

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO RELATIVO AL INCREMENTO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA DEL ESTADO DE JALISCO.

La que suscribe, Diputada Federal Laura Imelda Pérez Segura, integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 58 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás aplicables, someto a consideración del Pleno de esta Comisión Permanente la presente Proposición con Punto de Acuerdo, al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

Los asentamientos humanos irregulares son núcleos de población ubicados en áreas o predios subdivididos, que no cuentan con la autorización del Ayuntamiento, o con ella, pero que no acataron los lineamientos y disposiciones establecidas en la autorización (DOF, 2017).¹

Es un fenómeno urbano y social que se presenta en las principales ciudades del país. Se estima que en México hay entre 7 y 7.5 millones de predios irregulares (Salazar, 2012), con un incremento de 90 mil lotes al

¹ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468237&fecha=30/12/2016

año² en las 74 zonas metropolitanas del país, que concentran cerca del 74.2 por ciento de la población nacional³. Aproximadamente el 27 por ciento de las viviendas urbanas en el país no cuenta con escrituras tomando como referencia la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018.⁴

Por lo que respecta a Jalisco y lo relativo a la historia de los asentamientos irregulares, esta no dista de la conformación de las grandes metrópolis de nuestro país.

En “Guadalajara y su región: los desafíos de la política urbana”, Wario Hernández, explica la formación de los asentamientos irregulares como causa del creciente desarrollo económico de la metrópoli, explica:

“Al inicio de los 1970, el ritmo de crecimiento demográfico y la expansión territorial del AMG distaban mucho de ser homogéneos. La metrópoli presentó un proceso de diferenciación todavía más acentuado. Así, durante esta década, el AMG se convirtió en una metrópoli doblemente millonaria y acrecentó su función regional.

“La estructura urbana se transformó cualitativamente al desplazarse algunas actividades centrales hacia los recientes asentamientos del poniente; proceso que consolidó la conurbación de Guadalajara con Zapopan y, por el sur, con Tlaquepaque. Al mismo tiempo se produjeron importantes transformaciones en la economía. A ello se sumaba, por un lado, el fortalecimiento de una política nacional vinculada al concepto de Estado benefactor que

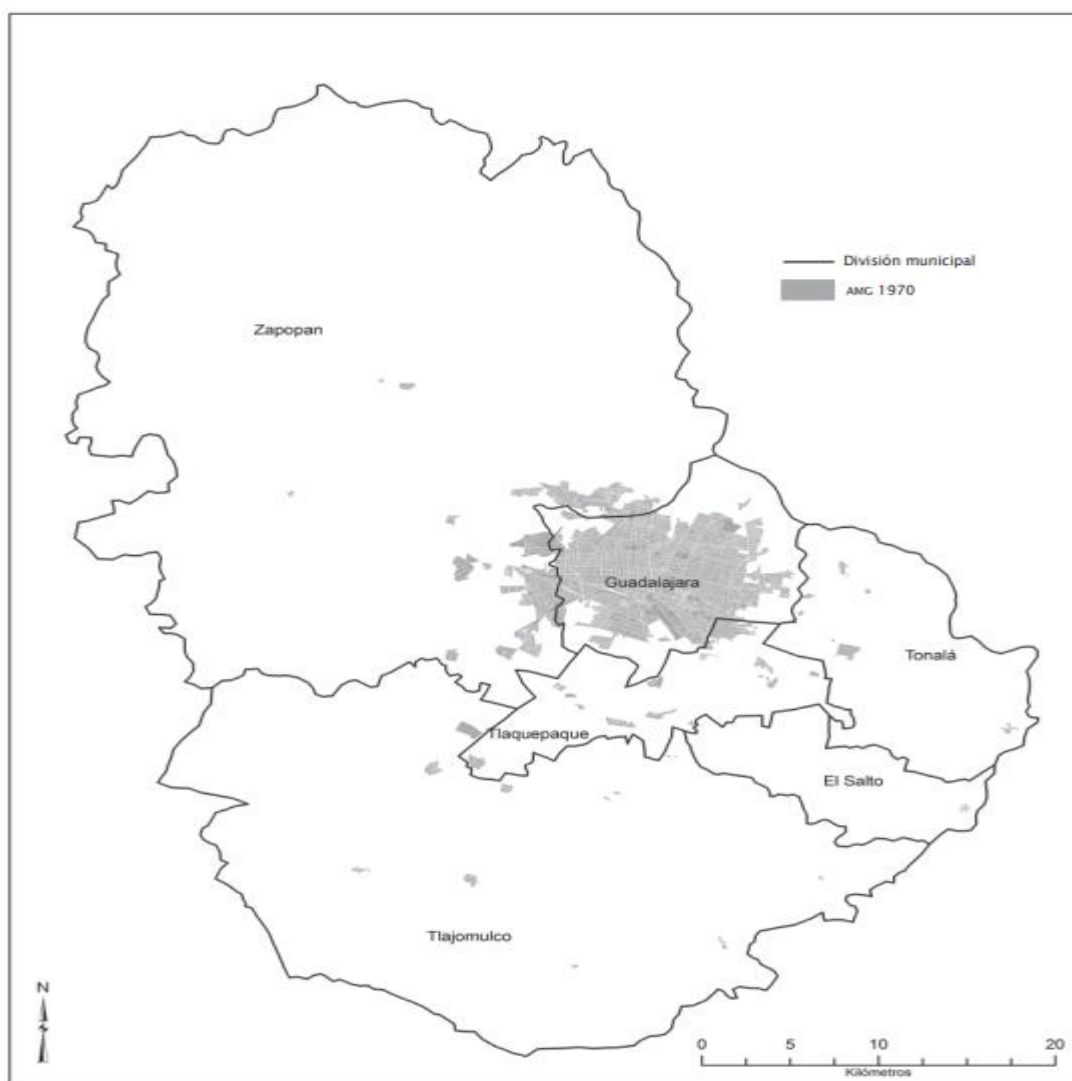
² Sedatu (2014). Diagnóstico. Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales. Ciudad de México: Sedatu.

