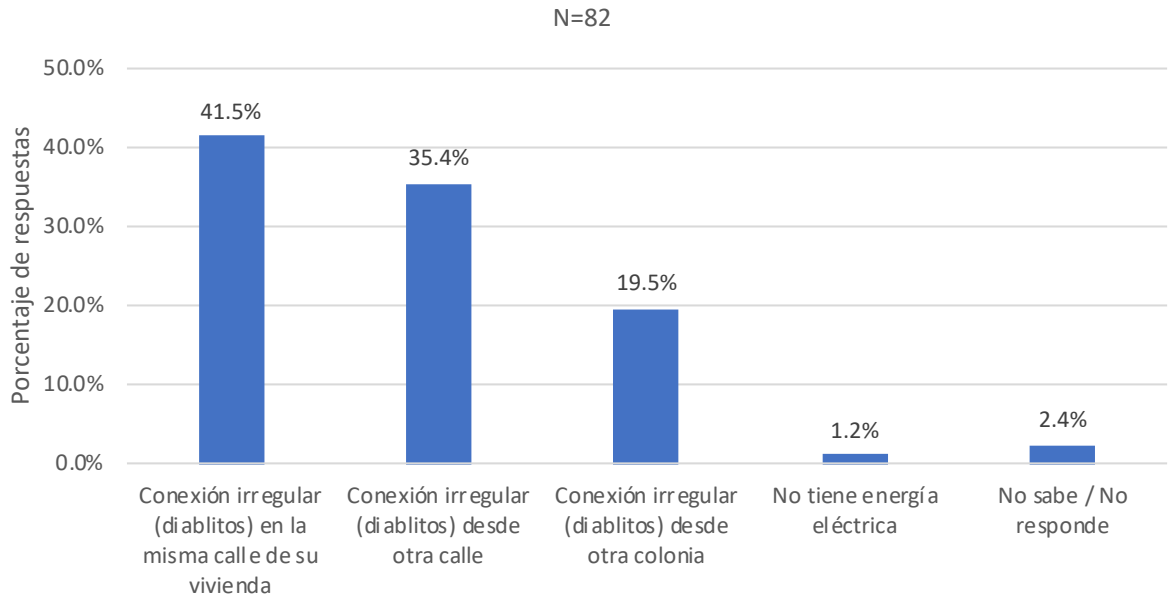
Además de evidenciar que existen deficiencias en el servicio de electrificación, estas preguntas permiten indagar en las soluciones adoptadas e identificar a los actores involucrados en su realización. De la misma manera, permiten inferir la frecuencia con la que se presentan situaciones de riesgo, dado que cualquier manipulación de la red eléctrica supone un riesgo alto tanto para quien la realiza como para la comunidad completa pues las fallas eléctricas se encuentran estrechamente relacionadas con algunos desastres, como los incendios.

Finalmente, es importante mencionar que, el número de casos mostrado en este apartado es menor a la cantidad de asentamientos debido a que las preguntas sólo fueron realizadas en caso de que el servicio de energía eléctrica regular con medidor no se encontrara en la totalidad de las calles, así como el hecho de que la pregunta para identificar a los actores involucrados en las soluciones adoptadas es de opción múltiple.

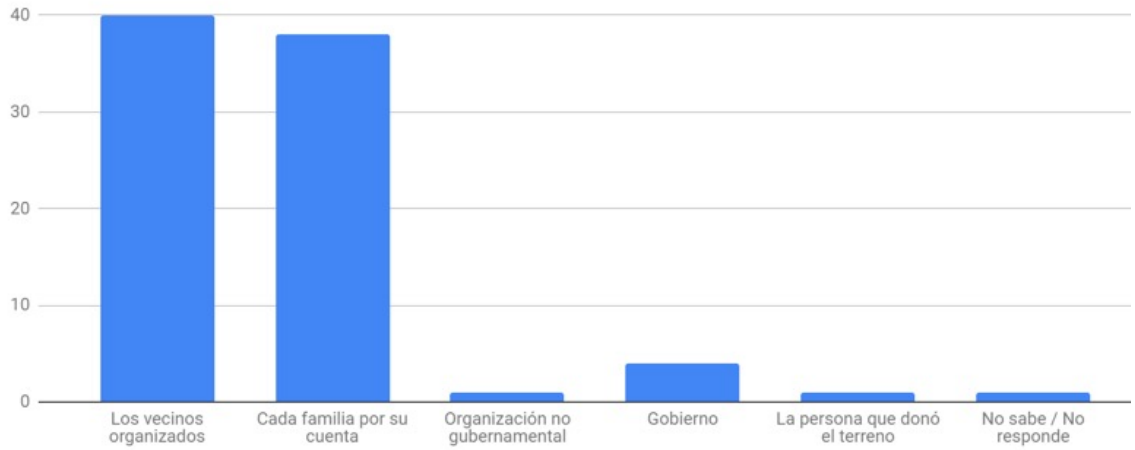
Resultados

- En el 96.3% de los asentamientos se recurre a la adopción del servicio informal de energía en aquellas zonas sin acceso al servicio formal.
  - En el 43% la conexión irregular se realiza desde líneas eléctricas situadas en la misma calle, mientras que en el 36.7% se realiza desde otra calle dentro del mismo asentamiento y el 20.3% tiene una instalación irregular que viene desde una colonia diferente.
- Las acciones de electrificación se realizan de manera comunitaria y familiar en una proporción similar, con una ligera predominancia de las acciones comunitarias presentes en el 50.6% de los asentamientos; mientras que las acciones familiares son declaradas en el 48.1% de los casos. Se brindaron múltiples opciones para responder estas preguntas sobre el acceso al servicio de energía eléctrica.

Gráfica 57.
En las zonas que no tienen energía eléctrica con medidor ¿de qué manera obtienen electricidad los vecinos?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



Gráfica 58. **¿Quién o quiénes diseñaron esta solución?**

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

La falta de un servicio básico en la vivienda provoca que sus habitantes busquen la manera más fácil y/o rápida de satisfacerlo. Tal es el caso de la energía eléctrica donde, a pesar de saber el peligro constante que implica, se han realizado un alto número de conexiones irregulares (diablitos).

De acuerdo al artículo 368 del Código Penal Federal, actualizado al 2020, el uso de ciertos tipos de energías (eléctrica, magnética, entre otras) sin permisos o consentimiento de los propietarios legales del servicio es un delito grave, que puede ser penado con años de prisión o multas económicas.

Según la CFE, las pérdidas de energía eléctrica a nivel nacional debido a las tomas ilegales de luz (75,455 diablitos reportados en el país) suman una pérdida de 25 mil millones de pesos a dicha empresa (La Razón de México, 2019). Resulta importante recalcar que el Estado de Jalisco se encuentra dentro de los cinco estados a nivel nacional donde más se cometen robos de energía eléctrica (Buendía, 2019).

Existen diablitos que son visibles y se ven colgados de los cables de la CFE, sin embargo, en muchos casos el robo de energía eléctrica se da con dispositivos ocultos dentro de las viviendas, aún cuando los propietarios cuentan con contrato de la CFE, con el fin de reducir sus costos.

Con la intención de disminuir el robo de energía, la CFE realizó el Programa de Ampliación y Modernización de las Redes Generales de Distribución 2018-2032, en donde plantea algunas acciones para evitarlo, a través de:

- Llevar a cabo programas masivos de ahorro de energía, principalmente en sectores sociales de bajos recursos que desalienten el uso ilícito como principal método de la disminución de su facturación con ayuda de cada trabajador de CFE Distribución.
- Sustituir medidores electromecánicos por electrónicos para garantizar una mayor exactitud en el consumo realizado por el usuario.

En los asentamientos irregulares encuestados se encontró que el 96% de ellos cuentan con una conexión irregular, lo cual genera un riesgo latente desde el momento de su instalación, en la posibilidad de recibir una descarga eléctrica o dañar aparatos eléctricos, hasta ser causa de incendios a la vivienda.

Existen algunas alternativas para la generación de energía eléctrica que pueden explorarse para ayudar en esta problemática, siendo la más común los paneles solares. El exceso de electricidad generado por los paneles se puede guardar en una batería o devolverse a la red eléctrica pública. Además, se puede adquirir energía eléctrica de la red pública si se necesita más energía de la que sus paneles solares pueden generar.

Si bien, el costo de esta medida es elevado o impensado para los asentamientos, el trabajo coordinado en el AMG debería comenzar a pensar en la posibilidad de renovar y diversificar su matriz energética. Según Casteñeda (2019), "en los años recientes ha existido en el mundo una revo-

Mesa de los Ocotes, centralidad emergente Las Mesas.
Fuente: IMEPLAN

lución tecnológica en la fabricación de paneles solares, lo cual ha conducido a una extraordinaria reducción en su precio. Sin embargo, el costo de los paneles solares siguen siendo elevados e inaccesibles para la mayoría de la población que vive en asentamientos irregulares. Una manera de financiar estos paneles podría ser a través de un subsidio o un programa social." (Castañeda, 2019, p.11)

Alumbrado público

Cobertura, métodos alternativos y formas de organización

- **El alumbrado público abarca...**
- **¿Cómo es el servicio de alumbrado público?**
- **En las zonas que no tienen alumbrado público, ¿qué iluminación tiene la calle?**

Objetivo

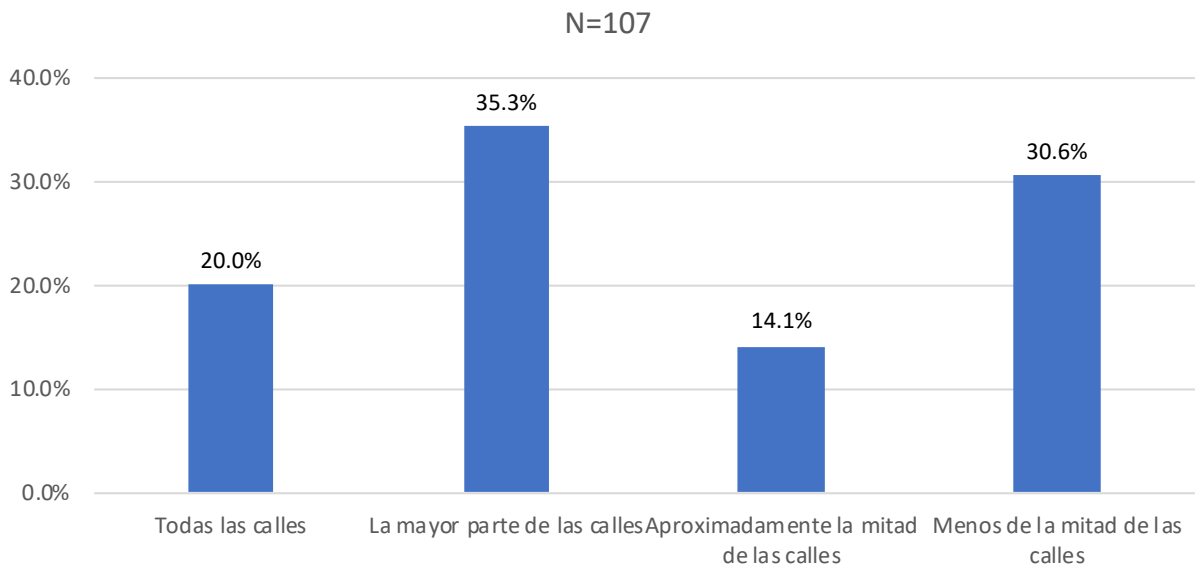
La información recabada con estas preguntas, además de describir el servicio de manera general, puede ser utilizada para cuantificar la existencia de sitios vulnerables en los asentamientos a causa de la falta de alumbrado público, ya que la ausencia de éste puede relacionarse con un incremento en las condiciones de inseguridad y accidentes.

Cuando se habla de alumbrado público se hace referencia a la serie de luminarias situadas en la vía pública y operadas por la autoridad correspondiente mientras que por soluciones alternativas se entiende cualquier forma de alumbrado diferente a esta.

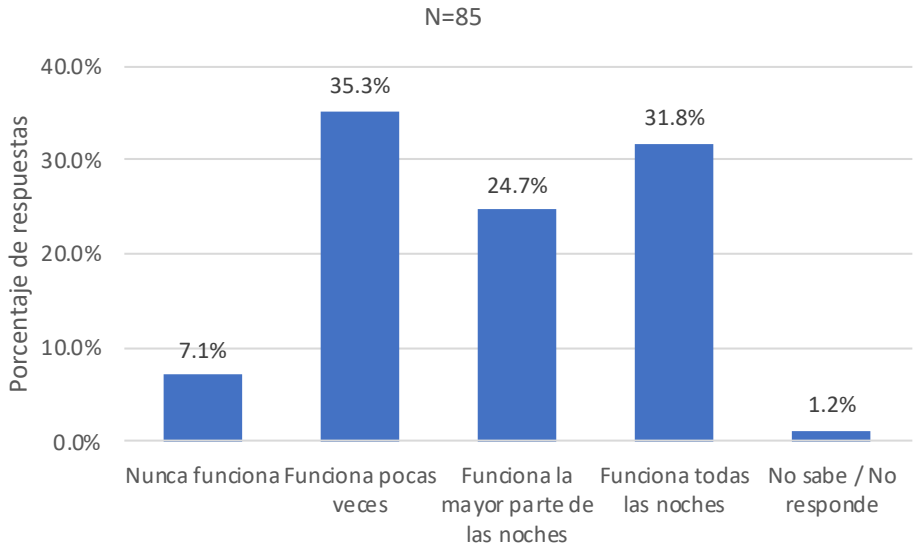
Resultados

- El servicio regular de alumbrado público se encuentra disponible, de alguna manera, en el 79.4% de los asentamientos. De esos casos, el 20% cuenta con el servicio en todas las calles, el 35.3% en la mayoría de las calles y el 44.7% en la mitad de las calles o menos.
  - Sólo en el 31.8% de los casos, el alumbrado funciona durante todas las noches, mientras que en el 68.2% restante existe algún tipo de problema presente con mayor o menor frecuencia.
- La instalación de focos al exterior de la vivienda constituye la alternativa más frecuente en las zonas que no cuentan con el servicio regular de alumbrado público presente en el 73.3% de los asentamientos, seguida por la ausencia de alternativas en el 15.6%.
- Las alternativas comunitarias son poco frecuentes para afrontar la carencia de este servicio, ya que sólo en el 7.8% de los asentamientos se declaró la instalación de lámparas de forma comunitaria.

Gráfica 59.
El alumbrado público abarca...

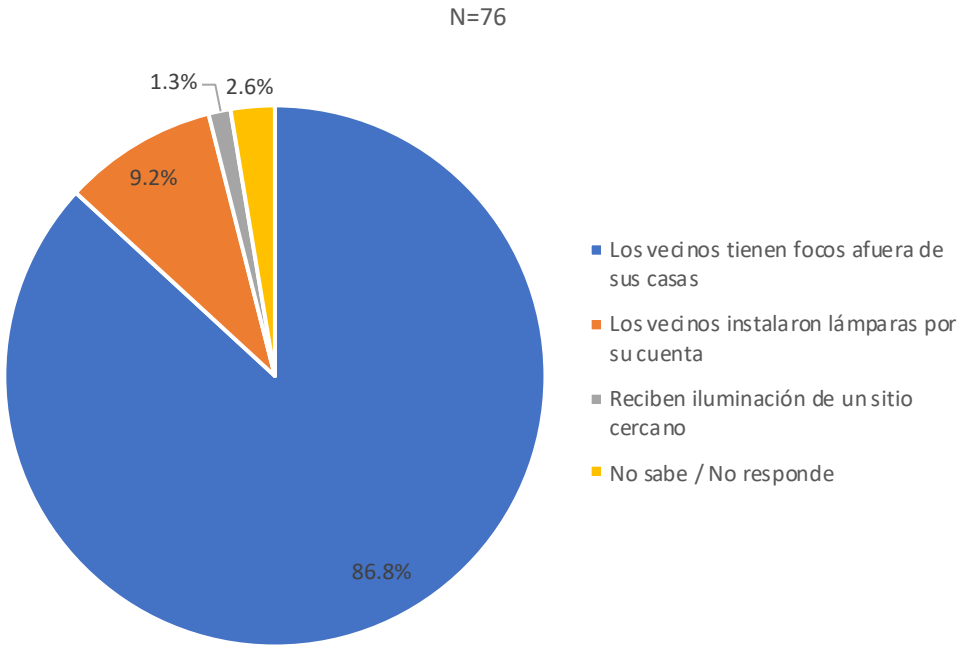


Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



Gráfica 60.
¿Qué calidad le darían al servicio de energía eléctrica?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



Gráfica 61.
En las zonas que no tienen energía eléctrica con medidor ¿de qué manera obtienen electricidad los vecinos?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

El Reglamento Estatal de Zonificación del Estado de Jalisco, en su artículo 259, define la red de alumbrado público como el sistema de postes, luminarias y todos los dispositivos y estructuras requeridos para la iluminación de la vía pública (Reglamento Estatal de Zonificación, 2001). Dependiendo del municipio, formalmente la prestación de este servicio se realiza a través de la Coordinación General de Servicios Públicos Municipales, la Dirección de Alumbrado Público o en algunos casos de la Dirección de Obras Públicas, quienes cuentan con reglamentos que orientan el suministro, instalación y mantenimiento de este servicio.

La dotación de este servicio en los asentamientos irregulares se condiciona, en parte por su ubicación, ya que algunos de estos se encuentran alrededor de entornos consolidados que permiten un mejor acceso a los servicios urbanos (ver apartado 2.1 Ubicación). Sin embargo, otros asentamientos se encuentran en las periferias de la ciudad o en zonas alejadas a la mancha urbana y/o cercanas a zonas consolidadas, en donde las condiciones geográficas y de infraestructura suelen dificultar la provisión de estos servicios, entre ellos el alumbrado público.

Esto resulta evidente en los asentamientos irregulares caracterizados donde, de acuerdo al levantamiento realizado, gran parte de ellos carece de la cobertura de este servicio en al menos una de sus calles (84.1%). La situación es grave al contrastar con lo que ocurre en el AMG, donde el 36.3% de las manzanas tienen carencia de alumbrado público en alguna de sus vialidades (INEGI, 2014).

La calidad del servicio de alumbrado en los asentamientos irregulares es deficiente, ya que en el 42.8% de los casos se menciona que la infraestructura del alumbrado provee un servicio intermitente al no funcionar o funcionar pocas veces. Tanto lo anterior como la falta de cobertura tienen implicaciones negativas en el nivel de percepción de inseguridad en la población. Al carecer de este servicio, las condiciones de inseguridad podrían acentuarse en los asentamientos caracterizados, situación que resulta importante considerando que gran parte de los referentes consideran sus colonias como inseguras (ver apartado 5.3 Seguridad).

En parte, radica allí la importancia de proveer el servicio del alumbrado, ya que influye en la percepción de seguridad que tienen las personas en la calle aunque no estén completamente conscientes de ello (CABE, 2014). Si bien, la presencia de alumbrado público no es la solución a los niveles de criminalización existentes en el AMG, proporcionar este servicio puede contribuir a la reducción de los niveles de percepción de inseguridad y miedo (asociados a la idea de ser susceptibles a un daño), a la vez que brinda las condiciones para desplazamientos seguros de personas y vehículos durante la ausencia de luz diurna. Además, ayuda a aumentar y mejorar la fluidez del tráfico vehicular, lo cual tiene implicaciones en la distribución de bienes, así como de vehículos de emergencia y de seguridad dentro de los asentamientos irregulares durante la noche. Finalmente, contribuye notoriamente a la construcción del espacio público, más si se toma en cuenta que en los asentamientos generalmente no existen espacios cedidos a este, y por lo tanto se reduce a la calle su existencia.