³ Sedatu (2018). Sistema Urbano Nacional 2018. Ciudad de México: Conapo-Sedatu. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf

⁴ INEGI (2018). Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2018. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018>

opacó los esquemas de “colaboración” y de “plusvalía” en el financiamiento del desarrollo urbano; y, por otro lado, el surgimiento de los asentamientos irregulares, propiciado por la estrechez salarial, por la falta de alternativas inmobiliarias accesibles a los estratos populares y por la propia legislación agraria.”

Tal análisis puede expresarse de mejor manera en el siguiente mapa del área metropolitana de Guadalajara en 1970.



Fuente: Elaboración propia con base a la información de las cartas topográficas escala 1:50,000 y el SCINCE, 2010 del INEGI. Laboratorio de Nuevas Tecnologías del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara.

La creciente inmigración rural empezó a propiciar el fenómeno del asentamiento irregular. Los fraccionamientos de origen irregular se

empezaron a localizar en los municipios conurbados, principalmente en terrenos ejidales o comunales, y en algunos casos privados.

Los especuladores y promotores clandestinos se aprovechan para lucrar con terrenos, ofreciéndoles precios relativamente bajos a personas ajenas al ejido. De esta manera inició la ocupación y venta de terrenos ejidales que, por su régimen jurídico, no podían ser legalmente ocupados ni vendidos.

Por esta situación se desencadenaron problemas urbanos que, a diferencia de las otras metrópolis mexicanas –Ciudad de México y Monterrey–, en Guadalajara se habían mantenido en un nivel discreto. Hay que recordar que al inicio de la década la ocupación de los ejidos por los inmigrantes, en el área conurbada, “apenas equivalía al 1% del área urbanizada”⁵.