Aunque la dotación del servicio de alumbrado corresponde a los municipios, este se ve limitado porque depende de la consolidación de los asentamientos. Además, parte de la solución depende de la medida en la que las y los habitantes de estos asentamientos regularicen su situación catastral y fiscal, acreditando su propiedad con un documento de validez legal que pueda posibilitar el acceso a servicios públicos, como el alumbrado (ver apartado 3.1 Tenencia).

A pesar de que la provisión del servicio de alumbrado es estable en algunos asentamientos no es bueno. Al ser limitada la cobertura y la continuidad del servicio, los habitantes buscan solventar esta problemática y adquirir este servicio, en gran parte, por medios propios. Un ejemplo de ello es que en la mayoría de los asentamientos irregulares caracterizados (73.3%), las y los vecinos tratan de instalar focos fuera de sus viviendas, mientras que otros instalan lámparas y luminarias por cuenta propia (7.8%). En algunos casos esta no puede ser considerada como una alternativa, ya que el 15.6% de los asentamientos caracterizados no cuentan con alumbrado público.

Tal como se menciona con la autogestión del servicio eléctrico, la provisión del alumbrado público por parte de los vecinos pone en peligro su seguridad, ya que este depende en algunos casos, de la conexión a la red eléctrica

Lomas de la Primavera,
centralidad emergente Lomas de la Primavera
Fuente: IMEPLAN

existente sin saber el proceso correcto para ello (apartado 4.3.2). Es importante mencionar que existen normas técnicas que establecen los criterios para su instalación y asegurar con ello, su adecuado funcionamiento sin poner en riesgo la integridad de las personas.

Estas intervenciones tienen implicaciones directas en la economía de las personas. Al estar limitada la prestación de este servicio los habitantes se ven forzados a proporcionar dinero de sus bolsillos para garantizar alumbrado público afuera de sus viviendas. Este servicio no puede considerarse de calidad, ya que no cumple con lineamientos mínimos y no cuenta con la infraestructura ni el equipo necesario para otorgar un servicio adecuado. A pesar de que es común que los habitantes de los asentamientos se organicen para solicitar al municipio la prestación de servicios públicos (ver apartado 5.2 Tipos de Organizaciones), es incierto saber el tiempo que tomará suministrar el servicio por parte de las autoridades municipales.

Recolección de residuos

Cobertura

- El camión de la basura pasa por...

- ¿Cada cuánto pasa el camión de la basura?

Objetivo

Los resultados de este apartado permiten esbozar el estado general del servicio de recolección de residuos sólidos en los asentamientos a través de la declaración de su cobertura y frecuencia de paso.

Si bien, existen diferentes métodos para la recolección de residuos, para este estudio se decidió acotar a únicamente aquellos en los que la recolección se realiza con ayuda de camiones especiales a cargo de la autoridad pública, mismos que realizan la recolección directamente al usuario.

Resultados

- La cobertura del servicio de recolección de residuos se encuentra disponible, de alguna manera, en el 92.5% de los asentamientos. De esos, el 40.4% cuenta con el servicio en todas las calles, el 28.3% en la mayoría y el 31.3% en la mitad de las calles o menos.
  - Sin embargo, la frecuencia de paso predominante es la de dos o tres días a la semana en el 57% de los casos, seguida por el 30% de los asentamientos, en los cuales el camión recolector pasa una vez a la semana.
  - En el 9% de los asentamientos, el camión recolector tiene una frecuencia de paso quincenal o mayor.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Dentro de la Gestión Integral de Residuos la etapa de recolección consiste en acopiar los residuos sólidos de sus sitios de almacenamiento temporal para conducirlos a las estaciones de transferencia, instalaciones de tratamiento o sitios de disposición final (SEMARNAT, 2010). En el AMG, la recolección de residuos sólidos urbanos es desempeñada por dos conjuntos de actores. En cuatro municipios el aseo público municipal recolecta los residuos, como es el caso de Zapopan, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y San Pedro Tlaquepaque. En otros municipios, este servicio es provisto por concesionarias como CAABSA (Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y Tonalá), Eco 5 (El Salto) y ENERWASTE (Zapotlanejo) (IMEPLAN-ARUP, 2016).

De acuerdo con el censo de población y vivienda (INEGI, 2020), el 94% de la población del AMG cuenta con recolección de residuos domiciliaria[17]. En los asentamientos irregulares se identifica que la cobertura de este servicio se brinda en menor medida, ya que 35.4% de las personas encuestadas indican que el camión de la basura pasa por la mitad de las calles o menos de la mitad hasta llegar a indicar que no pasa por ninguna calle. Por otra parte, el 61% de los y las referentes que cuenta con el servicio, respondió que el camión pasa con frecuencia (todos los días, cada tercer día o dos o tres veces por semana) lo cual es la frecuencia recomendable, ya que según un Manual Técnico sobre generación, recolección y transferencia de RSU de la SEDESOL, por razones sanitarias no es conveniente reducir la frecuencia a menos de 2 veces por semana.

A pesar de lo anterior, en los días de aplicación de la encuesta en los asentamientos, se observaron residuos sólidos urbanos y de manejo especial en vialidades, terrenos baldíos y cuerpos de agua, generando impactos ambientales, al paisaje urbano y a la salud humana. En el apartado 4.5.2 Métodos alternativos se ahonda sobre dichos impactos. Estas fallas en el servicio de recolección podrían atribuirse a diversas causas, entre las que sobresalen: la falta de accesibilidad por las condiciones topográficas y geométricas de las vialidades que dificulta el tránsito de vehículos recolectores, la insuficiencia de capacidades (parque vehicular obsoleto) y recursos municipales (baja recaudación del predial o ausencia de cobro del servicio), la desactualización de la ruta de recolección, falta de cultura ambiental y de responsabilidad compartida, ya sea de los pobladores de los asentamientos, de la población flotante o de los transeúntes, entre otras.

[17] *Interpretación de acuerdo con el cuestionario ampliado de la variable de la forma de desechar los residuos sólidos correspondiente a "Se los dan a un camión o carrito de la basura".*

Métodos alternativos

- ¿Cómo se deshacen de la basura cuando no pasa el camión?

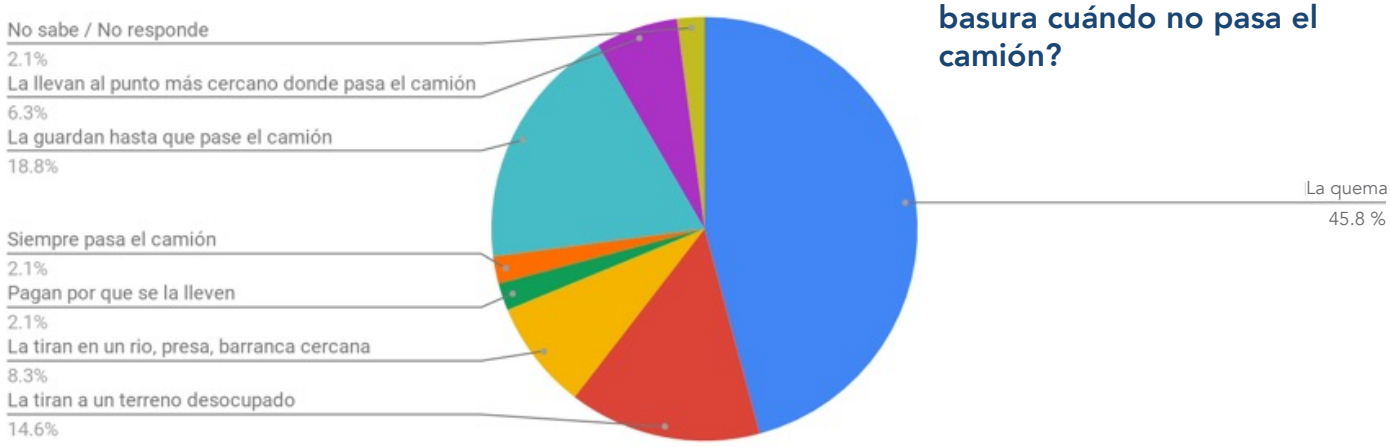
Objetivo

En las zonas donde no existe el servicio público de recolección de residuos, la necesidad de los habitantes de desechar la basura que se produce en el hogar se realiza a través de formas alternativas. De este modo, se busca identificar los métodos de gestión para el desecho de los residuos distintos al servicio de recolección pública.

Asimismo, la gestión independiente de los residuos toma relevancia en la medida en que identifican posibles orígenes de problemas en salud pública y ambiental que afectan a las familias que habitan el asentamiento.

- En el 92.5% de los asentamientos caracterizados existe el servicio de recolección de residuos. Sin embargo, en gran parte de ellos el servicio es insuficiente, por lo que las y los habitantes emplean alternativas a su disposición.
  - En 22 de los asentamientos se quema la basura, en 7 la concentran en terrenos desocupados, en 4 la depositan en algún río, presa o barranca cercana. Al mismo tiempo, en 9 de los asentamientos declaran que la guardan hasta que pase el camión y en 3 la llevan al punto más cercano donde el servicio público la recoge.

Resultados



Gráfica 62.
¿Cómo se deshacen de la basura cuándo no pasa el camión?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

La falta de recolección de residuos representa un severo problema ambiental y de salud pública, dado que al no ser recolectados pueden permanecer en los sitios de generación o diseminarse, ocasionando efectos negativos tales como: obstrucción de desagües y cursos de agua (con potenciales riesgos de inundaciones), contaminación de los cuerpos de agua y los suelos, deterioro del paisaje o generación potencial de enfermedades a la población, entre otros (UN Habitat, 2010).

De las personas que responden a una deficiente cobertura y frecuencia del servicio de recolección de residuos, un alto porcentaje (45%) recurre a la quema de residuos y un (22%) la tira en ríos, presas, barrancas o terrenos desocupados cercanos a la zona.

La Ley de Gestión Integral de Residuos del Estado de Jalisco (artículo 45, fracción III y IV) establece que queda prohibido quemar a cielo abierto o en lugares no autorizados, cualquier tipo de residuos; así como arrojar o abandonar en lotes baldíos, a cielo abierto o en cuerpos de aguas superficiales o subterráneas, sistemas de drenaje, alcantarillado o en fuentes públicas, residuos sólidos de cualquier especie. Este mismo artículo menciona que cualquier violación a lo establecido, será objeto de sanción administrativa.

Los impactos ambientales y a la salud derivados de las actividades mencionadas anteriormente no son menores. La quema incontrolada de residuos genera gases de efecto invernadero (GEI) como el carbón negro, y contaminantes orgánicos persistentes, como dioxinas y furanos de alto riesgo. Además, esta mala práctica contribuye al aumento de otros contaminantes atmosféricos como el ozono y el material particulado (PM 2.5), los cuales están directamente asociados a enfermedades respiratorias como el asma, la bronquitis o el cáncer de pulmón (Última Hora, 2014). Por último, la quema de residuos puede salirse de control y provocar incendios en viviendas, terrenos baldíos o áreas forestales, generando pérdidas materiales o humanas y aumentando la emisión de GEI y contaminantes atmosféricos.

La disposición de residuos en sitios inapropiados provoca la proliferación de insectos, roedores y microorganismos patógenos que son portadores de enfermedades gastrointestinales y de la piel (OMS, 2017). Asimismo, la degradación de los residuos orgánicos e inorgánicos produce líquidos contaminantes (lixiviados) que se infiltran en el suelo, generando contaminación y erosión; posteriormente, se infiltran en el subsuelo e inclusive alcanzan los acuíferos (Gábor, 2006).

Por lo tanto, la insuficiencia de cobertura de recolección de residuos y la falta de una cultura de responsabilidad compartida agravan las condiciones del entorno urbano y ambiental en el que se insertan los asentamientos irregulares, generando impactos al medio ambiente y a la salud de sus habitantes y áreas circundantes.

Uno de los principales problemas detectados, es la falta de socialización de las leyes, reglamentos o normas referentes a la Gestión Integral de Residuos, dado que frecuentemente las personas no tienen el conocimiento de que la quema o tira de basura es contra la ley y existen sanciones aplicables. A esto se suma, que no se cuenta con los mecanismos de control y vigilancia operativa para tal problemática.

En torno a las problemáticas de cobertura y mecanismos alternativos, se identifican distintas líneas de trabajo que se pueden explorar a escala metropolitana, particularmente en asentamientos irregulares en situación de pobreza:

- Evaluar la implementación de un cobro por recolección de residuos en el AMG, diferenciado por la cantidad de residuos generados. Esta estrategia deberá incluir un análisis del impacto social y económico que se tendría en este tipo de asentamientos.
- Implementar grupos ciudadanos con el apoyo de las Direcciones de Medio Ambiente y Participación Ciudadana municipales, para establecer planes barriales de separación de residuos, de manera que permita la valorización en la venta de residuos reciclables para generar recursos que se materialicen en mejoras vecinales, así como realizar composta con los residuos orgánicos, que puede ser utilizada como abono o fertilizante para la recuperación de suelos en áreas potenciales para la recreación en pro de mejorar el sentido de comunidad.
- Establecer puntos de recolección con contenedores temporales en aquellas zonas de difícil acceso, con el fin de garantizar una recolección completa en todo el territorio.
- Rediseñar y eficientar las rutas de recolección de desechos con base a las cifras actualizadas de la cantidad de viviendas de asentamientos.
- Implementar programas en coordinación con el gobierno estatal para la recolección de residuos de manejo especial producidos en los hogares.
- Implementar un sistema de control y vigilancia de las instancias municipales competentes, en especial en asentamientos irregulares donde la recolección de residuos es menor, para evitar la quema o tira de residuos o en su caso; para realizar sanciones pertinentes que respondan a la posición económica de los asentamientos, como trabajo comunitario.
- Programas para difusión de la normativa aplicable, así como los efectos adversos al entorno y a la salud.

Buenos Aires, centralidad periférica Miravalle
Fuente: IMEPLAN

Línea del tiempo de la dotación de servicios

Línea del tiempo de la dotación de servicios

- **¿Desde qué año funciona el drenaje público?**
- **¿Desde que año funciona la red de agua potable?**
- **¿Desde que año funciona la red de energía eléctrica con medidor?**

Objetivo

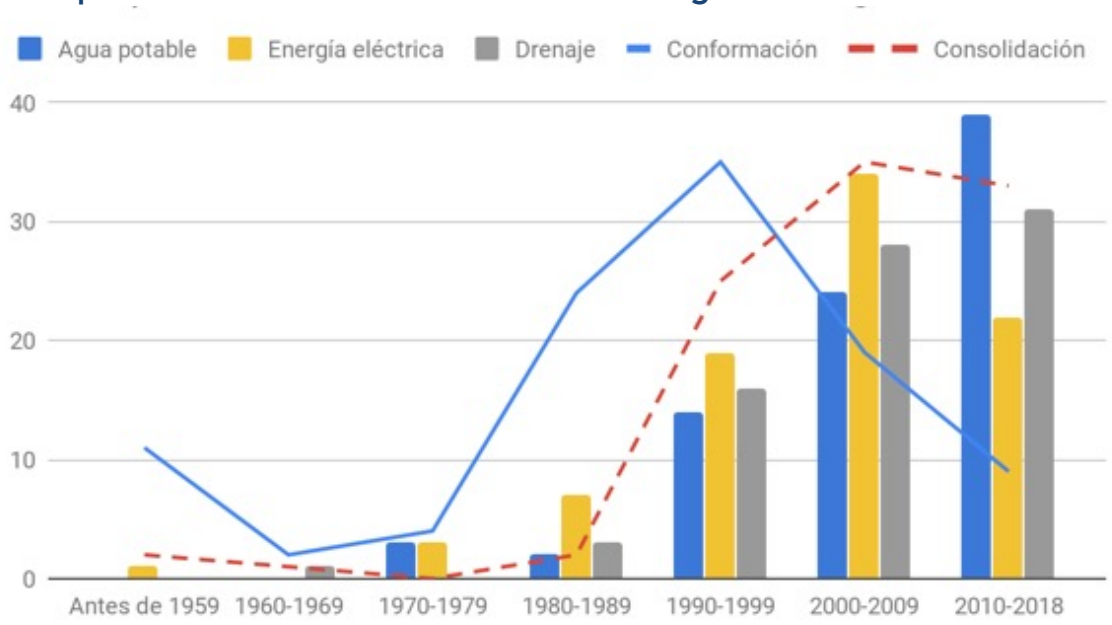
El periodo de introducción de servicios públicos puede ser interpretado como el lapso durante el cual se llevaron a cabo acciones específicas que culminaron en la dotación del servicio por parte de la autoridad correspondiente, al mismo tiempo, proporciona una imagen estática que refleja los esfuerzos históricos por alcanzar el acceso universal a los servicios de electricidad, agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).

Para este análisis, la información de servicios públicos se complementa con los periodos de conformación y auge de los asentamientos, (ver apartado 2.2.2 Línea de tiempo del crecimiento) con la finalidad de visibilizar el tiempo necesario para que una comunidad pueda acceder a servicios básicos.

Resultados

- Los resultados muestran que hasta el año 2010, la introducción de electricidad fue mayor comparada con los servicios de agua potable y drenaje, tiempo en el cual pasó a ser la introducción del servicio de agua potable, la prioritaria.
- La introducción de servicios públicos se efectúa durante el periodo de mayor crecimiento poblacional (consolidación) del asentamiento.

Gráfica 63.
Desde que año funciona el servicio de manera regular de...



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Quinto, Artículo 115, fracción III, establece que el agua potable y el drenaje forman parte de las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios. Al respecto, la prestación del servicio en el AMG se cubre a través de diversos organismos, integrados por el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), organismos descentralizados del sistema de agua potable y operaciones por medio de las comisiones edilicias de agua potable y alcantarillado, situación que complica la gestión y el acceso al servicio en los asentamientos.

Actualmente, existen municipios que tienen colonias que no cuentan con el servicio de agua potable debido a la falta de acceso a la red. Según datos del INEGI del año 2020, en el AMG existían 19,949 viviendas particulares habitadas que no disponían de agua entubada en el ámbito de la vivienda, representando el 1.4% del total de las viviendas particulares habitadas del AMG, y repercutiendo en la vida directamente de 71,927 habitantes, (1.4% del total de habitantes del AMG) (INEGI, 2020).

Esto se considera como un problema que persiste, lo cual permite pensar en la necesidad de remodelación y mantenimiento constante de la infraestructura hidráulica debido a su antigüedad (IMEPLAN, 2016b).

Asimismo, existen todavía municipios con colonias sin cobertura de la red de drenaje. Según esos mismos datos de 2020, en el AMG habían 2,326 viviendas particulares sin drenaje lo cual representa el 0.2% de las viviendas particulares habitadas, repercutiendo en la vida de 8,185 habitantes del AMG (0.2% del total de habitantes del AMG) (INEGI, 2020).

El caso de la red eléctrica es diferente, ya que en todos los municipios el suministro lo realiza una sola instancia, la Comisión Federal de Electricidad. Sin embargo, existen todavía municipios con viviendas sin energía eléctrica: según datos del 2020 en el AMG habían 1,389 viviendas particulares habitadas que no disponían de energía eléctrica, lo cual representa el 0.09% del AMG (INEGI, 2020).

Como se menciona anteriormente, el principal problema de los asentamientos irregulares es la posesión de la tierra, factor que además de provocar una sensación de incertidumbre en las y los habitantes, determina la prestación de servicios básicos. El carecer de certeza jurídica o no haberse incorporado mediante los procesos formales que establece la legislación a las áreas urbanas ya consolidadas, limita la integración de los predios de estas vivien-

Buenos Aires, centralidad periférica Miravalle
Fuente: IMEPLAN

das al esquema de servicios formal, siendo un argumento frecuente que no pagan los impuestos correspondientes (predial, etc.).