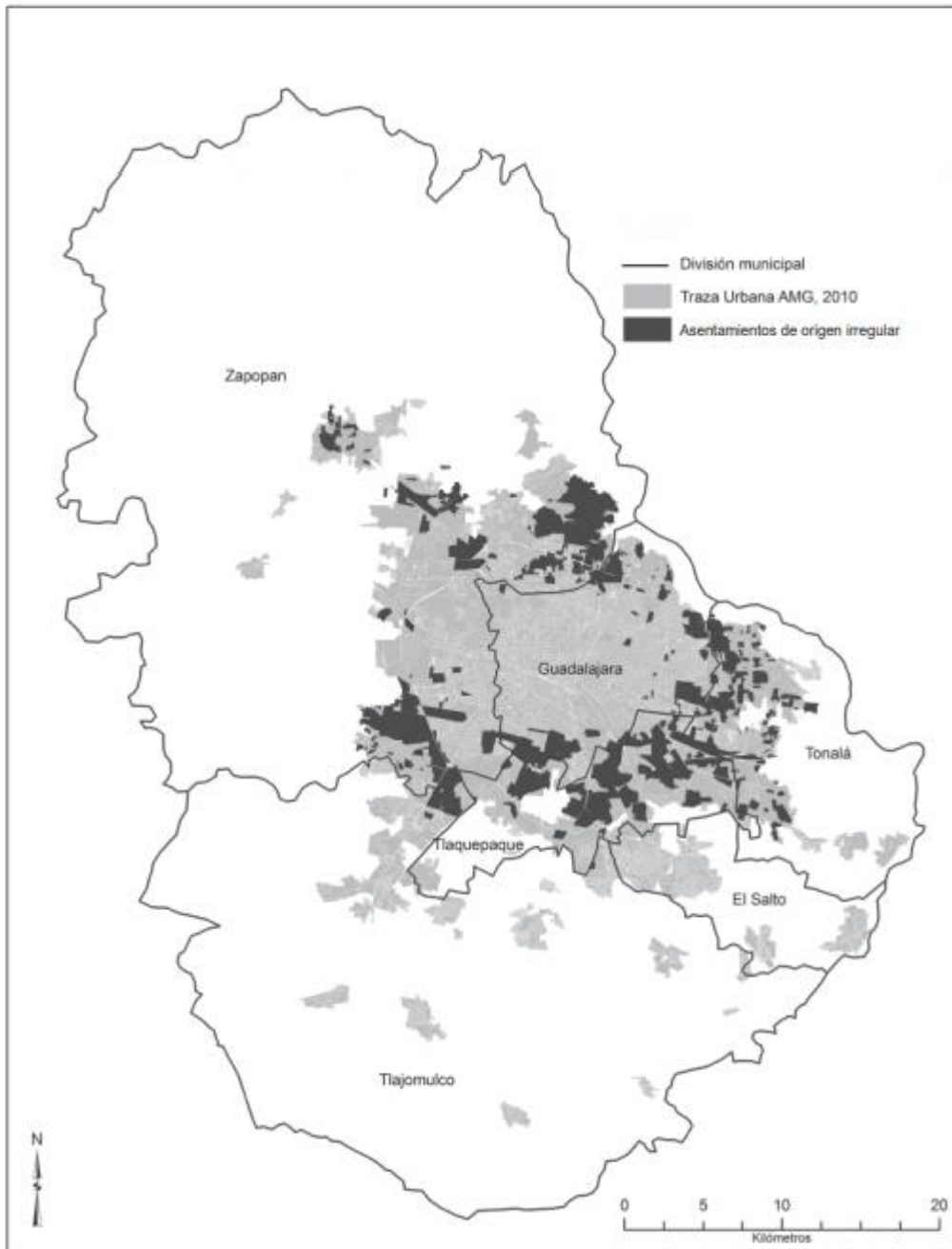
Como los ayuntamientos no les proporcionaban infraestructura ni servicios públicos hasta que regularizaron su situación, se desarrollaron en la periferia fraccionamientos con vivienda precaria carentes de los servicios urbanos más elementales⁶.

En “Dinámica espacial y de población del área metropolitana de Guadalajara”, Cruz Solís (2015) ilustraría en el siguiente mapa como crecieron tras 40 años los asentamientos irregulares. Aumentando en los municipios conurbados del que presenta una gran actividad económica como lo es Guadalajara.

⁵ Vázquez, D. (1989). Guadalajara: ensayos de interpretación, El Colegio de Jalisco, Guadalajara, México

⁶ Colonias populares consolidadas del área metropolitana de Guadalajara Retos y oportunidades Edith Rosario Jiménez Huerta Heriberto Cruz Solís (Coordinadores). Universidad de Guadalajara. 2015

Mapa 2.3. Asentamientos de origen irregular



Fuente: Laboratorio de Nuevas Tecnologías del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara.