Este problema ha originado que los asentamientos irregulares en su mayoría, no tengan al menos uno de los servicios públicos indispensables, abonando a una mayor segregación territorial, todo esto, a pesar de que estos tres servicios (agua, drenaje y energía eléctrica) se consolidaron a partir del año 2000. Algunas carencias de estos servicios públicos han ocasionado severos problemas medioambientales, ya que al no disponer de drenaje y tratamiento de aguas se contaminan los cauces de agua cercanos, mismos que traen como consecuencia, problemas de salud más allá de deterioros en el asentamiento. En algunos casos, los asentamientos irregulares se han asentado sobre zonas de alto riesgo (barrancas, arroyos y zonas inundables), lo que además complica la prestación de los servicios (IMEPLAN, 2016b).

Equipamiento (recreativo y abasto)

Equipamiento (recreativo y abasto)

- **De la entrada de la colonia ¿A qué distancia se encuentra el mercado más cercano?**

- **De la entrada de la colonia ¿A qué distancia se encuentra el parque o espacio recreativo más cercano?**

- **En la colonia ¿Hay algún espacio designado para áreas verdes o parques?**

Objetivo

Los resultados de este apartado pueden ser utilizados para identificar déficit de espacios públicos, áreas verdes o instalaciones para la comercialización de artículos de primera necesidad.

Es importante aclarar que dentro de espacios públicos y mercados se consideran todos los sitios identificados como tal por los referentes que logran incluir predios adaptados por la comunidad para su aprovechamiento como área verde, recreativa o comercial.

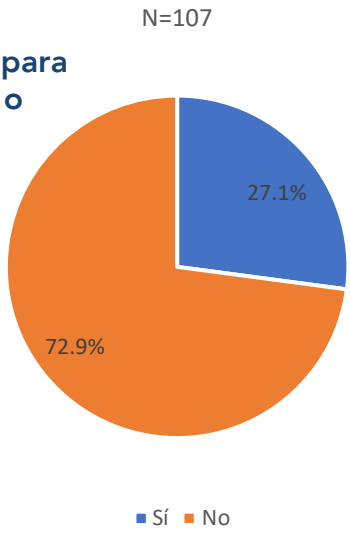
La falta de estos equipamientos se determina en función de la distancia declarada a la que estos se encuentran considerando como punto de origen, la entrada principal a la colonia.

Resultados

- En el 27.1% de los asentamientos hay algún espacio identificado por los habitantes como área verde o parque.
- El 17.7% de los asentamientos cuenta con algún parque o espacio recreativo al interior de los mismos.
- El 96.3% de los asentamientos no cuenta con un mercado al interior del mismo.
- Los habitantes del 32.7% de los asentamientos tienen que desplazarse entre 1 y 3 kilómetros para llegar al mercado más cercano, mientras que el 26.2% declara que realizan desplazamientos superiores a los 5 kilómetros para satisfacer sus necesidades de abastecimiento.

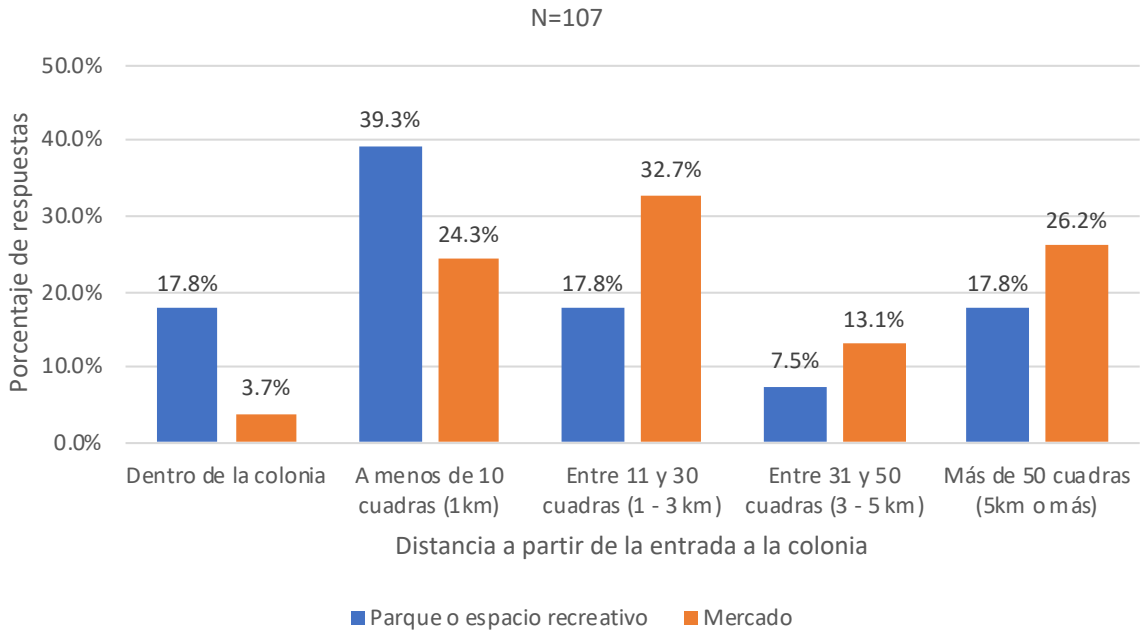
El Tizane, centralidad emergente Lomas de la Primavera Fuente: IMEPLAN

Gráfica 64.
En la colonia ¿Hay algún espacio designado para área verde o parque?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 65.
Distancia del equipamiento más cercano



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

El equipamiento es definido como el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos necesarios para desarrollar actividades económicas, sociales, culturales, deportivas, educativas, de traslado y de abasto (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016). El Reglamento Estatal de Zonificación (2001) en su artículo 28, establece los siguientes tipos de equipamiento: educación, cultura, salud, servicios institucionales, especiales y espacios verdes abiertos y recreativos. Sin embargo, la información recabada en la caracterización de asentamientos irregulares se limita a la provisión de mercados y de parques o espacios recreativos, mismos que son establecidos como servicios públicos municipales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

De acuerdo con la Sexta Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad de Vida 2018, el 50.6 % de la población del AMG no cuenta con mercados en su barrio o colonia. Referente al equipamiento recreativo, el 48% de la población del AMG no cuenta con plazas públicas cercanas a su hogar, y un 34.2% tampoco cuenta con parques cercanos (Jalisco Cómo Vamos, 2019). Estos resultados muestran que estos espacios no son accesibles para casi un 50% de la población.

En el caso de los asentamientos, la información recabada expone que la problemática del equipamiento básico se acrecenta de manera importante, ya que solo 3.7% cuenta con un mercado dentro de su colonia y el 72.6% debe recorrer desde uno hasta más de cinco kilómetros para acceder a ellos. En relación con las áreas verdes o parques, los datos obtenidos indican que el 72.9% de los asentamientos carecen de estos espacios y el 43% de los habitantes debe recorrer más de un kilómetro para acceder a ellos.

Lo anterior es relevante, ya que la existencia de mercados públicos corresponde a la imagen de lo que fue el comercio en el país, así como sus peculiaridades de intercambio comercial y social, esto desde la época prehispánica hasta la actualidad. Estos facilitan el acceso a una variedad de productos de primera necesidad y favorecen el equilibrio de los precios debido a la concentración de comerciantes en las inmediaciones de las zonas en las que se encuentran. En consecuencia, la falta de éstos en los asentamientos irregulares puede generar que la adquisición de los productos tenga un costo mayor, además de la necesidad de recorrer grandes distancias para disponer de estos productos o que los alimentos no sean frescos. Esta situación puede propiciar los llamados desiertos alimentarios, que

Colonia indigena Sergio Barrios, centralidad emergente San Lucas Evangelista. Fuente: IMEPLAN

son "aquellas zonas geográficas con escasez de frutas, verduras y otros alimentos frescos, que usualmente se encuentran en áreas empobrecidas. Esto debido en parte a una falta de comercios, mercados y proveedores de comida fresca" (Martínez, 2017).

La ausencia de parques o espacios recreativos afecta evidentemente la interacción social en las comunidades, situación que a largo plazo puede provocar la ausencia de identidad colectiva, el aumento de la inseguridad o de su percepción (ver apartado 5.3 Seguridad). Además, la existencia de estos espacios es necesaria para proporcionar beneficios ambientales, tales como la regulación de los microclimas en el asentamiento, disminución de la contaminación del aire, aumento de superficies de infiltración de agua de lluvia al subsuelo, entre otros.

En algunos asentamientos, la carencia de parques y espacios recreativos ha ocasionado que los residentes generen y delimiten sus propias áreas adaptándolas a sus necesidades. Tal es el caso de la comunidad "El Tizate" en el poniente del AMG, lugar donde los residentes habilitaron un espacio para uso recreativo (Ver imagen 2 y 3).

Los procesos para dotar de equipamiento y espacios recreativos en los asentamientos encuestados es una acción que debe considerar la indeterminación que tienen para permanecer y ser regularizados, cuestión que varía en cada asentamiento, pero que en lo general comprende incompatibilidades con los instrumentos de planeación urbana, conflictos irresolubles con el propietario del suelo y condiciones de exposición a riesgos, lo que puede derivar a que en algunos casos se requiera del desalojo y reubicación (apartado 3.3 "Avisos de desalojo"). Por tal motivo, la instalación de equipamientos o acciones de obras permanentes antes de la regulación de un asentamiento no se considera una opción viable sin antes determinar la pertinencia de la consolidación del mismo.

En relación a lo anterior, debido a que la urbanización no se desarrolla de manera formal (con apego a los instrumentos de planeación vigentes), es común que no se destinen espacios para equipamiento, (ver apartado 3.1 Tenencia) lo que implicaría la adquisición o expropiación con costo para el municipio a diferencia de una urbanización formal, donde el marco normativo requiera la cesión de espacios para equipamientos de distinta índole. Por lo tanto, el tiempo en la atención de los asentamientos irregulares es clave para prevenir la falta de equipamientos, a partir de que un por-

Santa Ana Tepetitlán, centralidad emergente
Santa Ana - El Briseño
Fuente: TECHO

centaje de la superficie no construida se mantenga disponible para su eventual utilización con un fin público.

Por las consideraciones anteriores, la dotación de equipamiento en los asentamientos irregulares a corto plazo, implica considerar espacios no permanentes para solventar el déficit provisionalmente. En el caso de los mercados, la falta de abasto puede ser solventada con la instalación de tianguis dentro de las comunidades o en sus cercanías. También, a través de los gobiernos municipales, es posible realizar campañas que brinden apoyo técnico para la creación de organizaciones de agricultores urbanos y periurbanos, con el fin de generar productos para el autoconsumo. Esto brindaría la adquisición de productos de primera necesidad con un costo menor, además propiciaría el mejoramiento del entorno de las comunidades al generar espacios de encuentro que propicien la interacción social.

En el caso de los parques y espacios recreativos, desde los gobiernos locales es posible impulsar alternativas que aprovechen los espacios en las comunidades para generar pequeños sitios de encuentro y recreación. Un ejemplo de ello, son los parques públicos de bolsillo (American Planning Association & Centro de Transporte Sustentable EMBARQ, 2016), cuya creación debe de considerar a la comunidad en todas sus fases con el fin de que los habitantes se sientan identificados con ellos. Dependerá de cada comunidad el emplazamiento de los mismos, debido a las condiciones físicas, naturales, legales, etc.

Así mismo, es necesario generar mecanismos que permitan preservar los espacios recreativos ya consolidados dentro de los asentamientos. Sin embargo, es importante reconocer que algunos de estos espacios, por la naturaleza de la ubicación y condiciones topográficas, pueden llegar a encontrarse en zonas de riesgo. Es por ello que a la par de los mecanismos mencionados, es de suma importancia, atender las problemáticas particulares de estas áreas para adecuarlas y garantizar su pleno y seguro funcionamiento.

Por último, resulta fundamental establecer procesos a mediano y largo plazo en los que se establezcan los pasos para dotar de equipamiento permanente a estos asentamientos una vez que se encuentren regulados, con la finalidad de generar herramientas que permitan dar respuesta a la falta de espacios disponibles para el emplazamiento de equipamientos de cualquier tipo.

Transporte

Tipos y disponibilidad

- **¿Cuál o cuáles medios de transporte público llegan a la colonia?**
- **De la entrada a la colonia ¿A qué distancia se encuentra la parada de transporte público más cercana?**

Objetivo

La movilidad constituye un componente central del derecho a la ciudad, la existencia de un servicio de transporte público facilita que los habitantes realicen los desplazamientos necesarios para acceder a los servicios que les permitan satisfacer sus necesidades. De lo contrario, la carencia de este servicio trae afectaciones directas a la calidad de vida de las personas, ya que incide directamente en situaciones como la de mantener un empleo, asistir a la escuela o poder desplazarse para atenderse en un centro de salud.

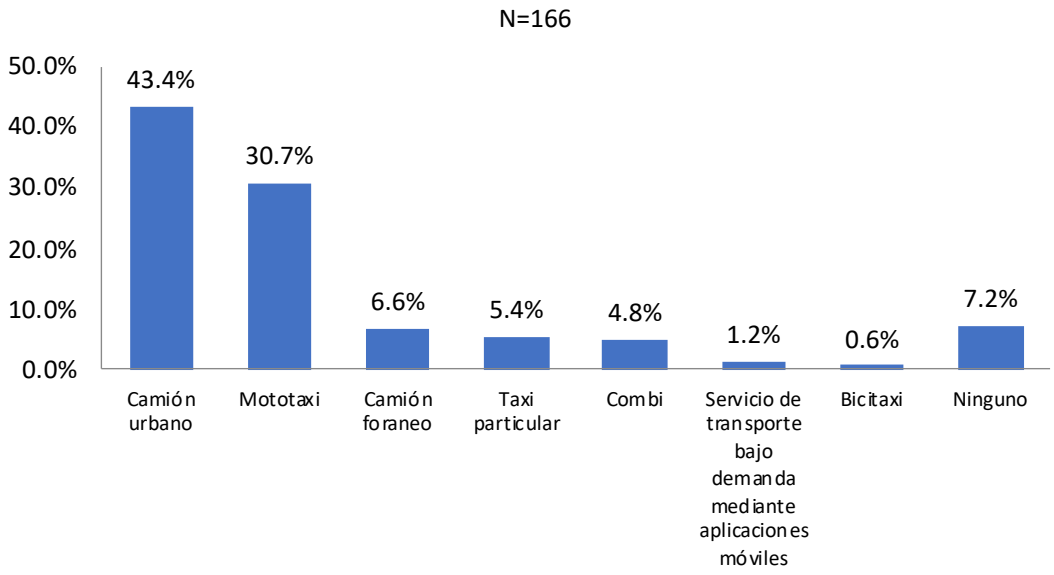
Por lo tanto, se analizan los medios de transporte existentes en los asentamientos, así como la distancia a la que se encuentran con la finalidad de identificar tendencias que ofrezcan un panorama general del estado del servicio en los asentamientos.

Adicionalmente, es importante mencionar que, por fines operativos, la definición de transporte público utilizada para el levantamiento de esta información no corresponde a la que se encuentra en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, sino que contempla todos aquellos modos que prestan servicio de transporte de pasajeros siendo o no regulares, dejando fuera al transporte de vehículo particular.

Resultados

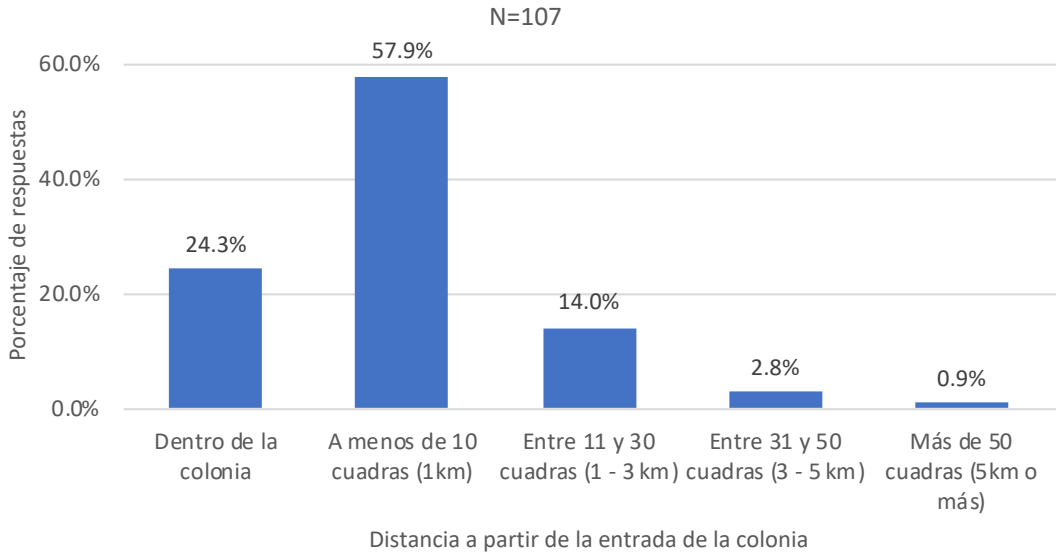
- El 67.3% de las y los referentes identifican al autobús urbano como principal medio de transporte, seguido por el mototaxi disponible en el 47.7% de los asentamientos.
- En el 11.2% de los asentamientos no se cuenta con medio de transporte público, situación que los posiciona en desventaja para acceder a la ciudad y a los servicios que ésta provee.

La distancia que recorren para utilizar el servicio de transporte también es un criterio relevante dado que supone un trayecto adicional, posiblemente caminando, además de indicar si el servicio cubre el asentamiento o solamente alcanza el entorno cercano.



Gráfica 66.
¿Cuál o cuáles medios de transporte público llegan a la colonia?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



Gráfica 67.
De la entrada de la colonia ¿A qué distancia se encuentra la parada de transporte público más cercana?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

- Sólo en 24.3% de los asentamientos caracterizados, la parada del transporte público se encuentra al interior del mismo, mientras que en el resto de los casos, las y los habitantes deben desplazarse fuera de sus colonias para acceder al servicio.
- En el 57.9% de los casos caracterizados las y los habitantes tienen que realizar desplazamientos menores a un kilómetro para acceder al transporte público, sin embargo, las condiciones para realizar este trayecto no son las mejores (ver apartado 4.9 Vialidades).