Hablando en términos cuantitativos, Cruz, estimaba con datos del 2000, que al menos en 4⁷ de los 10⁸ municipios de la Zona Metropolitana

⁷ Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá

⁸ San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Acatlán de Juárez, Zapotlanejo y Guadalajara

de Guadalajara se tenían contabilizados alrededor de 100 asentamientos informales que abarcaban más de 1 mil 144.86 hectáreas, y como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.2. Asentamientos informales por períodos de aparición, por municipio

Municipio	Hasta 1985		1986-1993		1994-2000		Totales	
	Número	Ha	Número	Ha	Número	Ha	Número	Ha
Guadalajara	56	1,702.43	13	40.29	2	9.26	71	1,751.98
Zapopan	62	1,881.49	56	2,690.81	53	600.60	171	5,172.91
Tlaquepaque	36	1,602.93	21	1,063.34	2	85.85	59	2,752.13
Tonalá	23	673.08	65	951.20	43	449.15	131	2,073.44
Totales	177	5,859.93	155	4,745.64	100	1,144.86	432	11,750.46

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos constituida para este estudio, con información principalmente de Fausto (1999) y Jiménez et al. (2004). Las superficies estimadas corresponden aproximadamente al año 2000.

En 2015, incrementarían los asentamientos irregulares hasta tener contabilizados 364 asentamientos irregulares en el Área Metropolitana de Guadalajara, incrementando en 2019 a 458 en Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco⁹.

De acuerdo con datos del extinto Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), en 2019, se estimaba que en los nueve municipios del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) se tenían contabilizados 19 mil 281 hectáreas de asentamientos con origen irregular; es decir, 26% del territorio urbanizado. Y que a pesar de que 13 mil 495 ya se encontraban regularizados, el resto, cinco mil 786, continuaba en situación irregular. Es de destacar que, si bien la cantidad no es final porque aún hay casos no documentados, puede tomarse como la cifra oficial porque se elaboró a partir de datos proporcionados por los municipios.

⁹ <https://www.informador.mx/jalisco/Registra-metropoli-alza-en-asentamientos-irregulares-20190501-0029.html>

Es necesario resolver esta problemática que tiene un impacto social demasiado profundo. Uno de ellos y el más importante es el de la segregación socio espacial, el cual es alto, causado por la gran polarización social que cada vez se va haciendo más evidente en Zona Metropolitana de Guadalajara, siendo notable por las mayores cantidades de construcciones departamentales de lujo, zonas residenciales y comerciales que se están desarrollando en lugares exclusivos en contraparte con los municipios conurbados de Guadalajara, incrementando la mancha sub urbana que está generando cada vez más zonas de asentamientos irregulares de alto riesgo¹⁰.

La experiencia empírica más definida es la que se vislumbra en la Calzada Independencia en Guadalajara reflejándose como una barrera infranqueable que marca la desigualdad en el Área Metropolitana (AMG), con un oriente marginado y un poniente boyante. Los patrones que se encuentran son que la densidad poblacional se concentra en zonas de escasos recursos, con deficiencias en la dotación de servicios de educación, salud, agua potable y seguridad. Donde la estratificación y marginación se da en un lado en específico, el Oriente (Saucedo, 2016).

Tabla 1: Grado de marginación por AGEB en Guadalajara-2010, según CONAPO.

Grado de marginación (CONAPO)				
Grado	Poniente	Oriente	Total	
			# de AGEBS	%
Alto	0.55	0.39	2	0.46
Bajo	31.49	36.72	151	34.55
Medio	14.36	44.53	140	32.04
Muy bajo	53.59	18.36	144	32.95
Total	100	100	437	100