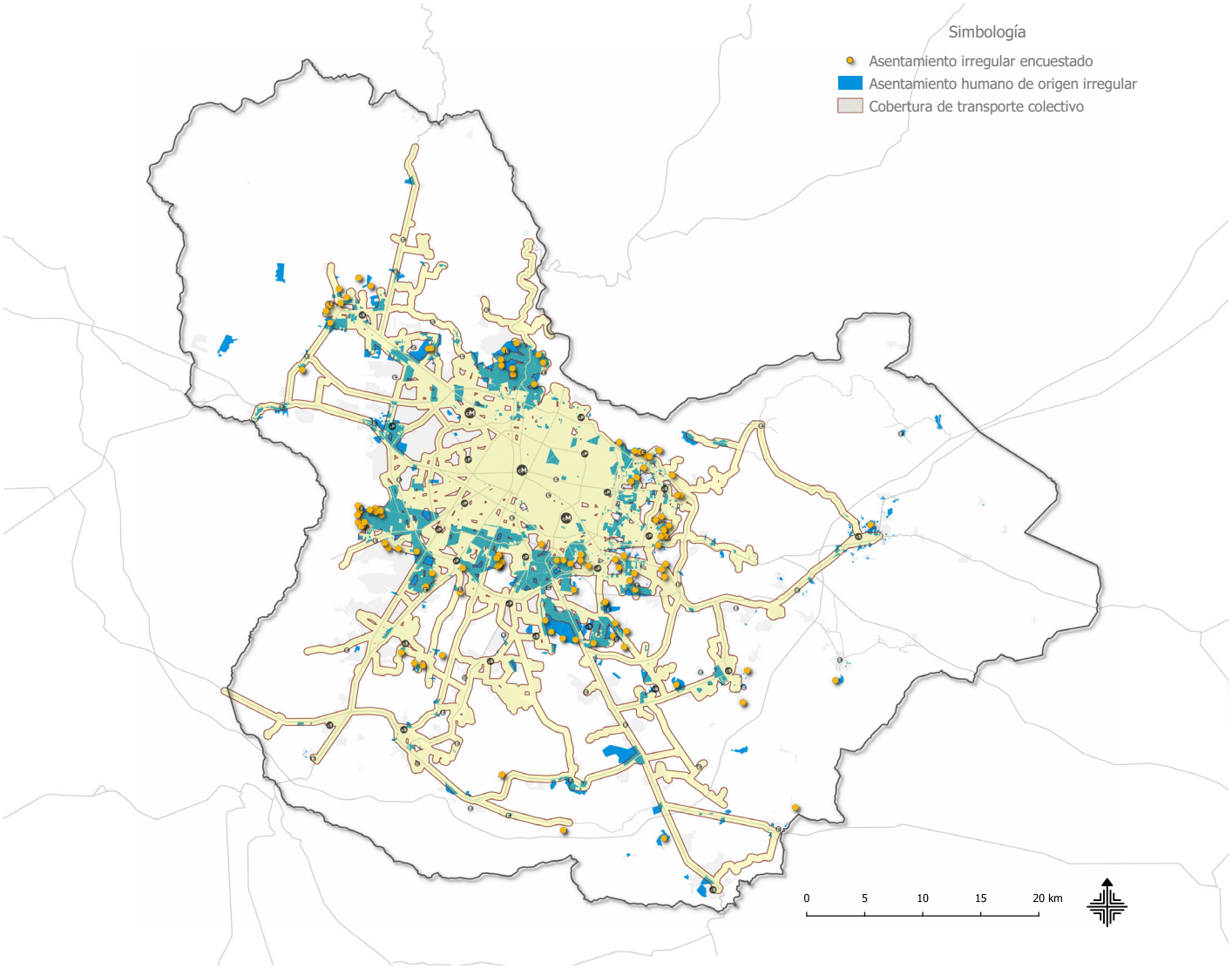
REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

En Jalisco, el transporte público es atribución del Gobierno del Estado (Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, 2015, Artículo 15, fracción F) a través de la Secretaría de Transporte. Asimismo, dentro de la materia, el IMEPLAN es el encargado de la planeación y dictaminación del transporte público, de acuerdo con los artículos 1, 20, 25 Ter, 26 numeral 1 fracción II, 30 numeral 1, 31 numeral 1 fracción XVI y numeral 2 de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, así como de los artículos 1, 8, 30, 31, 60 y 63 fracción XI del Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara.

En este contexto, de acuerdo con la SETRANS dentro del AMG circulan 233 rutas de transporte público colectivo. Con base a la información otorgada por las y los referentes, en los asentamientos irregulares el medio de transporte que más llega a la colonia es el "transporte urbano" así como también los mototaxis, con un 42.6% y un 30.2% respectivamente.

Complementando lo anterior, en contraste con el 43% de los asentamientos encuestados donde los referentes comentan que llega el transporte público colectivo, en el escenario general de los asentamientos que conforman el inventario que el IMEPLAN ha integrado se identifica una cobertura del 72.40%, es decir, que al menos tienen acceso a una ruta dentro del radio de cobertura de 300 metros (WRI, 2016, p.116), mientras que el restante 27.60% no tienen acceso a este servicio. Esta diferencia refleja la condición de precariedad y la reciente conformación de los asentamientos encuestados en relación al resto de los polígonos de asentamientos de origen irregular del AMG. Por lo que se constata que el tiempo de consolidación y la integración de los asentamientos al resto del continuo urbano es la condición principal entre tener o no tener cobertura del servicio.

El principal impacto de la falta de transporte público en los asentamientos irregulares radica en la creación de modos de transporte que tratan de responder a la insuficiencia del mismo, pero que carecen de medidas de seguridad y regulación por parte de la autoridad. Además, al ser sistemas no regulados, la tarifa no es fija y dependen directamente de los operadores de transporte, lo cual podría impactar en la economía de los usuarios.



Mapa 13. Cobertura del transporte público operando en asentamientos irregulares del AMG.
Fuente: Elaboración propia con base en información de SETRANS, 2021

Un ejemplo de esta situación es el mototaxi, que es una motocicleta con una cabina adaptada con espacio para un máximo de 3 personas sin incluir al conductor. Su estructura compacta hace posible que ingrese a casi cualquier lugar, independientemente de las condiciones del terreno, por lo tanto, es bastante utilizado para suplir la falta de transporte.

La oferta de este modo de transporte resulta una fuente de ingresos para algunos habitantes. A la par, solventa la necesidad de desplazamientos de los asentamientos irregulares.

Además, la geometría de las calles condiciona el sistema de transporte público, debido a que es necesario contar con vialidades lo suficientemente amplias y con condiciones topográficas no accidentadas, para que se pueda acceder fácilmente a los asentamientos. Esto resulta importante al considerar lo mencionado en el apartado 2.2 del segundo capítulo (Conformación y crecimiento histórico) de este estudio, en donde se indica que "la calle es el elemento principal de la morfología urbana y que, el no desarrollarse bajo criterios técnicos limita el acceso a servicios, y a la comunicación".

Un ejemplo de lo anterior es lo observado en algunos asentamientos irregulares durante la aplicación de encuestas, en donde se detectó que las condiciones anteriormente mencionadas no son las adecuadas. Tomando en cuenta que el transporte público tiene cobertura en la mayoría de los asentamientos, sin embargo, no cuentan con la infraestructura necesaria (paraderos) para hacer eficiente el servicio.

Mesa de los Ocotes, centralidad emergente Las Mesas
Fuente: IMEPLAN

Al no tener lugares específicos de ascenso y descenso, las unidades se tienen que detener constantemente y disminuir su velocidad para acceder a los asentamientos.

Adicionalmente, el hecho de contar con cobertura de rutas de transporte público no garantiza el abastecimiento del servicio, debido a la frecuencia de paso que las rutas puedan tener. El desarrollo de las cuencas de servicio de transporte previstas en el marco legal vigente permanece pendiente, por lo que resulta prioritario implementarlas, ya que hasta el momento es la única alternativa oficial para dotar de un servicio formal en el corto plazo a estas comunidades.

Vialidades

Estado de las vialidades

- **¿De qué son la mayoría de las calles de la colonia?**

- **Se puede pasar con un coche durante todo el año por...**

Objetivo

El conocimiento del estado y material de la mayoría de las calles en los asentamientos permite identificar desventajas en materia de movilidad, las cuales repercuten directamente en situaciones como la distribución de bienes o el acceso de vehículos de emergencia, entre otras.

Se consideró necesario preguntar específicamente sobre la posibilidad de tránsito de vehículos durante todo el año debido a que es frecuente el deterioro de las calles a consecuencia de condiciones ambientales como lluvias excesivas o la ausencia prolongada de estas.

Resultados

- El 75.7% de los asentamientos no cuenta con ningún tipo de recubrimiento en sus calles. El 20.6% tiene calles empedradas, un 1.9% tiene empedrado ahogado en cemento y el restante 1.9% tienen adoquín, concreto o asfalto.
- Sólo el 23.4% de los asentamientos permanecen transitables en su totalidad a lo largo de todo el año.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

La vialidad integra el conjunto de servicios relacionados con las vías públicas, así como las infraestructuras que las componen y que son utilizadas por vehículos o personas para trasladarse de un lugar a otro. Además de la infraestructura, la funcionalidad de las vialidades es fundamental debido a que, según su jerarquía, se permiten determinados usos de suelo y paso de vehículos de transporte público y privado.

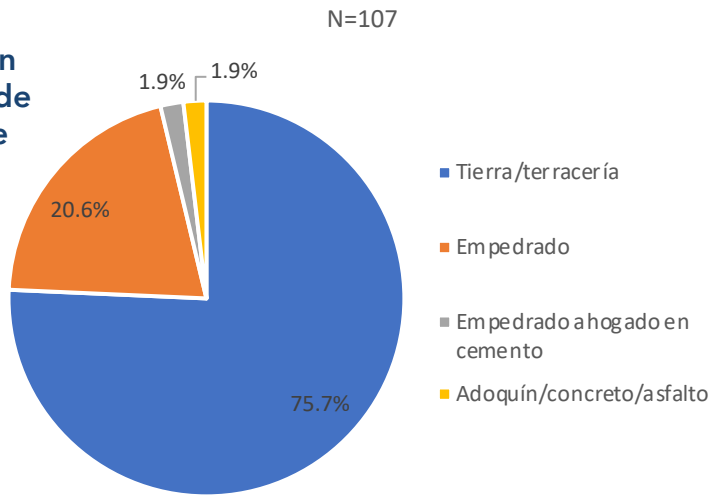
El Reglamento Estatal de Zonificación de Jalisco establece la jerarquía vial con base a las características geométricas y función de las vialidades, centrado en 3 sistemas: vialidades regionales, sistema vial primario y sistema vial secundario.

Respecto a la administración, las vialidades regionales son de jurisdicción federal o estatal, y estos niveles de gobierno se encargan del mantenimiento, ampliación y construcción. Para el caso del sistema vial primario, el cual está compuesto por vialidades de acceso controlado y vialidades principales, el Estado y los municipios son los responsables del mantenimiento, ampliación o construcción de las mismas.

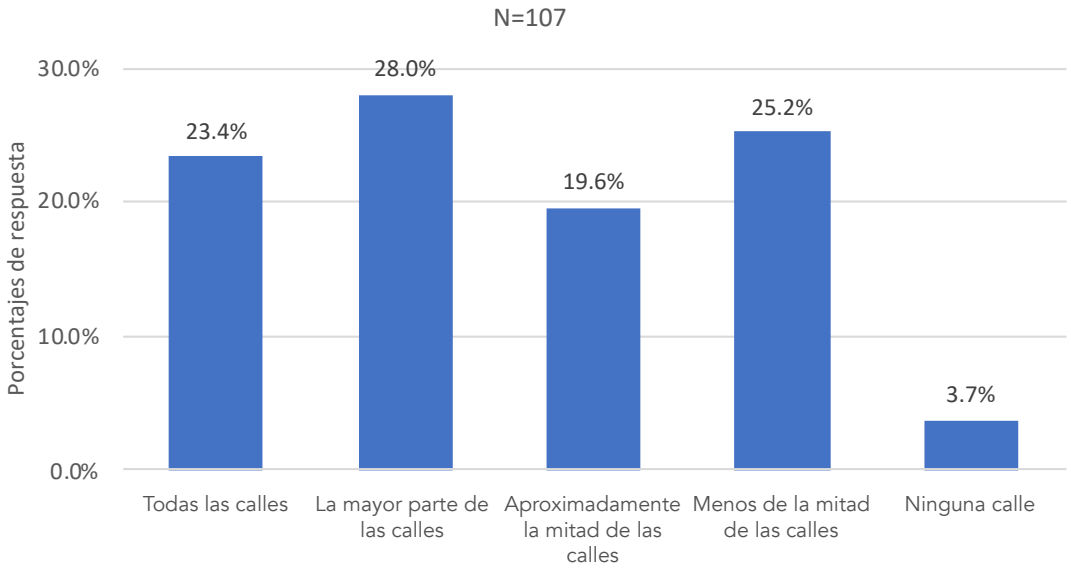
Para el sistema vial secundario los municipios son los encargados de mantener estas vialidades, salvo algunos casos en donde existe intervención del Estado.

Como se observa en el mapa 14, la mayoría de los asentamientos irregulares tienen acceso a las vialidades principales del AMG, además que la estructura vial conecta ya

Gráfica 68.
¿De qué son la mayoría de las calles de la colonia?



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



Gráfica 69.
Se puede pasar con un coche durante todo el año por....

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

sea directamente con estas vialidades u otras que facilitan la conexión con las mismas.

Si bien, es cierto que los asentamientos irregulares no están desconectados de la ciudad, la superficie de rodamiento y la topografía juegan un papel muy importante respecto a la funcionalidad de las vialidades, debido a que estas condicionan el uso de las mismas.

Los referentes comentan que la mayoría de las superficies de rodamiento de sus vialidades son de terracería, lo cual condiciona la accesibilidad tanto de los habitantes como de los vehículos que transitan en los asentamientos. Esto se ve agravado durante época de lluvias (mayo - noviembre), donde la topografía irregular y el material de las vialidades genera encharcamientos considerables y flujos, tanto de agua como de material que interrumpen el paso provocando con ello, la erosión de la vialidad.

Con base a lo anterior, otra de las problemática es la falta de accesibilidad universal que predomina para las personas con alguna discapacidad ya sea física, intelectual, psicosocial o sensorial, adultos mayores e incluso niños debido a que no existen elementos para su libre desplazamiento como banquetas o rampas de acceso en las esquinas, condicionando así, su calidad de vida.

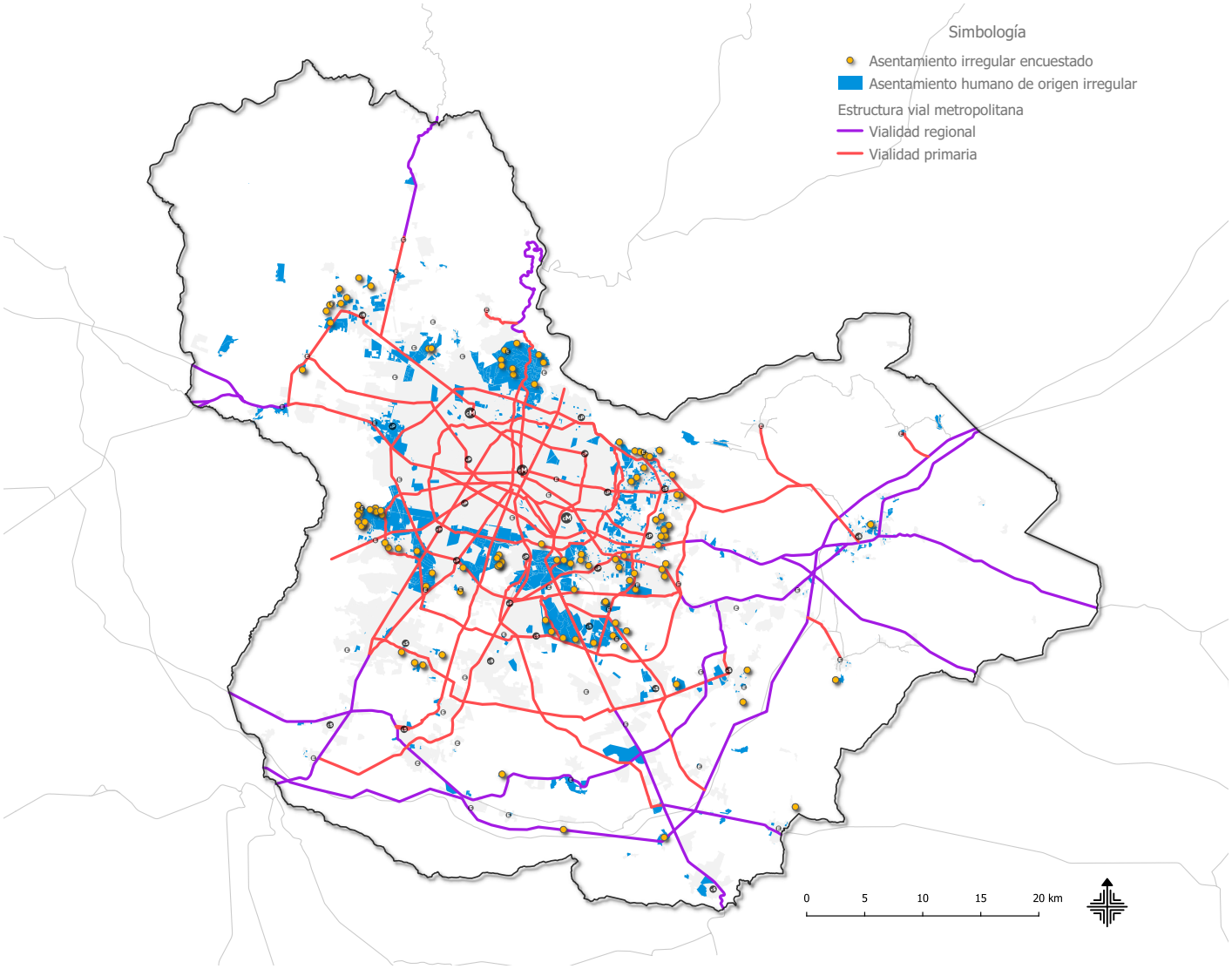
La ausencia de un diseño planificado de las vialidades provoca que éstas tengan diferentes tamaños de sección lo cual genera problemas en la provisión de servicios como transporte público, ya que debido al tamaño de sección de las vialidades, las unidades no tienen el espacio suficiente para circular de paso o para hacer alguna maniobra de giro, así sucede también con otros servicios como la seguridad pública (patrullaje), que sumado a lo mencionado, la topografía complica realizar cualquier acción.

Más allá de la perspectiva de la provisión de servicios, las vialidades también tienen beneficios potenciales de bienestar social al promover un entorno amigable en el que las personas quieren estar: seguridad vial al contemplar diseño y velocidad que limitan el riesgo de incidentes y/o seguridad personal al tener más observadores en la calle, lo que aumenta la vigilancia natural. Tales beneficios se ven mermados al no tener consideraciones básicas de planeación.

La mejora de las vialidades en asentamientos irregulares tienen por lo regular, condicionantes topográficas y de morfología que limitan la intervención. Sin embargo, pese a estas condiciones; es necesario que en aquellos asentamientos propensos a regularizarse, las mejoras de la infraestructura vial consideren a todos

los sujetos activos de la movilidad[18] con enfoque del Sistema Seguro, el cual "reconoce la seguridad vial como el resultado de la interacción entre muchos componentes que forman un sistema dinámico que influye en la manera

[18] *De acuerdo con la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, los sujetos activos de la movilidad son "las personas con discapacidad, los peatones, los ciclistas, usuarios de la movilidad no motorizada, los motociclistas, los automovilistas, usuarios, conductores y prestadores del servicio público de transporte en todas sus modalidades, así como las empresas de redes de transporte".*



Mapa 14. Cobertura de vialidades de carácter principal y regional en asentamientos irregulares.
Fuente: Elaboración propia con base a los datos generados por TECHO, inventarios de polígonos en conflicto con la tenencia del suelo de los municipios que conforman el AMG, Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y del Instituto Nacional de Suelo Sustentable, y POTmet, 2016.

en que las personas se desplazan y se comportan en las vías y, en consecuencia, su nivel de exposición y/o riesgo de verse envueltas en una colisión" (WRI, 2018, pág. 15).

Esto se traduce en entornos tolerantes al error humano, donde todas las personas indistintamente de su motivo, función o vehículo cuenten con un entorno para realizar desplazamientos seguros.

Asimismo, la intervención de las vialidades debe considerar:

- Reorganización del espacio vial.
- Sensibilidad ante la demanda peatonal.
- Reasignación de vocación.
- Revalorización del entorno peatonal.

Lo anterior puede funcionar como base para la realización de proyectos de intervención integral de vialidades en asentamientos irregulares, acorde a las características físicas del entorno y las necesidades de los habitantes, para evitar que la respuesta se limite a pavimentaciones, alineamiento de viviendas y construcción de banquetas que no cumplan con los preceptos antes mencionados.

El Rebilete, centralidad emergente
Lomas de la Primavera
Fuente: IMEPLAN

Seguridad

Percepción y estado del servicio

- ¿Qué tan seguido ingresa la policía municipal a la colonia?

- ¿La policía municipal les hace sentir seguridad? ¿Por qué?

Objetivo

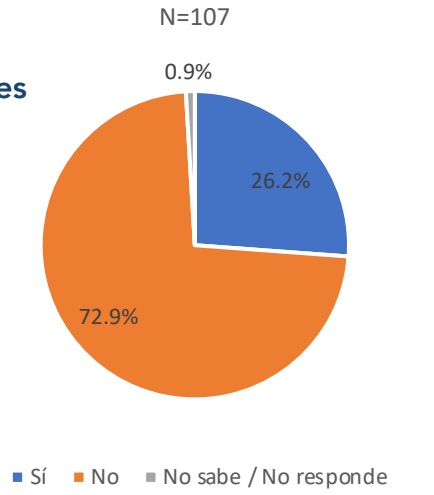
Los resultados de este apartado permiten conocer, de manera general, la frecuencia de ingreso de unidades de seguridad pública, así como la percepción generalizada hacia la policía municipal en los asentamientos, a la vez que se justifican los motivos por los cuales se tiene o no confianza en la autoridad.

Estas respuestas pueden ser interpretadas como acciones que idealmente podrían ser replicadas o desincentivar, siendo necesario profundizar en ellas de manera previa.

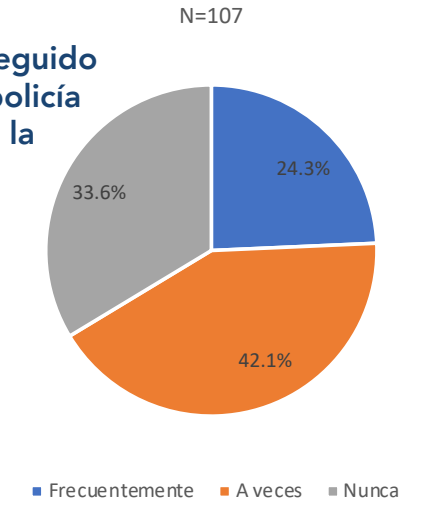
Resultados

- Los y las referentes del 33.6% de los asentamientos declaran que la policía municipal no ingresa al asentamiento, mientras que en el 42.1% ingresa ocasionalmente, y en el 24.3% sucede de manera frecuente.
- La policía municipal brinda una sensación de seguridad sólo en el 26.2% de los asentamientos.
  - En el 28.6% de esos casos se atribuye a una mayor frecuencia de paso de las unidades.
- La policía municipal no brinda una sensación de seguridad en el 72.9% de los asentamientos.
  - El abuso de autoridad y la corrupción, así como el elevado tiempo de respuesta o la omisión a los llamados son los principales motivos para los referentes del 25.3% y 15.2% de los casos caracterizados, respectivamente.

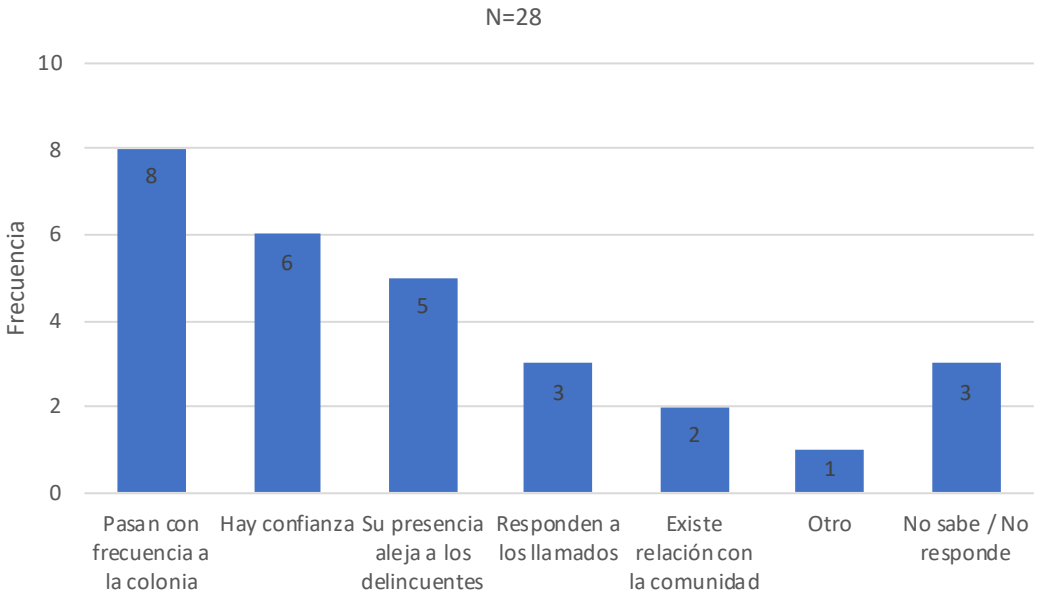
Gráfica 70. ¿La policía municipal les hace sentir seguridad?



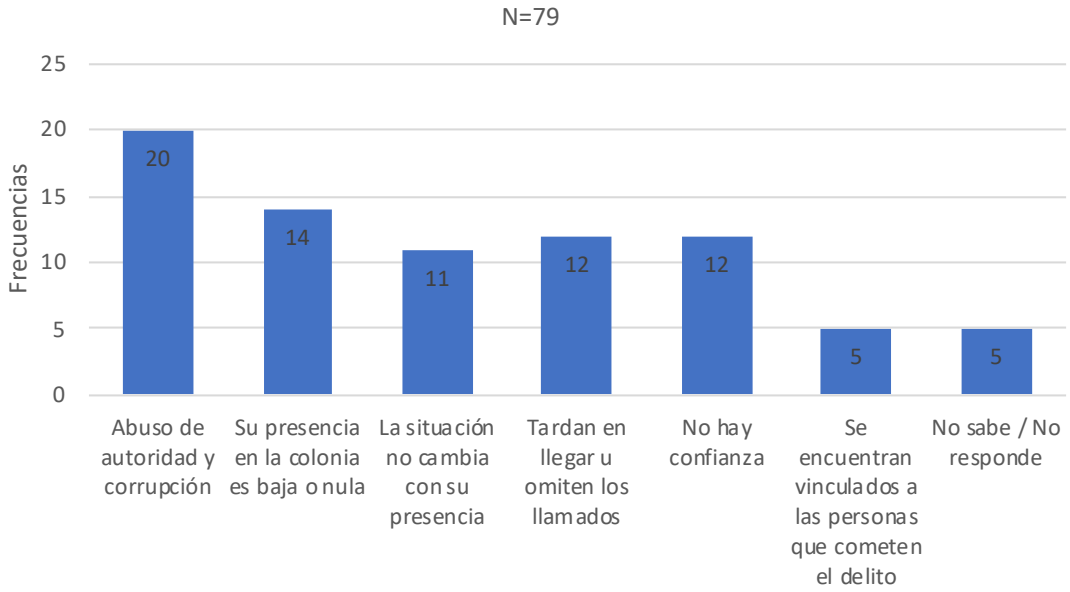
Gráfica 71. ¿Qué tan seguido ingresa la policía municipal a la colonia?



Gráfica 72. Motivos por los que la policía municipal les hace sentir seguros



Gráfica 73. Motivos por los que la policía municipal no les hace sentir seguros



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). Tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2009). Es considerada un servicio público, cuya prestación en el ámbito estatal y municipal comprende, entre otras, las siguientes funciones y atribuciones: proteger y respetar la vida, la integridad corporal, la dignidad y los derechos de las personas así como de sus bienes; mantener el orden y la tranquilidad pública; coordinar las diversas autoridades para apoyo y auxilio de la población, en temas de seguridad pública como en casos de siniestros y desastres; procurar la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos; y combatir las causas que generen la comisión de delitos y conductas antisociales (Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, 2012).

En el caso del AMG, el servicio de seguridad pública involucra la coordinación de las instituciones de seguridad pública y cuerpos policiales a nivel municipal, estatal y federal (como la Fiscalía General de la República, Fiscalía del Estado, Comisarías Municipales, Centros de atención de llamadas de emergencia y sistemas de video vigilancia, entre otras), servicios médicos (Cruz Verde), protección civil (protección civil y bomberos), policía vial, entre otros. Por lo tanto, la coordinación entre los tres niveles de gobierno e instituciones involucradas, es fundamental para proporcionar seguridad pública a toda la población.

La policía municipal, dependiendo de cada municipio, cuenta con funciones específicas en las que principalmente, se centran en atender delitos menores y de orden común, mantener el orden público, atender las conductas antisociales, hacer cumplir la ley y aplicar infracciones administrativas (Fondevila y Meneses, 2017).

Por lo tanto, es el principal actor y enlace entre las instituciones involucradas en seguridad pública y la ciudadanía debido a que su actividad se centra mayormente en la atención y mediación de conflictos comunitarios e intrafamiliares, significando una gran interacción con la población.

Por lo anterior, la calidad en el servicio de la policía municipal es muy importante para mantener una relación de confianza con la población. Sin embargo, en el Estado de Jalisco, las mediciones de la percepción del servicio de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018 muestran a la policía municipal como la institución con menor percepción positiva en lo que respecta a desempeño, ya que solo el 43.8% de la población considera un desempeño efectivo o algo efectivo, en comparación con la institución con mejor percepción, la Marina, con un 88.8% (INEGI, 2018).

En los asentamientos irregulares caracterizados, el 72.9% de la población no siente seguridad con las autoridades de la policía municipal. Los motivos mayormente mencionados fueron el abuso de autoridad y corrupción (25.3%), la nula o baja presencia en el asentamiento (17.7%) y su nula efectividad (13.9%), entre las diversas causas que identifica el Gobierno del Estado (2014), están:

- La impunidad e ineficiente persecución del delito, situación que no es única en la ciudad o el Estado, sino que se presenta en todo el país y desincentiva los llamados a la autoridad y la denuncia de delitos.
- La debilidad institucional, que implica la existencia de corrupción, abusos de autoridad e involucramiento de los actores de seguridad pública con las organizaciones delictivas.
- El crecimiento urbano representa un problema para las autoridades encargadas de seguridad pública, debido a una mayor demanda de personal, armamento y parque vehicular de características especiales para transitar por lugares de difícil acceso, y también la exclusión y la falta de oportunidades que inciden en la generación de violencia.

Además, este informe expone la nula presencia de la policía municipal en algunas comunidades y la demora u omisión de llamados; resultados que pueden estar relacionados a los déficits de infraestructura identificados en este capítulo en torno al estado físico de las vialidades, la existencia de nomenclatura vial, su accesibilidad y la ausencia de información geográfica o desconocimiento de la existencia de los asentamientos por parte de las autoridades, como también a la baja capacidad de la fuerza policíaca de ciertos municipios o también, a la exclusión de la población que habita en los asentamientos.

Mejorar el servicio de seguridad pública exige la articulación y coordinación de todos los órganos encargados de su provisión, en donde también deben involucrarse instituciones a cargo de educación, salud y desarrollo social (Peñaloza y Garza, 2002), entre otras, con el fin de buscar estrategias que no solo funcionen como mecanismos de reacción, si no como políticas integrales para la reducción de la violencia y el debilitamiento institucional (ver apartado 5.3 Seguridad).

Conclusiones

En este capítulo se presentaron y analizaron las condiciones de algunos servicios (electricidad, agua potable, drenaje, transporte público, seguridad), y de algunos equipamientos (parques, mercados), básicos para lo que podríamos considerar el desarrollo de una vida cotidiana plena, dentro de los asentamientos caracterizados.

A excepción de la electricidad, el primero de todos los servicios básicos en instalarse en los asentamientos, la cobertura del resto de los servicios analizados ronda entre el 20% y 30% de la totalidad del asentamiento (según datos proporcionados por las y los referentes).

Igualmente, si analizamos la presencia de espacios verdes o de recreación y mercados dentro de los asentamientos, veremos que no existen estos equipamientos en la mayoría de los casos, forzando a sus habitantes a trasladarse a colonias vecinas. No hay que olvidar que, la mayoría de los asentamientos aquí caracterizados se encuentran en las periferias de la metrópoli por lo que en muchos casos esos traslados implican grandes rangos de distancia y tiempos, y, por ende, costos. Sucede algo similar con la cobertura del transporte público, el cual no ingresa a la mayoría de estos, lo que ha generado formas alternativas de movilidad (mototaxis) que no cuentan con reglamentación sobre sus costos o medidas de seguridad.

En términos de seguridad pública, la mayoría de las y los referentes mencionaron sentirse disconformes y desconfiados del servicio proporcionado por la policía municipal. Ninguna de las condiciones aquí mencionadas aporta a elevar la calidad de vida de estas personas, sino que fomentan los posibles estigmas con los que viven cotidianamente, lo que hace necesario replantear las maneras de planear la ciudad.

Al mismo tiempo se analizaron las condiciones y la cobertura, las capacidades institucionales en su provisión, las problemáticas que traen consigo por la falta de cobertura y lo que significa en los asentamientos, así como las formas de organización comunitaria como respuesta a esas ausencias.

Si bien, existen responsabilidades federales, estatales y municipales y son estos últimos los encargados de proporcionar los servicios públicos en sus territorios. Aún más, en el artículo 57 de La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se establece que las autoridades deben asegurar la congruencia entre las normas de zonificación y planeación urbana vigentes para brindar servicios públicos. De ahí surge la condición particular de estos asentamientos en donde uno de sus principales problemas es la tenencia del suelo. Esa irregularidad es la que parece ponerlos por fuera del alcance de la planeación urbana y, por ende, de la cobertura de estos servicios. Es decir, la tenencia de la tierra puede ser entendida como el factor que determina la prestación de servicios básicos, debido a que esa irregularidad es la que habilita a las y los habitantes al no pago de impuestos de suelo o vivienda, y sirve para que las autoridades municipales se justifiquen para no proveer los servicios.

Sumado a esto hay dos elementos a tener en cuenta, por un lado, los municipios no tienen las capacidades financieras para hacerse cargo de esta situación. Y por el otro, el acelerado crecimiento urbano del AMG en los últimos años, es lo que ha excedido, también, las capacidades y recursos municipales para proveer servicios. En este contexto, se rescata la capacidad de la organización colectiva como respuesta a las necesidades comunitarias.

Para finalizar, es importante señalar la urgencia de pensar en alternativas metropolitanas, para la generación de capacidades en estos vecindarios o de establecimiento de procesos alternativos de regularización de la tierra, al tiempo que es necesario reflexionar sobre los costos relacionados con el acceso a servicios básicos.

Ferrocaril, centralidad periférica Miravalle
Fuente: IMEPLAN

CAPÍTULO 5 ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Este capítulo se centró en visibilizar los procesos de organización comunitaria al interior de los asentamientos caracterizados, con el fin de analizar, en primer lugar, los tipos de organizaciones y asociaciones que existen en torno al asentamiento; los motivos de esa organización y sus resultados (ya fuera para realizar actividades recreativas como gestión de solicitudes de servicios básicos). Por último, este capítulo da un tratamiento especial al tema de la seguridad al interior del asentamiento, considerando la presencia de pandillas, la respuesta de los y las vecinas ante la percepción de inseguridad y la respuesta de las instituciones gubernamentales ante tal situación.

Colonia indígena Sergio Barrios,
Centralidad emergente San Lucas Evangelista.
Fuente: TECHO

Colonia indígena Sergio Barrios,
Centralidad emergente San Lucas Evangelista.
Fuente: TECHO

Tipos de organizaciones

- **¿Qué organizaciones comunitarias hay en la colonia?**

- **¿Qué tipo de actividades se han realizado para todos en la colonia durante el último año?**

Objetivo

Los tipos de organizaciones comunitarias presentes pueden ser interpretados como un reflejo generalizado de las relaciones que existen entre los habitantes del asentamiento,- que a la vez, visibiliza los esfuerzos de organización para hacer frente a distintas situaciones relevantes para la población local.

Es importante señalar que para la adecuada interpretación de estos resultados es necesario especificar que la diferencia entre comité de vecinos , asociación vecinal y grupos comunitarios radica en la formalidad de la organización y la consolidación del asentamiento como colonia, entendiendo la asociación vecinal como aquella con cierto nivel de reconocimiento ante la autoridad pública a diferencia del comité de vecinos, no obstante, destaca que, en algunos casos la organización comunitaria no está del todo formalizada, pero está conformada en la mayoría de los casos, por familias conocidas entre sí y por la comunidad, por lo tanto suelen ser quienes proponen, gestionan y organizan sin establecer roles específicos

Adicionalmente, se especifica que la cantidad de respuestas registradas en este apartado es mayor al número de asentamientos debido a que existen diversos tipos de organizaciones al interior y se consideró necesario identificar la totalidad de estas.

Resultados

- Los grupos religiosos constituyen el tipo de organización comunitaria más frecuente pues se encuentran presentes en el 48% de los asentamientos caracterizados, seguidos por los comités vecinales (41.2%) y las asociaciones vecinales debidamente registradas (22.5%).

- En el 13.7% de los asentamientos existen equipos deportivos como forma de organización comunitaria.
- En el año 2018, las actividades religiosas fueron el tipo de actividad más frecuente en los asentamientos, presentes en el 56.7% de los casos, seguidas por las reuniones de vecinos y las celebraciones realizadas en el 41.3% y 33.7% respectivamente.

¿Qué organizaciones comunitarias hay en la colonia?	Frecuencia	Porcentaje
Asociación vecinal	*23*	*12,9%*
Comité de vecinos	*42*	*23,6%*
Equipo deportivo	*14*	*7,9%*
Grupos culturales o recreativos	*5*	*2,8%*
Cooperativas	*6*	*3,4%*
Grupos religiosos	*49*	*27,5%*
No hay ningún tipo de organización comunitaria	*32*	*18,0%*
Grupo de mujeres	*2*	*1,1%*
No sabe/ No responde	*5*	*2,8%*
TOTAL	**178**	**100,0%**

Tabla 9. ¿Qué organizaciones comunitarias hay en la colonia?
Fuente: Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

La cohesión social y la participación no son fines, sino medios para garantizar la igualdad de oportunidades para el ejercicio de los derechos y la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, así como para construir la capacidad social para incidir sobre ello, haciendo constar de esta manera la dignidad humana como valor clave en el desarrollo de una sociedad (IMEPLAN, 2016b).

El espectro de formas en las que la sociedad participa en el desarrollo y se cohesiona es amplio. En términos generales, la organización comunitaria en los asentamientos irregulares es parte fundamental de la progresividad de los barrios, que responden al crecimiento y al desarrollo de sus habitantes (Andrade y Carballo, 2011). De esta manera, la presencia de distintos tipos de organizaciones comunitarias en los asentamientos irregulares representan un primer paso para estimar el nivel de capital social existente en esas comunidades, mismo que se manifiesta como la organización para la demanda de servicios básicos, acceso a la educación y legalización de terrenos, entre otros.

Primero, las respuestas a la pregunta sobre núcleos familiares (ver apartado 2.3.4 Nuevos núcleos familiares) hacen constar la veracidad de un supuesto sobre cómo el desarrollo progresivo de los asentamientos de origen irregular (con nuevas habitaciones en un mismo hogar, o nuevas viviendas en el mismo barrio para sostener el crecimiento de las familias) propicia la consolidación de fuertes redes de intercambio y apoyo entre familiares y vecinos. "Estas redes de intercambio [permiten] el desarrollo tanto de las construcciones como de la situación económica de cada familia, al posibilitar el financiamiento, empleos e intercambios a partir de relaciones sociales que se traducen en económicas." (Andrade & Carballo, 2011, p. 140)

Luego, se concibe como práctica común el que los y las habitantes de un asentamiento irregular se organizan para solicitar a los municipios la prestación de servicios públicos. Incluso, con base en la experiencia que el IMEPLAN ha tenido del trabajo en asentamientos, es frecuente escuchar sobre colaboraciones con organismos operadores de servicios públicos que pueden constar desde aportaciones monetarias por familia, hasta aportaciones con mano de obra. En este sentido, se observa que en el 63.7% de los asentamientos existe una asociación vecinal o un comité de vecinos, la mayor parte de actividades no recreativas o de culto se concentra en la recolección de firmas o recolección de dinero, lo que se concibe como una participación pasiva (Foladori, 2002); sólo en 2 asentamientos se realizaron mejoras comunitarias durante el año 2018. Es común encontrar en estos casos "redes clientelares", es decir, organizaciones instrumentales que responden a una estructura política externa: votos a cambio de servicios.