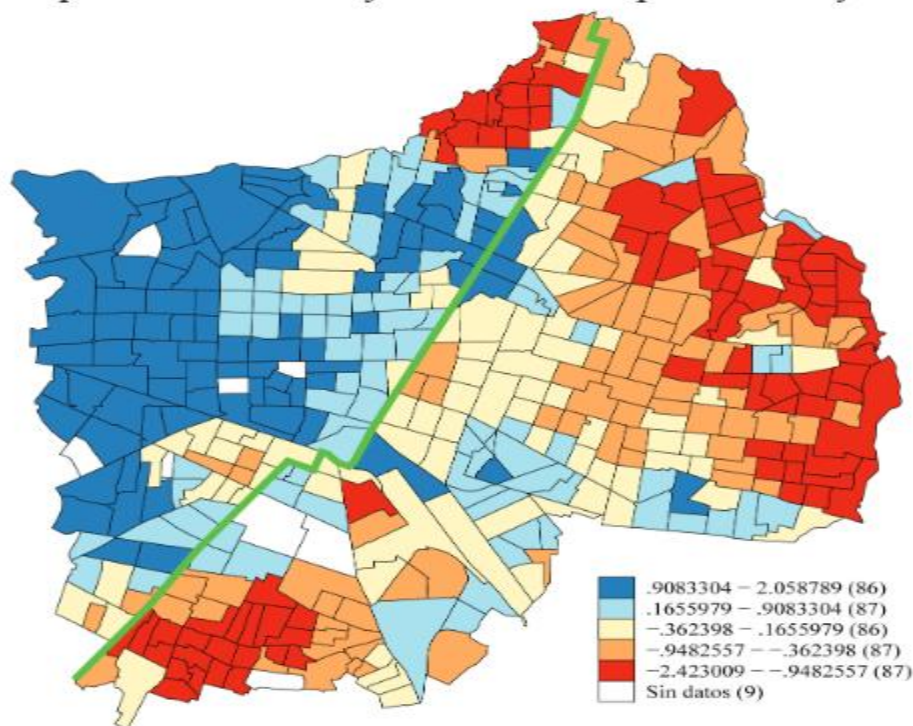
*Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO e INEGI.
Mapa 2: Grado de marginación de CONAPO*

¹⁰ <https://www.udg.mx/es/noticia/guadalajara-sufre-divisiones-que-exacerban-segregacion-socioespacial>

Donde también Saucedo (2016) logra representar por medio de una localización espacial de los estratos de Guadalajara, la estratificación. Donde el autor concluye que:

El lado oriente de la ciudad (derecho) está dominado por los AGEB's correspondientes al estrato muy bajo, bajo y medio, con algunas excepciones concentradas en su mayor parte en el sur (zona de Rio Nilo y Olímpica). Por su lado, el lado poniente de la ciudad está prácticamente integrado de AGEB's¹¹ del estrato muy alto y alto, con excepción del lado norte, el cual colinda con la barranca de Huentitán y en el cual se encuentra la colonia Lomas del Paraíso (primera y segunda sección)¹².

Mapa 4: Índice de estratificación calculado para Guadalajara.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

¹¹ Área geostatística básica (AGEB): Es la extensión territorial que corresponde a la subdivisión de las áreas geostatísticas municipales

¹²“De la Calzada para allá”: Fronteras materiales y simbólicas de desigualdad, exclusión y estigmatización en la ciudad de Guadalajara.. Available from:

https://www.researchgate.net/publication/335690429_De_la_Calzada_para_alla_Fronteras_materiales_y_simbolicas_de_desigualdad_exclusion_y_estigmatizacion_en_la_ciudad_de_Guadalajara

La planeación integral debe ser la vertiente para una próxima solución a la problemática de los asentamientos humanos que actualmente se registran en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Así lo estiman académicos como el maestro Miguel Ángel Ortega Solís, jefe del Departamento de Derecho Social del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH), quién apunta que los gobernantes deberían hacer a un lado los planteamientos a corto plazo o a la duración de su mandato¹³.

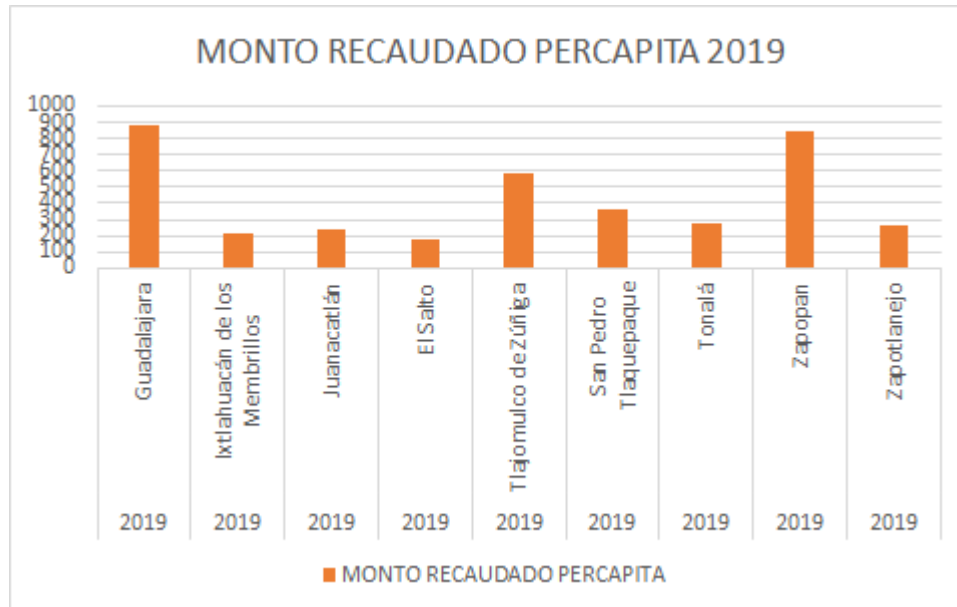
Asimismo, otras problemáticas que se desencadenan por la creación de asentamientos irregulares son los espectaculares, el tráfico vehicular, la no actualización de leyes urbanas, la falta de planes de desarrollo, la proliferación de fraccionamientos inhabitables, contaminación, los desarrollos verticales sin una estructura pública, falta de criterios técnicos y jurídicos, la impartición de leyes confusas, por nombrar algunos.