Colonia indígena sergio Barrios,
Centralidad emergente San Lucas Evangelista.
Fuente: IMEPLAN

Por último, a lo largo de las actividades del Programa Ruta 2042 se ha observado cómo es que la religión y las actividades deportivas son elementos poderosos de cohesión social. Por un lado, en la comunidad de Nueva Israel al oriente del AMG, las obras de drenaje, de agua potable y de la vialidad de acceso se llevaron a cabo mediante acciones comunitarias promovidas por una congregación religiosa; en la Colonia Francisco I. Madero al sur del AMG, la Casa Hermano Javier se utiliza como espacio de encuentro comunitario; en la comunidad purépecha de la Noria, al norte del AMG, la capilla es el núcleo en donde se llevan a cabo las festividades y las reuniones; y en la colonia Ferrocarril, al centro del AMG, el béisbol ha sido históricamente una actividad que fomenta la identidad comunitaria y facilita la organización. Por otra parte, Robles (2016) analiza el caso de las madres de Santa Paula al oriente del AMG, en donde se constató un poderoso proceso de cohesión social en torno a la cancha de fútbol. Las respuestas en este apartado hacen constar la importante presencia de organizaciones y actividades religiosas en más de la mitad de los asentamientos caracterizados, al mismo tiempo que sobresalen las organizaciones que llevan adelante las actividades deportivas.

En este sentido, se tiene un doble desafío respecto a los asentamientos irregulares y la organización comunitaria, debido a que mientras las organizaciones sociales resultan fundamentales para la consolidación y mantenimiento de los servicios públicos, su capacidad de acción es limitada, ya que no sólo depende del empeño que pongan sus miembros en el reclamo o autoprovisión de condiciones de vida más justas, sino que dependen de las condiciones estructurales que superan los alcances de la organización comunitaria (ver apartado 5.3). Por lo tanto, es imprescindible enconrar mecanismos para potencializar el empoderamiento social, político y económico de las comunidades, a través de estas organizaciones, por ejemplo brindando asistencia técnica para que sean los propios residentes quienes lideren los diferentes proyectos y acciones que se apliquen en sus colonias.

Resultados de la organización

¿Para qué se ha organizado la colonia?

- ¿Cuál fue el resultado?
- ¿Cuál fue el resultado cuando se organizaron para acceder a servicios básicos?
- ¿Cuál fue el resultado cuando se organizaron para el acceso a la educación?
- ¿Cuál fue el resultado cuando se organizaron para el acceso a la salud?
- ¿Cuál fue el resultado cuando se organizaron para el mejoramiento de calles?
- ¿Cuál fue el resultado cuando se organizaron para legalizar los terrenos?

Objetivo

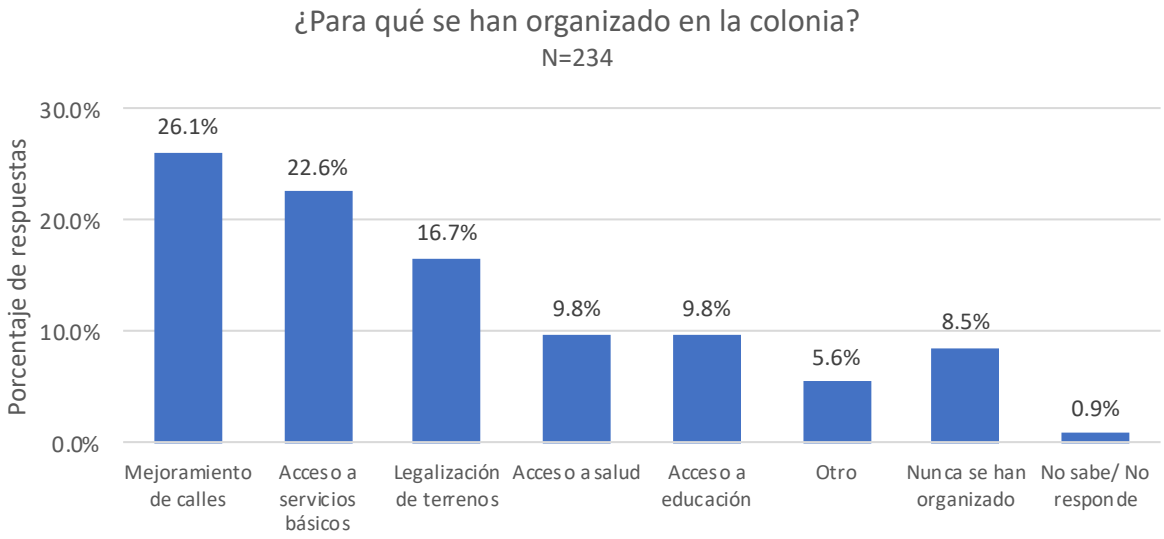
Los resultados contenidos en este apartado permiten identificar los esfuerzos para acceder a equipamiento, servicios y certeza jurídica sobre el suelo y la vivienda realizados por los habitantes, al igual que inferir las situaciones que, desde su perspectiva, demandan una atención prioritaria al interior del asentamiento. Adicionalmente, es posible reconocer el desenlace de las acciones tomadas por la comunidad con la finalidad de estimar el grado de éxito de las mismas.

En lo que respecta a la interpretación de los datos, es necesario señalar que el número de respuestas es mayor al número de asentamientos debido a que se trata de una pregunta de opción múltiple, así como el hecho de que debido a la baja frecuencia de determinadas respuestas, se decidió agruparlas bajo la categoría de "Otros", la cual se conforma de acciones relacionadas con seguridad, espacio público, transporte público, construcción de viviendas, celebraciones religiosas, etc.

Resultados

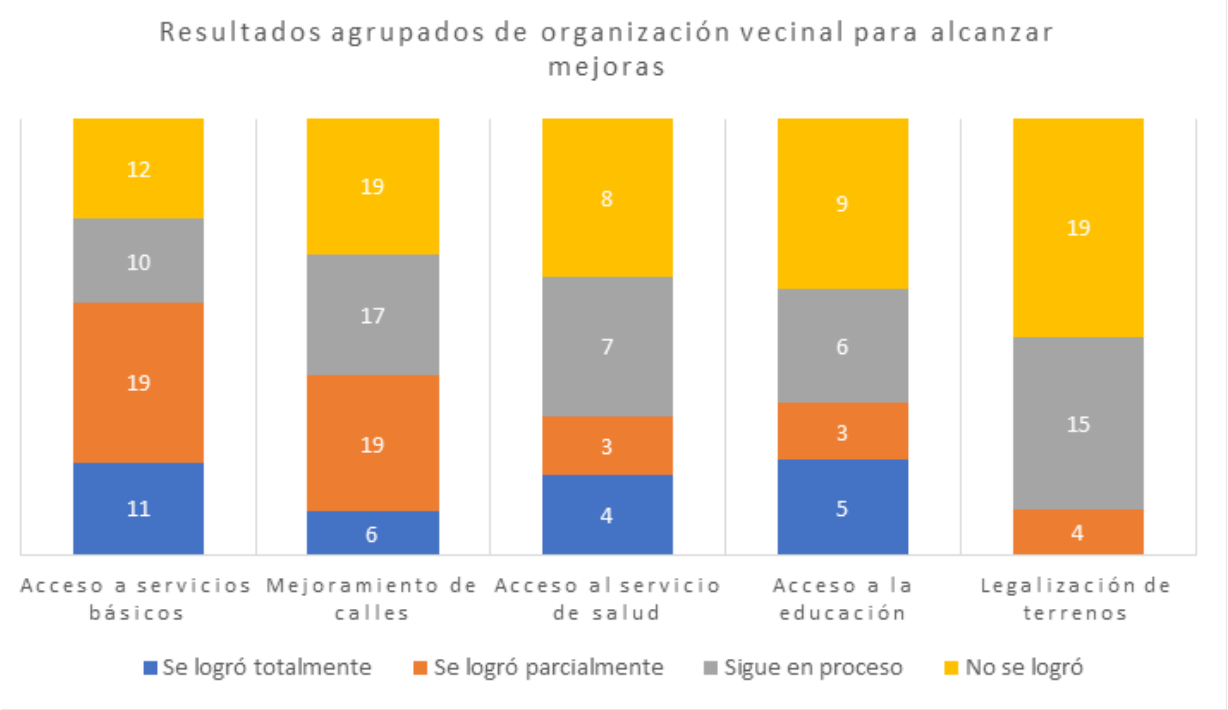
- Los vecinos se han organizado con el objetivo de mejorar sus calles en el 58.1% de los asentamientos, siendo ésta la principal motivación identificada, seguida por el acceso a los servicios básicos (50.5%) y la legalización de terrenos (37.1%)
- La mayor cantidad de resultados favorables se encuentra en la organización para acceder a servicios

Gráfica 74.
Organizaciones comunitarias



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

Gráfica 75.
Resultados de la organización para mejoras en el Asentamiento



Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

básicos, con un porcentaje de éxito total del 21.2% mientras que el porcentaje que tiene menos éxito se encuentra en la organización para legalizar terrenos, donde en el 50% de los casos no se obtuvieron resultados.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

La participación y la organización comunitaria son procesos basados en una estructura política, económica y social, que limita y/o permite el empoderamiento ciudadano, y en consecuencia regula el capital social y económico de las personas. En este sentido, el éxito de la organización no solo está mediado por el uso de los mecanismos como reuniones cotidianas, comunicación vecinal y/o elaboración de peticiones. Es decir, no es directamente proporcional el grado de organización con la resolución de las demandas.

El logro de objetivos está directamente vinculado a los capitales existentes en los habitantes de la comunidad y la colectividad en sí misma que los convierte en actores con capacidad de incidencia.

Además, en los asentamientos en situación de exclusión y marginación, la organización comunitaria suele tener un peso menor al ser comparada con otro tipo de comunidades con mayor incidencia en la ciudad. Esto responde principalmente a que los objetivos dan respuesta a las demandas urgentes de los involucrados visibles en menor escala pero que mejoran sustancialmente su calidad de vida (Rebollo, 2012), situación que coincide con el tipo de demandas mostradas en los resultados de la caracterización.

Partiendo de lo anterior, los resultados de la organización en los asentamientos irregulares caracterizados, se distinguen en tres grupos de demandas. El primero se integra por el mejoramiento de calles y la petición de servicios básicos, siendo las causas por las que más asentamientos se organizaron (58% y 50% respectivamente), quizá debido a que se trata de servicios básicos e indispensables como agua, drenaje, iluminación, transporte y/o servicios prioritarios para su desarrollo.

Los resultados de la organización para la obtención de estos servicios representan mayor efectividad debido a que existe una vía clara de solicitud y de actores identificados por la comunidad (por lo general las autoridades municipales, quienes son las entidades gubernamentales más cercanas

a la ciudadanía) para encargarse y gestionar el proceso. En otras palabras, existen condiciones estructurales favorables que facilitan el proceso en algunos de los casos.

El segundo grupo integra los objetivos del acceso a la salud y a la educación. La frecuencia de organización en los asentamientos para estas peticiones es menor (22% en ambos casos). La diferencia respecto al primer grupo se puede intuir debido a que se trata de servicios que para ser proporcionados no requieren necesariamente la instalación física en el asentamiento, además la menor efectividad puede estar relacionada con la posible falta de espacios disponibles para su instalación, no obstante, cabe señalar la importancia de la cercanía del equipamiento en caso de encontrarse fuera de la colonia. Por otro lado, el establecimiento y mantenimiento de estos servicios tiene un mayor grado de complejidad, pues supera las capacidades y alcances de las autoridades municipales por lo que para los habitantes, las vías de solicitud pueden ser menos claras, y al estar fuera del "desarrollo formal" y de cualquier planeación, la prestación de estos servicios suele no estar prevista por las instancias correspondientes.

En el tercer grupo se encuentra la legalización de terrenos, es importante recordar que la encuesta de caracterización sólo se aplicó en asentamientos sin regularizar, por lo que no es posible estimar completamente la efectividad de esta organización (la efectividad es 0%). Sin embargo, los resultados permiten observar la complejidad de este proceso para los habitantes. En 37% de los asentamientos se han organizado para lograrlo, teniendo una proporción mayor al del segundo grupo de demandas, pero con menores resultados. Además, a pesar de que algunos asentamientos tienen más de 60 años (ver apartado 2.2.2 Línea de tiempo de crecimiento), sólo el 10.5% ha logrado parcialmente la legalización, el 39.5% sigue en proceso y el 50% lo solicitó pero no lo logró. Por un lado, la legalización es una necesidad cotidiana y urgente, ya que se trata del suelo en el que han construido las viviendas a las que están ligados muchos otros factores como carencias de servicios y derechos. Por el otro, la efectividad es muy baja debido a las condiciones estructurales poco favorables, ya que el proceso de resolución excede los alcances municipales y el mecanismo de solicitud es difuso y complejo por la intervención de diversas dependencias. (Para un panorama completo sobre este punto, revisar el apartado 3.1 Tenencia de este mismo documento)

El fortalecimiento político es determinante para los asentamientos irregulares, pues se encuentran en una escala de la estructura menos favorecida, con menos oportunidades y menor capital político (Rebollo, 2012). Es común que sea el intercambio de votos por favores (redes clientelares) el factor que determine la prestación de un servicio público. Esto es negativo, ya que regularmente provee soluciones de corto plazo, sin planeación, parciales y sin solucionar el acceso a derechos, finalmente, sin construir capacidades organizativas en la población .

Para modificar la estructura política, social y económica que limita la capacidad de la organización comunitaria, resulta fundamental que desde las instancias públicas se promueva una gestión del desarrollo urbano que, primero, sea flexible y capaz de encontrar alternativas de solución para el corto y mediano plazo; luego, que promueva redes multiactores y vinculaciones entre prácticas ciudadanas para facilitar el apoyo técnico y el intercambio de conocimiento; y finalmente, que integre y empodere a la ciudadanía para que se convierta en el principal promotor de alternativas a largo plazo. Por ejemplo, algunos servicios definidos en este apartado como "complejos" no requieren una resolución de cercanía inmediata, de tal manera, que una estrategia alternativa (aulas móviles y brigadas de salud, por mencionar algunas) impulsada por la autoridad, diseñada por una adecuada red de actores y bajo el liderazgo de los miembros de la comunidad, puede que tenga muchas más posibilidades de efectuarse qué estrategias convencionales (construcción y mantenimiento de infraestructuras de educación, salud, etc).

Colonia Buenos Aires, Centralidad periférica Miravalle
Fuente: IMEPLAN

Seguridad

- ¿Hay pandillas en la colonia?

- ¿De dónde vienen las pandillas?

Objetivo

La información relativa a la presencia y origen de pandillas permite identificar la frecuencia con la que este tipo de agrupaciones se presenta en el interior del asentamiento, diferenciando los casos que surgen como una forma de organización comunitaria interna, de aquellos que son agentes ajenos a la comunidad.

Adicionalmente, resulta relevante señalar que se recomienda analizar estos resultados en conjunto con variables complementarias a fin de obtener resultados más enriquecedores, así como el hecho que para el levantamiento de esta información; no se profundizó en una definición particular de pandilla sino que se recurrió al entendimiento del referente.

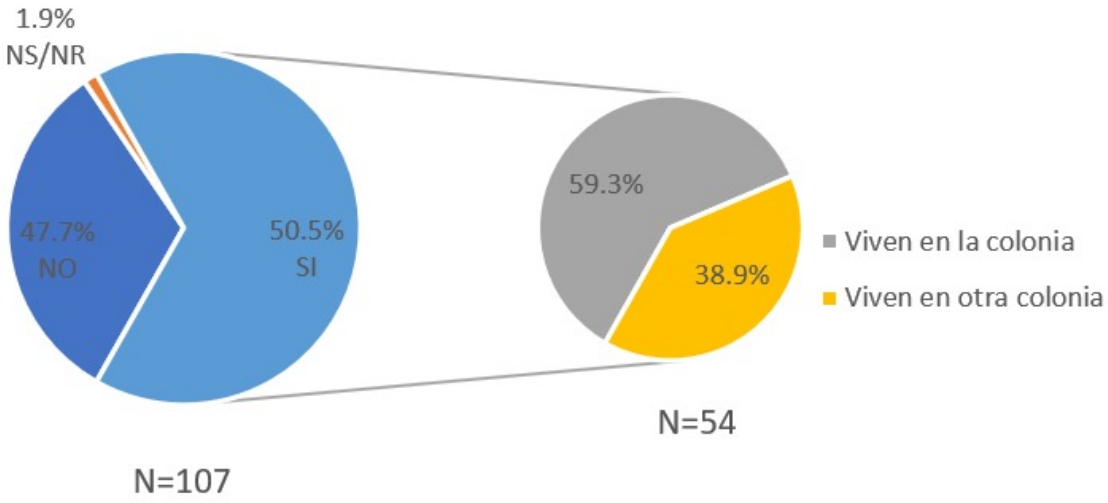
Resultados

- Se reconoce la presencia de pandillas en el 50.5% de los asentamientos caracterizados.
  - En el 59.3% de esos casos, están conformadas por habitantes del asentamiento mismo, mientras que en el 38.9% se trata de personas de una colonia diferente que se reúnen en el asentamiento.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

La lectura de los resultados mostrados debe considerar que la definición del término "pandilla" puede estar influido por la percepción de cada uno de los encuestados hacia las formas de convivencia y asociación de los habitantes, así como con la tendencia social que vincula a las agrupaciones de jóvenes con las pandillas (Castillo, 2004).

Por lo tanto, la interpretación, sin la intención de estigmatizar a ningún habitante y considerando las limitantes metodológicas, retoma la definición de la Organización de los Estados Americanos (2007) que identifica a las pandi-



Gráfica 76. ¿Hay pandillas en la colonia? ¿De dónde vienen?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

llas como la representación de un grupo de personas que se reúnen con el fin de satisfacer necesidades y derechos que les han sido vulnerados tales como sus objetivos, formas de operación y territorialidad.

Éstos son algunos de los elementos que permiten diferenciar dos extremos. Por un lado, agrupaciones cuyo origen responde mayormente a un sentido de pertenencia, donde su forma de operación comúnmente no manifiesta algún grado de violencia. Por otro lado, se identifican agrupaciones con procesos de organización que incluyen un alto grado de criminalidad y violencia, como es el caso del narcotráfico y el crimen organizado.

Es este segundo extremo por el cual se asocia sistemáticamente a las personas que conforman una pandilla —en muchas ocasiones jóvenes en situación de riesgo y marginación— con la delincuencia, y los responsabiliza de gran parte de la inseguridad y la violencia en los asentamientos (Bosch, Vanegas, González y López, 2017).

Sin embargo, la violencia en las pandillas suele ser el resultado de una violencia más profunda, sistémica, cuyas externalidades implican la omisión tanto de servicios básicos, como del acceso a la educación, sistemas de salud y oportunidades laborales en general.

De acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) de INEGI del año 2018, el 22.2% de la población en el Estado de Jalisco, identifica el pandillerismo violento como un problema comunitario en su colonia. Los resultados de esta caracterización exponen que los referentes del 50.5% de los asentamientos reconocen la existencia de pandillas en su colonia. Dentro de ese porcentaje, se reconoce que en el 59.3% de los casos las pandillas están conformadas por habitantes de la misma colonia. Sin embargo, mientras que la ENVIPE hace referencia al pandillerismo violento, en el caso de los asentamientos irregulares se desconoce si representan algún grado de violencia dentro de las comunidades. En todo caso, es posible inferir que la existencia de pandillas expone necesidades insatisfechas y también representan cierto grado de organización grupal que puede ser potencializado en procesos de organización comunitaria.

El diseño de política pública en este tema tiene que tomar en cuenta la posibilidad de generar sinergia con todos los grupos organizados dentro de un asentamiento irregular. Esto incluye a los integrantes de las pandillas, en especial cuando se trata de niños, niñas y jóvenes. Para tal efecto, resulta necesario elaborar diagnósticos específicos por área de intervención que localicen las necesidades no satisfechas y definan las características de las pandillas, ya que, dependiendo de su conformación, las estrategias tendrán que adaptarse y entonces intervenir de la manera más indicada. La inclusión social es, en estos casos, una premisa clave de política pública.

Finalmente, hacer frente a la violencia sistémica a la que se ve expuesta gran parte de la población que habita en asentamientos irregulares requiere de una enorme gama

de acciones que busquen, en su conjunto; contrarrestar la erosión de los imaginarios del futuro y el aumento de la precariedad estructural en los miembros de una pandilla (Reguillo, 2008). Estas acciones van desde la provisión de equipamientos estratégicos de educación, salud y/o recreación, a proyectos de promoción laboral, pasando por acciones de movilidad que garanticen el acceso a la ciudad.

- ¿Cómo considera la seguridad de la colonia?

- Como vecinos, ¿se han organizado alguna vez para mejorar la seguridad?

- ¿En qué año?

- ¿Qué hacían o hacen para mejorar la seguridad?

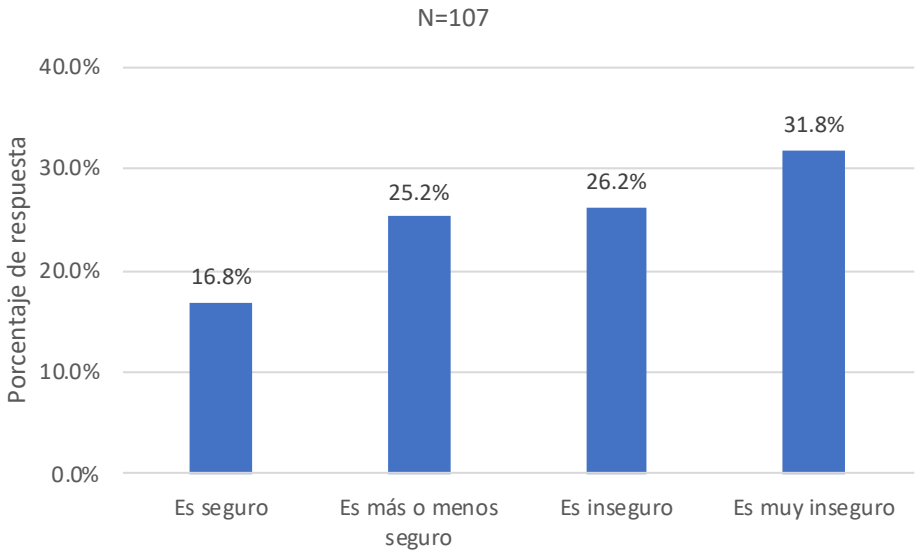
Objetivo

La percepción de inseguridad en los asentamientos se ve influenciada por una parte, a partir de eventos que puedan causar alguna afectación a sus habitantes, de manera directa o indirecta, y por otra, por los medios de comunicación, líderes formadores de opinión, el contexto social, económico y cultural, etc. Estas situaciones que socavan la tranquilidad del espacio habitado pueden influir en la decisión de organizarse al interior de la comunidad para generar estrategias que contengan o frenen la manifestación de estos sucesos, con la finalidad de contar con un entorno seguro.

La información recolectada da cuenta de la percepción de inseguridad al interior del asentamiento, así como de la organización vecinal fundamentada en cuestiones de seguridad, temporalidad y acciones realizadas.

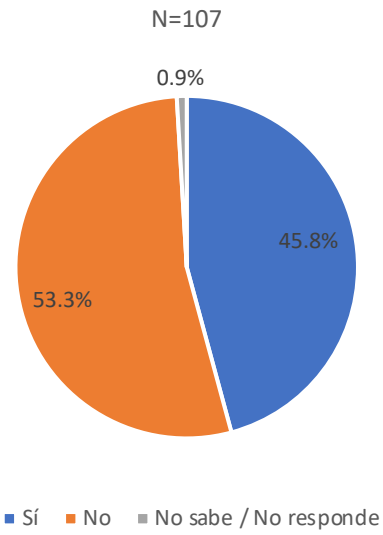
Resultados

- El 16.8% de los asentamientos caracterizados es considerado seguro para sus habitantes, mientras que el 57.9% son considerados como inseguros y muy inseguros.
- Según las y los referentes, el 45.8% de los asentamientos se han organizado por lo menos en una instancia para atender temas relacionados con la mejora de su seguridad.
  - En el 42.9% de los que responden afirmativamente, mencionan la organización consiste en establecer formas de comunicación entre vecinos, seguido por estrategias para notificar a la autoridad (26.5%)
- Es posible identificar un incremento en la frecuencia con la que las y los vecinos se organizan para atender temas de seguridad, con un aumento significativo a partir del 2016, alcanzando su punto máximo en el año del levantamiento (2018).

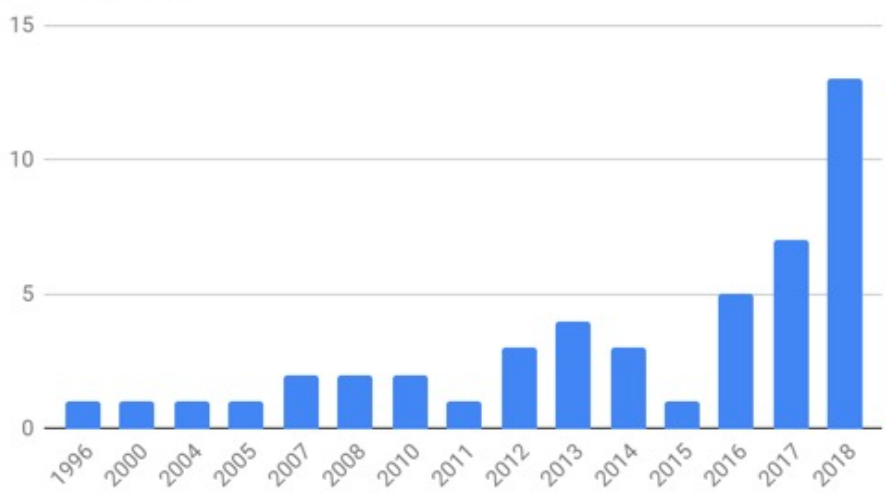


Gráfica 77. **¿Cómo consideras la seguridad de la colonia?**

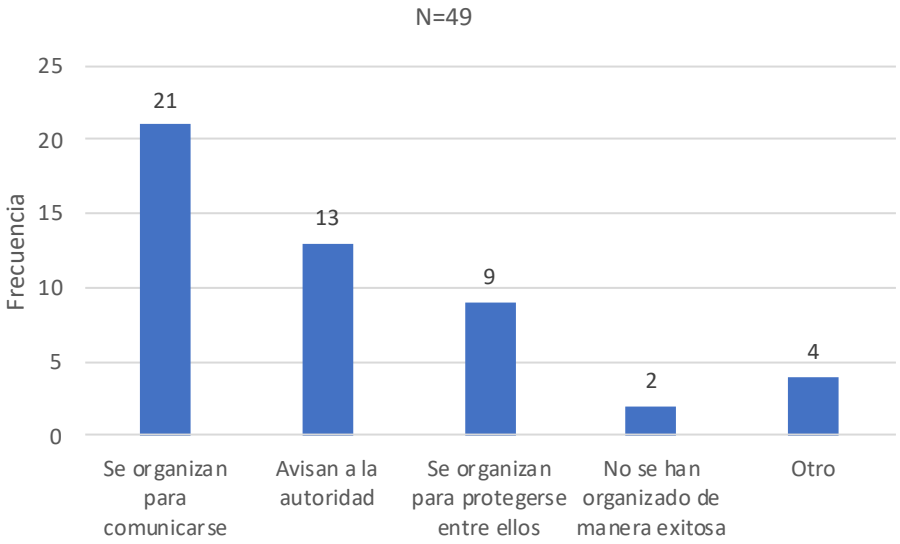
Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.



Gráfica 78.
Como vecinos ¿se han organizado alguna vez para mejorar la seguridad?



Gráfica 79.
¿En qué año?



Gráfica 80.
¿Qué hacían o hacen para mejorar la seguridad?

Elaboración propia con base en los datos generados por TECHO.

REFLEXIONES PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG

Si bien, la percepción de inseguridad está vinculada a la existencia y aumento de criminalidad, no se considera un factor determinante (Ruiz y Turcios, 2009) debido a la existencia de otras variables que contribuyen a esta sensación. Las teorías existentes sobre inseguridad y miedo al crimen (Vilalta, 2012) refieren cinco elementos que influyen en la percepción de la inseguridad. El primero es la incivilidad, entendida como la manifestación de desorden social y/o deterioro físico en la comunidad; el segundo, la victimización como la condición de haber sido víctima de un delito; el tercero, la vulnerabilidad física entendida como una menor capacidad de defenderse; el cuarto la vulnerabilidad social, como la incapacidad de prevenir la victimización o de recuperarse frente a ella; y el quinto, las redes sociales concebidas como las redes de apoyo y cohesión dentro de las comunidades (Vilalta, 2012).

Otras variables que intervienen en la percepción de la inseguridad son el sexo, la edad, los medios de comunicación y la confianza en la policía local, pero también el rol que juegan los medios a la hora de informar o comunicar los hechos violentos o delictivos (Vilalta, 2010). La condición y manifestación de este conjunto de elementos, representará un aumento o una reducción en la sensación de seguridad del individuo, influyendo en sus hábitos, rutinas y libertades, por lo que tienen influencia directa en su calidad de vida.

En el Estado de Jalisco, la inseguridad es considerada como el tema que genera mayor preocupación por sus habitantes (INEGI, 2018). En el caso del AMG, la sexta encuesta de Percepción ciudadana sobre Calidad de Vida 2018 (Jalisco Cómo Vamos, 2019), indica que 53.2% de la población encuestada se siente insegura en su ciudad. Los resultados de la caracterización de asentamientos irregulares revelan una sensación mayor de inseguridad respecto a la encuesta mencionada, ya que 58% de los habitantes refieren sentirse muy inseguros/as o inseguros/as dentro del asentamiento. Además, los referentes consultados también manifestaron que uno de los principales motivos de salida del asentamiento era la sensación de inseguridad (ver capítulo 2).

Esta situación puede responder a la presencia de factores que contribuyen al aumento de la percepción de inseguridad en las comunidades encuestadas, como lo son el deterioro físico de las comunidades a consecuencia de la falta de servicios públicos como el alumbrado público y el mal estado de las vialidades, que repercute directamente en situaciones como la distribución de bienes, el acceso de vehículos de emergencia, entre otros (ver 4.4 y 4.9).

Adicionalmente, la presencia de pandillas es considerada como expresión de desorden social, que aunque no forzosamente representa algún grado de violencia, se le suele atribuir responsabilidad de la sensación de inseguridad en calles y barrios (Bosch et al., 2017) (Ver 5.3.a). Asimismo, la situación de marginación y pobreza está relacionada con un alto grado de vulnerabilidad social. Y finalmente, la falta de confianza y la ineficiencia de las instituciones de seguridad pública en su comunidad abona a la vulnerabilidad física: en aproximadamente el 73% de los asentamientos caracterizados, la policía municipal no brinda sensación de seguridad (ver 4.10).

Los resultados también muestran acciones comunitarias que contribuyen a mejorar la percepción de seguridad, como la organización para comunicarse y protegerse entre vecinos, así como dar aviso a las autoridades. Situaciones que pueden "traducirse en un mayor nivel de eficacia colectiva, confianza en los demás ciudadanos, confianza en la policía local y, finalmente, en una sensación de mayor seguridad" (Vilalta, 2012, p. 15). Aunque también, como menciona Sacco (1993) se considera que mayor interacción con la comunidad conlleva a un aumento en el conocimiento respecto a los problemas de delincuencia, derivando una mayor sensación de inseguridad (Citado en Vilalta, 2012). Tal como se explica en el apartado 5.3 (Seguridad), alcanzar resultados positivos depende de las condiciones en las que se desarrolle la organización comunitaria y los vínculos que se crean con instituciones y organizaciones fuera de ella.

Revisando los factores que mencionaba Vilalta (2012), para reducir la incivilidad se requiere la provisión de servicios públicos, los cuales no son contemplados de manera formal en los instrumentos de planeación (ver 4.1 a 4.10). También se requiere la atención a la existencia de pandillas en los asentamientos a través de la provisión de equipamientos estratégicos de educación, salud o recrea-

Colonia indígena Sergio Barrios, centralidad emergente San Lucas Evangelista. Fuente: IMEPLAN

ción, proyectos de promoción laboral, entre otros. Para fortalecer el vínculo con las instituciones encargadas de la seguridad pública, generando mayor cercanía y confianza, es fundamental la mejora de la percepción del servicio, por ejemplo, a través de una mayor frecuencia de paso (ver 4.10).

Por último, el fortalecimiento de la organización comunitaria funge como punto clave, al ser determinante en la percepción de seguridad y el medio para elevar el nivel de decisión en las comunidades y convertirlas en protagonistas; por lo tanto, resulta primordial establecer los mecanismos necesarios para la vinculación de los asentamientos con las autoridades municipales a fin de facilitar los espacios que generen lugares de encuentro y propicien la cohesión social entre los habitantes. En este sentido, la organización comunitaria se podría materializar a través de espacios que propicien la construcción del tejido social, como los Centros de Inclusión y Emprendimiento del municipio de Zapopan, los cuales se desarrollan de manera conjunta entre las comunidades, el sector público, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada y otros actores interesados en incidir, detectar y atender los problemas y necesidades específicas de la zona.

Conclusiones

Este capítulo nos permitió ver los procesos de organización y de participación social al interior de los asentamientos irregulares, objeto de la caracterización. Vimos que en éstos, la organización comunitaria suele ser una reacción lógica que busca solventar necesidades básicas y comunes.

La complejidad de las acciones de organización comunitaria, y por ende, sus alcances y capacidad para cohesionar a los miembros de la comunidad, puede tomar muchas formas: desde agrupaciones juveniles que buscan solventar un sentido de pertenencia, pasando por colecta de firmas para solicitar un servicio básico, hasta agrupaciones religiosas o grupos de madres que se organizan para gestionar equipamientos deportivos.

Las pandillas son un tipo de agrupación presente en los asentamientos, sin embargo, los resultados no permiten tener certeza sobre si se encuentran vinculadas o no a la delincuencia y el crimen. A pesar de esto, es preciso incluir como premisa de diseño para las políticas de intervención en asentamientos irregulares, que el fenómeno de pandillerismo es una respuesta a las condiciones de violencia sistémica a las que son especialmente expuestos los jóvenes. Por lo tanto, para evitar su estigmatización, son necesarios diagnósticos específicos en cada comunidad que permitan determinar las características de cada pandilla, y en función de eso, ajustar las estrategias de desarrollo.

Posteriormente, la percepción de inseguridad y su contraparte: la necesidad de vivir en un entorno seguro. Esto es un catalizador de organización comunitaria. Por un lado, el crimen es el elemento central en la percepción de inseguridad, la reducción del mismo dependerá de acciones orientadas al fortalecimiento institucional, el mejoramiento de la persecución del delito y la reducción de la violencia estructural que excluye y vulnera los derechos y oportunidades de la población. Por otro lado, existen determinantes de la percepción de inseguridad (incivilidad, redes sociales, medios de comunicación, vulnerabilidad social, etc.) de los habitantes de una ciudad y en este caso de los asentamientos irregulares, que sí pueden ser abordados por acciones locales. Estos determinantes, de manera indirecta, pueden incidir en la reducción del crimen.

Asimismo, los habitantes de asentamientos irregulares han generado procesos de organización comunitaria para exigir el acceso a servicios básicos. Sin embargo, el hecho de que exista organización comunitaria no garantiza que los esfuerzos tengan éxito. Lo anterior, responde a que las acciones que una comunidad emprende para mejorar su entorno o condiciones de vida son dependientes del entramado institucional que enmarca a la sociedad civil, así como del capital social existente en la comunidad.

En este contexto, el papel de las instituciones es fundamental para revertir el desbalance actual, facilitando el empoderamiento de las comunidades al promover que sean ellas quienes lideren las acciones y proyectos, realizando las vinculaciones necesarias para que exista asistencia técnica y promoviendo una gestión del territorio adecuada para cada sitio en específico con el fin de fortalecer el capital social y político de los habitantes de los asentamientos irregulares.

La planeación urbana exige integrar la esfera social de la sustentabilidad, sólo así es que podemos pensar en un reajuste de prioridades y de procesos productivos, que permitan procesos de desarrollo económicamente equitativos y ambientalmente sostenibles.

Colonia Francisco I. Madero 2da sección, centralidad periférica Miravalle
Fuente:IMEPLAN

BIBLIOGRAFÍA

Estructura del informe

ONU-HABITAT, 2016. World Cities Report 2016. Urbanization and development. Emerging Future.

Capitulo 1

Castañón, H. 2016. Caracterización del ciudadano Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara. Guadalajara, México: ONU-Habitat.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. México, INEGI. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/

Rodríguez, R. (2012). Los asentamientos irregulares, un problema multifactorial. En E. Jiménez, y H. Cruz. Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas. pp. 76-84. México: Universidad de Guadalajara.

Rodríguez, E. 2015. Ciudadano Metropolitano el perfil del tapatío según los datos de Jalisco Cómo Vamos. Guadalajara: Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida: Jalisco Cómo Vamos.

Enlaces web consultados: https://imeplan.mx/en/entrevistas/localidad-agua-escondida-zapotlanejo

Capitulo 2

Alonso, W. (1964). Location and land use: Toward a General Theory of Lan Rent. Cambridge, USA: Harvard University Press.

Amarante, V. y Caffera, M. (2003). Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico. En Revista de Ciencias Empresariales y Economía, pp. 61-95, Montevideo, Uruguay: Universidad de Montevideo.

Arends, L. (2012). Vivienda Social en España. Cataluña, España: Universitat Politécnica de Catalunya.

Bazant, J. (2001). Periferias urbanas. México: Trillas.

Blanco, A., Cibils, V., y Muñoz A. (2014). Se busca vivienda en alquiler: opciones de política para América Latina y el Caribe. Washington DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cardozo, S., Marsiglia, M., De León, A. y Marturet, M. (2010). Trayectorias residenciales y ocupacionales en las primeras y segundas generaciones de los viejos asentamientos irregulares de Montevideo. Montevideo, Uruguay: Universidad Católica del Uruguay y Programa de investigación sobre integración social, pobreza y exclusión.

Congreso de la Unión. (2019). Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Ciudad de México, México: Diario Oficial de la Federación.

Congreso del Estado de Jalisco. (2020). Código Urbano para el Estado de Jalisco. Guadalajara, México: Periódico Oficial El Estado de Jalisco.

Dargent, E., Lotta, G., Mejía, J. y Moncada. G. (2018). ¿A quién le importa saber? La economía política de la capacidad estadística en América Latina. Washington DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.

Delajara, M., De la Torre, R., Díaz-Infante, E., y Vélez, R. (2018). El México del 2018. Movilidad social para el bienestar. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

De la Peña, G. (2015). Ciudades, diversidades y ciudades en la antropología mexicana. En Desacatos, (48), pp. 177-191. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2015000200013&lng=es&tlng=es.

Duque, R. (2017). La relevancia social de la movilidad residencial. En Papers, Revista de Sociología, 102 (4), pp. 537-541. Recuperado de: https://doi.org/10.5565/rev/papers.2498.

Germani, G. (1961). Estrategia para Estimular la Movilidad Social. En Desarrollo Económico, 1(3), pp. 59-96. Recuperado de: https://cdn.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=96315a58-7a07-11e1-83bf-ed15e3c494af.