Dentro del aspecto económico puede observarse la problemática de forma más definida. De acuerdo con datos de Transparencia Presupuestaria, en 2019, se puede observar que, conforme los municipios se alejan de las zonas con más desarrollo, como Guadalajara y Zapopan, la recaudación en el impuesto predial descende y crecen los asentamientos irregulares, como ya se ilustro anteriormente.

Los ingresos de los municipios per cápita por concepto de pago predial indican que la baja recaudación puede deberse, en gran medida, por el número considerable de asentamientos irregulares. Siendo que el área metropolitana concentra más de 5 millones de habitantes. Tales efectos son notables, como el municipio de Tlaquepaque (con al menos

¹³ <https://www.udg.mx/es/noticia/asentamientos-irregulares-impiden-un-mejor-desarrollo-urbano-en-la-zmg>

138), Tonalá y el Salto. Estos municipios son los más cercanos a Guadalajara, pero son los más bajos en recaudación. Síntoma de este tipo de asentamientos.



Fuente: Elaboración propia con base en Transparencia Presupuestaria

Es urgente resolver dicha problemática, debe abordarse desde una óptica metropolitana y no municipal, coordinada además entre los tres órdenes de gobierno para lograr incidir en mitigar el aumento de los asentamientos irregulares y sus consecuencias.

Es por lo anteriormente expuesto que someto a consideración el siguiente:

Punto de Acuerdo

ÚNICO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, con pleno respeto de la división de poderes, exhorta respetuosamente al gobierno del estado de Jalisco y a los gobiernos municipales de Guadalajara, Acatlán de Juárez, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El

Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Zapopán y Zapotlanejo, que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara, para que a la brevedad hagan público un informe sobre el número de asentamientos humanos irregulares, la población en ellos habitan y las condiciones en las que se encuentran, así como de las acciones y mecanismos establecidos para la atención, regulación y planeación de los mismo.

Atentamente

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'L. Pérez Segura', with a stylized flourish at the end.

Laura Imelda Pérez Segura

Diputada Federal, Distrito XVI, Tlaquepaque, Jalisco

Palacio Legislativo a 30 de junio de 2021

Referencias:

Libros

Clara, Salazar. (2012). Los cambios al sistema de tenencia de la tierra en México y su impacto en la regularización de asentamientos informales. Ciudad de México: El Colegio de México.

Wario Hernández, E. (1993). "Guadalajara y su región: los desafíos de la política urbana", Espacio urbano, cambio social y geografía aplicada, Universidad de Guadalajara, México, pp. 213-243.

Cruz Solís, H. (2015) Dinámica espacial y de población del área metropolitana de Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Saucedo, A. & Jaramillo-Molina, "De la Calzada para allá": Fronteras materiales y simbólicas de desigualdad, exclusión y estigmatización en la ciudad de Guadalajara

Páginas de internet

http://www.cucea.udg.mx/include/publicaciones/coorinv/pdf/Colonias_populares_x1a_color.pdf

<https://decisiones.com.mx/zmo/poncitlan/instalan-comision-municipal-para-regularizacion-de-predios-en-poncitlan/>

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609774&fecha=13%2F01%2F2021

<https://www.informador.mx/jalisco/Registra-metropoli-alza-en-asentamientos-irregulares-20190501-0029.html>

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local