Glaeser, E., Kahn, M. y Rappaport, J. (2008). Why do the poor live in cities? The role of public transportation. En Journal of Urban Economics, 63(1), pp. 1-24. Recuperado de https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0094119007000046?via%3Dihub.

Gobierno del Estado de Jalisco. (2001). Reglamento Estatal de Zonificación. Guadalajara, México: Periódico Oficial El Estado de Jalisco.

IMEPLAN. (2016). Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG. Guadalajara, México: Periódico Oficial El Estado de Jalisco.
INEGI. (2020). Vivimos en hogares diferentes. Recuperado de http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/hogares.aspx?tema=P.

Jiménez, E. y Cruz, H. (2012). Superada la Informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas. México: Universidad de Guadalajara.

Katzman, R. y Retamoso, A. (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. En Revista de la Cepal, 85, pp. 131-148.

Katzman, R. y Retamoso, A. (2007). Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. En Revista de la Cepal, 91, pp. 133-152.

Lomnitz, L. (1989). Cómo sobreviven los marginados. México: Editores Siglo XXI.

Magdaleno, R. (1997) Los asentamientos humanos irregulares en la zona metropolitana de Guadalajara. México: Academia Mexicana de Ingeniería.

Malik, A. y Schwab, R. (1991). Optimal Investments to Establish Property Rights in Land. En Journal of Urban Economics, 29, pp. 295-309. Recuperado de https://doi.org/10.1016/0094-1190(91)90003-P.

Morales, J. (2014). La agricultura periurbana y la sustentabilidad regional: experiencias en Guadalajara, Jalisco, México. VIII Semana de Ingeniería para un ecosistema inteligente. Conferencia llevada a cabo por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara, México.

Ruiz, G. y Solinís, G. (1988). Proceso de formación de asentamientos irregulares en Guadalajara. En Renglones, (10), pp. 53-58. Recuperado de https://rei.iteso.mx/handle/11117/1872.

Sabatini, F. (2003). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Washington DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.

Salazar, C., Puebla, C., Ponce G. y Flores, R. (2012). La vivienda en renta en México. Washington DC, USA; Banco Interamericano de Desarrollo.

Soja, E. (2014). En busca de la justicia espacial. Valencia, España: Tirant Humanidades.

Suárez, M. & Delgado, J. (2010). Patrones de movilidad residencial en la Ciudad de México como evidencia de co-localización de población y empleos. En EURE (Santiago), 36(107), pp. 67-91. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000100004.

Susino, J. (2003). Movilidad residencial: procesos demográficos, estrategias familiares y estructural social. (Tesis de doctorado). Universidad de Granada: España.

Szpac, A., Ferrero, A., Rezzoagli, A., y Galati, A. (2010). Cultura y espacio urbano. Pensar, construir y habitar la calle. En ARQUISUR Revista, 1(1), pp. 58-65. Recuperado de: https://doi.org/10.1016/0022-0531(74)90068-4.

Topalov, C. (1984). Ganancias y rentas urbanas: Elementos teóricos. España: Siglo XXI.

Vozmediano, L. y San Juan, C. (2010). Criminología Ambiental: Ecología del delito y de la seguridad. Barcelona, España: Editorial UOC.

Wheaton W. (1974). A comparative static analysis of urban spatial structure. En Journal of Economic Theory 9-(29): pp. 223-237. Recuperado de: https://doi.org/10.1016/0022-0531(74)90068-4.

Yazbek, C. (1999): O serviçio social como especializaçao do trabalho coletivo. En Capacitaçao en Serviço Social e Política Social, Mod. 2. Brasilia, Brasil: Cead.

Sitios web
Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=260186

Capitulo 3

Azuela, A. (1996). Evolución de las políticas de regularización. En A. Azuela, y F. Tomas. El acceso de los pobres al suelo urbano. pp. 219-231. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Bazant, J. (2001). Periferias urbanas. México: Trillas.

Bazant, J. (2015). Procesos de transformación territorial en las periferias urbanas. En G. Olivera. La urbanización social y privada del ejido: ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México. pp. 75-101. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). Ley General de Protección Civil. Ciudad de México, México: Secretaría General de la República.

Cruz, H. (2012). La dinámica de crecimiento de Guadalajara. En E. Jiménez, y H. Cruz. Superada la Informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas. pp. 17-28. México: Universidad de Guadalajara.

Congreso del Estado de Jalisco. (2014). Ley para la Regularización y Titulación de Predios Urbanos en el Estado de Jalisco. Guadalajara, México: Periodico Oficial del Estado de Jalisco.

Congreso del Estado de Jalisco. (2000). Ley de Vivienda para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Guadalajara, México: Periodico Oficial El Estado de Jalisco.

Congreso del Estado de Jalisco. (2020). Código Urbano para el Estado de Jalisco. Guadalajara, México: Periódico Oficial El Estado de Jalisco.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa. Ciudad de México, México: CONEVAL.

Durand-Lasserve, A. (1996). Prólogo. En A. Azuela, & F. Tomas. El acceso de los pobres al suelo urbano. pp. 9-12. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Fausto, A. (2004). Metodología para identificar los asentamientos de origen irregular consolidados en Guadalajara. México.

Galvan, A. Ojinaga, R. & Chávez, J. (2019). El ordenamiento en las tierras ejidales y los efectos en su incorporación al desarrollo urbano. Séptimo Congreso Nacional de suelo urbano, 2019. México: Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Hiernaux, D., & Villoria, A. L. (1996). Producción del espacio y regularización de la tenencia de la tierra en el Valle de Chalco. En A. Azuela, y F. Tomas. El acceso de los pobres al suelo urbano. pp. 249-276. México: UNAM.

Iracheta, A. (2015). Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización mexicana. En G. Olivera. La urbanización social y privada del ejido: ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México. pp. 19-74. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Jaramillo, S. (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

Jiménez, E. (2012). Carteles: nueve ciudades y siete países. En E. Jiménez, y H. Cruz. Superada la Informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas. pp. 234-314. México: Universidad de Guadalajara.

Jiménez, E. y Ayala, M. (2015). Los ejidos y comunidades indígenas ante la expansión de Guadalajara, 1920-2000. En G. Olivera. La urbanización social y privada del ejido: ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México. pp. 103-148. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Jiménez, E. (2012). Transformación de las viviendas y los hogares en colonias populares consolidadas. En E. Jiménez, y H. Cruz. Superada la Informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas. pp. 63-75. México: Universidad de Guadalajara.

Lopez, E. (1996). La vivienda social: una historia. México: Universidad de Guadalajara.

Magdaleno, R. (1997) Los asentamientos humanos irregulares en la zona metropolitana de Guadalajara. México: Academia Mexicana de Ingeniería.

Molla, M. (2006). El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan. Investigaciones geográficas, boletín del Instituto de Geografía. No. 60. pp. 83-109. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112006000200006

Olivera, G. (2015). La urbanización social y de mercado del ejido. En G. Olivera. La urbanización social y privada del ejido: ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México. pp. 9-18. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Padilla, G. y Jiménez, E. (2019). La regularización y titulación de los asentamientos humanos irregulares de propiedad privada en Jalisco. En A. Iracheta, L. Jaloma, y E. Soto. Suelo urbano en México, retos y oportunidades para su administración y registro. pp. 51-80. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Real Academia Española. (2019). Real Academia Española. Obtenido de https://dle.rae.es/desalojar?m=30_2

Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS). (2020). Política Nacional de Suelo. México. Obtenido de https://www.gob.mx/insus/documentos/politica-nacional-de-suelo

Rodríguez, R. (2012). Los asentamientos irregulares, un problema multifactorial. En E. Jiménez, y H. Cruz. Superada la Informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas. pp. 76-84. México: Universidad de Guadalajara.

Ruiz, I. (2014). Identificación de los asentamientos irregulares y diagnóstico de sus necesidades de infraestructura en Ciudad Juárez, Chihuahua. Investigaciones geográficas, boletín del Instituto de Geografía. No. 87. pp. 88-101. Recuperado de: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188461115300194

Silva, J. (2016). El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

Topalov, C. (1984). Ganancias y rentas urbanas: elementos teóricos. Madrid : Siglo XXI de España.

Turkstra, J., & Raithelhuber, M. (2004). Urban Slum Monitoring. Recuperado de: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.465.3193&rep=rep1&type=pdf

Universidad Nacional Autónoma de México. (2012). México, perfil del sector vivienda. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUDH). (2014). Desalojos forzosos. Folleto informativo N° 25 Rev.1. Suiza y E.U.A. Recuperado de: https://acnudh.org/load/2015/10/FS25.Rev_.1_sp.pdf

Wigle, J. (2016). De áreas verdes a zonas grises: gobernanza del espacio y asentamientos irregulares en Xochimilco, Ciudad de México. En A. Azuela. La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano. pp. 141-166. México: UNAM.

Zamorano, L. (5 de marzo del 2014). City Fix. The perfect storm: One country's history of urban sprawl. Recuperado de: https://thecityfix.com/blog/perfect-storm-one-countrys-history-urban-sprawl-luis-zamorano/

Capitulo 4

American Planning Association y Centro de Transporte Sustentable EMBARQ. (2016). Guía Práctica para la Participación Comunitaria en Parques de Bolsillo. Recuperado de: http://wriciudades.org/sites/default/files/Gu%C3%ADa_Parques_de_bolsillo.pdf

Buendía, E. (19 de mayo de 2019). Robo de luz, el otro huachicol. En Reporte Índigo. Recuperado de: https://www.reporteindigo.com/reporte/robo-de-luz-el-otro-huachicol-perdidas-crisis-financiera-productividad-rescate-cfe/

Carta Europea del Agua (1968). Recuperado de: http://tragua.com/wp-content/uploads/2012/04/Carta_Europea_del_Agua.pdf

Castañeda, J. (2019). Análisis costo-beneficio de la instalación de paneles solares en las viviendas de la población más marginada de México. México: INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C. (IMCO).

Código Penal Federal (2020). México: Diario Oficial de la Federación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref148_01jul20.pdf

Commission of Architecture and the Built Environment (CABE). (2014). The value of Public Spaces. Recuperado de: https://www.designcouncil.org.uk/resources/report/value-public-spaces

Congreso de la Unión. (2019). Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Reforma enero 2020. Ciudad de México, México: Diario Oficial de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917, reforma mayo de 2020. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

De la Cruz, B. (2004). Servicios de Agua Potable y Drenaje en Asentamientos Irregulares de la Cd. de México. Tres casos de estudio en suelo de conservación. México. Recuperado de: https://colmex.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/52COLMEX_INST/1264681120002716

Duran, J. y Torres, A. (2005). Los problemas del abastecimiento de agua potable en una ciudad media. Espiral vol.12 no.36. Guadalajara, Jalisco. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652006000200005

Fondevila, G. y Meneses, R. (2017). El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos. Gestión y Política Pública. México. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13349779004

Gábor, K. (2006). Los productos y los impactos de la descomposición de residuos sólidos urbanos en los sitios de disposición final. Gaceta Ecológica SEMARNAT N°. 79. México. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53907903

Gobierno del Estado de Jalisco. (2001). Reglamento Estatal de Zonificación. Guadalajara, México: Periódico Oficial El Estado de Jalisco.

Gobierno del Estado de Jalisco. (2014). Programa sectorial. Garantía de derechos y libertad. Dirección de publicaciones. Secretaría General de Gobierno. Recuperado de https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/721

Hinojosa, R. (3 de septiembre de 2013). México: un desastre en el agua. Reporte Índigo. Recuperado de: https://www.reporteindigo.com/indigonomics/mexico-un-desastre-en-el-agua/

Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) (2016b). Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, 2042, Versión 2.0. Recuperado el 1 de junio de 2019, de http://www.imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/PDM-Vjunta_2.pdf

IMEPLAN-ARUP. (2016). Manejo Integral de Residuos Sólidos Urbanos en el Área Metropolitana de Guadalajara. Reporte Diagnóstico. Guadalajara, Jalisco. Ove Arup International and Partners Ltd.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2014). Características del Entorno Urbano. México. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/programas/cleu/2014/

INEGI. (2020). Censo de Población y vivienda. Recuperado de:https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html

Jalisco Cómo Vamos. (2019). 6ta Encuesta de Percepción Ciudadana sobre calidad de vida 2018. Guadalajara, Jalisco: Observatorio Ciudadano.

Lagunas, I. (2016). La Guerra por las Pipas. Reporte Índigo. Recuperado de: https://www.reporteindigo.com/reporte/la-guerra-por-las-pipas/

La Razón de México. (18 de enero de 2019). Cuantifica CFE robo de luz en 25 mmdp; hay 75 mil diablitos. Recuperado de: https://www.razon.com.mx/mexico/cuantifica-cfe-robo-de-luz-en-25-mmdp-hay-75-mil-diablitos-huachicol-electrica-delito/

Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. (2012). Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 21 de julio de 2012, última reforma el 21 de febrero de 2020.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2009). Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009, última reforma el 27 de mayo de 2019.

Flores, M. (2013). Alternativas Técnicas y de Gestión para el Saneamiento en Asentamientos Irregulares. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-07052013000200008

Martínez, L. (7 de noviembre del 2017). Desiertos alimentarios: la polémica entre alimentos frescos disponibles. Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Desiertos-alimentarios-la-polemica-entre-alimentos-frescos-disponibles-20171107-0045.html

Organización Mundial de la Salud. (OMS) (2017). Enfermedades transmitidas por vectores. Recuperado de: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/vector-borne-diseases

Peñaloza, P. y Garza, M. (2002). Los desafíos de la seguridad pública en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/419-los-desafios-de-la-seguridad-publica-en-mexico

SEMARNAT. (2010). Compendio de Estadísticas Ambientales 2019. Recuperado de: http://aplicaciones.semarnat.gob.mx/estadisticas/compendio2010/10.100.13.5_8080/ibi_apps/WFServlet5c54.html

SIAPA (2014). Lineamientos Técnicos para Factibilidades, SIAPA. CAP. 3 ALCANTARILLADO SANITARIO. Recuperado de: https://www.siapa.gob.mx/sites/default/files/capitulo_3._alcantarillado_sanitario.pdf

Última Hora. (15 de marzo de 2014). El humo de quema de basura puede obstruir los pulmones. Recuperado de: https://www.ultimahora.com/el-humo-quema-basura-puede-obstruir-los-pulmones-n775151.html

UN-Habitat (2010). Solid waste management in the world's cities. Water and sanitation in the world's cities. Malta: UN-HABITAT, Earthscan.

WRI, W. R. (2018). Sostenibilidad y seguridad, visión y marco para lograr cero muertes en las vías. Washington, DC: WRI.

Enlaces web consultados:
Isla Urbana en https://islaurbana.org/

http://www.conafor.gob.mx/biblioteca/manual_bano_seco.pdf

https://www.disieco.com/principal/servicios/mas-servicios/camara-de-evapotranspiracion-para-aguas-negras/

https://www.cfe.mx/Casa/InformacionCliente/Pages/ParaContratar.aspx

https://www.cfe.mx/epsdistribucion/cumpliminetoregulatorio/Documents/PAM%20de%20las%20RGD%202018-2032.pdf

https://www.cfe.mx/epsdistribucion/cumpliminetoregulatorio/Documents/PAM%20de%20las%20RGD%202018-2032.pdf

https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/04/05/robo-de-luz-genera-perdidas-de-25-mil-millones-de-pesos-cfe-715.html

http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo83048.pdf

Capitulo 5

Andrade, J. y Carballo, E. (2011). La Vivienda popular en México , Retos para el siglo XXI. Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Bosch, A., Vanegas, G., González, J. & López, J. (2017). Pandillas Juveniles en Colombia: aproximaciones conceptuales, expresiones urbanas, y posibilidades de intervención. Unión Europea-GIZ. Bogotá: Colombia.

Castillo, H. (2004). Pandillas, jóvenes y violencia. Desacatos(14), pp. 105-126. Recuperado el 23 de junio de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2004000100006&lng=es&tlng=es.

Colorado, A. (2009). El capital cultural y otros tipos de capital en la definición de las trayectorias escolares universitarias. Memoria electrónica del Congreso Nacional de Investigación Educativa 2009. Recuperado el 1 de junio de 2019, de http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_16/ponencias/1732-F.pdf

Foladori, G. (2002). Avances y límites de la sustentabilidad social. Economía, Sociedad y Territorio, III(12), pp. 621-637. Recuperado el 1 de Junio de 2019, de https://www.redalyc.org/pdf/111/11112307.pdf

Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) (2016b). Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, 2042, Versión

2.0. Recuperado el 1 de junio de 2019, de http://www.imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/PDM-Vjunta_2.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2018). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Jalisco Cómo Vamos. (2019). 6ta Encuesta de Percepción Ciudadana sobre calidad de vida 2018. Guadalajara: Observatorio Ciudadano.

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2007). Definición y categorización de pandillas. Washington DC: Departamento de Seguridad Pública. Organización de los Estados Americanos. Recuperado el 1 de junio de 2019, de http://scm.oas.org/pdfs/2010/CP24469S-4.pdf

Rebollo, Ó. (2012). La transformación social urbana: La acción comunitaria en la ciudad globalizada. Gestión y política pública, vol 21(spe), pp. 159-186. Recuperado el 1 de junio de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000300005&lng=es&tlng=es.

Reguillo, R. (2008). Las múltiples fronteras de la violencia: jóvenes latinoamericanos entre la precarización y el desencanto. Pensamiento iberoamericano. Inclusión y ciudadanía: perspectivas de la juventud en Iberoamérica(3), pp. 205-225. Recuperado el 1 de junio de 2019, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2781567

Robles, V. (2016) De la cancha a la acción social: Dos experiencias de relaciones colectivas y comunicación para el cambio social en la apropiación del espacio público y la sustentabilidad social. Tesis de maestría. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Recuperado el 1 de junio de 2019, de https://rei.iteso.mx/handle/11117/3985

Ruiz, J. y Turcios, L. (2009). Percepción de seguridad, victimización y cultura ciudadana: sus relaciones en cinco contextos iberoamericanos. Pensamiento Psicológico, 6(13), pp. 193-202.. Recuperado el 1 de Junio de 2019, de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=80112469013

Vilalta, C. J. (2010). El miedo al crimen en México: Estructura lógica, bases empíricas y recomendaciones iniciales de política pública. Gestión y política pública, 19(1), pp. 3-36. Recuperado en 1 de junio de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792010000100001

Vilalta, C. J. (2012). Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México. México: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 1 de Junio de 2019, de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-determinantes-de-la-percepci%C3%B3n-de-inseguridad-frente-al-delito-en-M%C3%A9xico.pdf

Sitios web.

Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara [IMEPLAN] (2017). Nuevo Israel (Tonalá): Un asentamiento enclavado en la Barranca. IMEPLAN, Ruta 2042, entrevistas. Recuperado el 1 de junio de 2019, de http://www.imeplan.mx/en/entrevistas/nueva-israel-tonala

Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara [IMEPLAN] (2018a). Colonia Francisco I. Madero segunda sección: Proceso de regularización. IMEPLAN, Ruta 2042, entrevistas. Recuperado el 1 de junio de 2019, de https://imeplan.mx/index.php/en/entrevistas/colonia-francisco-i-madero-segunda-seccion

Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara [IMEPLAN] (2018b). Mosaico: Lomas de la Primavera. IMEPLAN, Ruta 2042, entrevistas. Recuperado el 1 de junio de 2019, de http://imeplan.mx/en/entrevistas/mosaico

Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara [IMEPLAN] (2018c). El urbanismo es útil sólo si le sirve a la gente: Del Cabo Martín Peña a la colonia 5 de noviembre. IMEPLAN, Ruta 2042, entrevistas. Recuperado el 1 de junio de 2019, de https://imeplan.mx/index.php/en/entrevistas/el-urbanismo-es-util-solo-si-le-sirve-la-gente?page=4