

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN GUADALUPE, ZACATECAS-MÉXICO

THE IRREGULAR HUMAN SETTLEMENTS IN GUADALUPE, ZACATECAS-MÉXICO

ASSENTAMENTOS HUMANOS INFORMAIS EM GUADALUPE, ZACATECAS-MÉXICO

Marisol Cruz Cruz
marisol_cruz_cruz@yahoo.com.mx
Universidad Autónoma de Zacatecas
Zacatecas-México

Humberto de Luna López
humberto_delua@yahoo.com.mx
Universidad Autónoma de Zacatecas
Zacatecas-México

Diagramación
Sindy Catherine Charcas Ibarra

Fotografía de Portada
Santiago Ardila Acero

Encuentre este artículo en
<https://revistas.uniminuto.edu/index.php/IYD/index>

Para citar este artículo / To cite this article

Cruz-Cruz, M. – Luna-López, H. (2020). Los asentamientos humanos irregulares en Guadalupe, Zacatecas-México. *Inclusión & Desarrollo*, 7 (1), pp. 30 - 44

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2019
Fecha de aceptación: 30 de octubre de 2019
Fecha de publicación: 31 de diciembre de 2019

RESUMEN

Este trabajo revisa las características de los Asentamientos Humanos Irregulares en un territorio del centro-norte de México. Comienza con las contribuciones de las diversas disciplinas que abordan los aspectos de marginación, pobreza, exclusión, uso del suelo, ausencia de planeación y planificación, territorio, sostenibilidad, salud y enfermedades, abastecimiento de agua, otros. En seguida, algunas experiencias de acciones gubernamentales para regularizar o legalizar la ciudad. Luego, se exponen las apreciaciones teóricas sobre el concepto asentamiento irregular y las implicaciones socioeconómicas públicas; desde luego los AHIs en las sociedades con alta dependencia en la intervención estatal existen fenómenos de clientelismo político que trastocan el complejo proceso de regularización de los asentamientos humanos, teniendo en cuenta la orografía, el tipo de área donde se encuentran los lotes, los riesgos del suelo, las partículas suspendidas en el aire, entre otros. Finalmente, se presentan los aspectos generales del municipio de Guadalupe y los procesos de gestación de los AHIs, que a diferencia del resto de América Latina está anclada en la búsqueda de tierras como identidad del pequeño productor, marginado y precario.

Palabras clave: asentamientos humanos irregulares, cambios territoriales, acciones gubernamentales, certidumbre patrimonial, Guadalupe-México.

ABSTRACT

This research of Irregular Human Settlements in Central-North of Mexico explains the discovery of disciplines over marginalization, poverty, exclusion, land use, absence of planning, territory, sustainability, health and diseases besides water supply and other factors. Some experiences of government actions to regularize or legalize the city. Then, the theoretical assessments about the concept of irregular settlement and the public socioeconomic implications are exposed; Of course, the AHIs in societies with high dependence on State Intervention exist political patronage phenomena that disrupt the complex process of regularization of human settlements, taking into account the orography, the type of area where the lots are located, the risks of soil, particles suspended in the air, among others. Finally, the general aspects of the municipality of Guadalupe and the processes of gestation of the AHIs are presented, which unlike the rest of Latin America is anchored in the search for land as the identity of the small producer, however associated with marginalization, poverty and the unequal distribution of productive processes that allows them to access a job.

Keyword: human settlements irregular, territorial changes, government actions, heritage certainty, Guadalupe-Mexico.

SUMÁRIO

Este artigo analisa as características de assentamentos humanos informais em um território do centro-norte do México. Começa com as contribuições das várias disciplinas que abordam aspectos de marginalização, pobreza, exclusão, uso da terra, falta de planejamento, território, sustentabilidade, saúde e doença, abastecimento de água, dentre outros. A seguir, algumas experiências de ações governamentais para regularizar ou legalizar a cidade. Em seguida, são apresentadas ideias teóricas sobre o conceito de assentamento informal e implicações socioeconômicas públicas. É claro que nos AHI, em sociedades com alta dependência da intervenção estatal, existem fenômenos de clientelismo político que interrompem o complexo processo de regularização de assentamentos humanos, levando em consideração a orografia, o tipo de área onde os lotes estão localizados, os riscos do solo, partículas suspensas no ar, entre outras. Por fim, são apresentados os aspectos gerais do município de Guadalupe e os processos de gestação dos AHI, os quais, diferentemente do restante da América Latina, estão ancorados na busca da terra como identidade do pequeno produtor marginalizado e precário.

Palavras-chave: assentamentos humanos informais, mudanças territoriais, ações governamentais, segurança patrimonial, Guadalupe-México.

Introducción

Este trabajo describe los rasgos de los Asentamientos Humanos Irregulares (AHIs) de la zona urbana de Guadalupe, un municipio urbano del Centro Norte de México. En Guadalupe 6 de cada 10 colonias son irregulares, un producto histórico, social, político y económico, gestados con la invasión de tierras de la década de los 70 del siglo pasado por los sin tierra y la descendencia de los ejidatarios -que son los pequeños productores, generalmente de temporal, producto del reparto agrario iniciado en 1930 una vez concluida la Revolución Mexicana, caracterizados por el control legal de la tierra de una superficie inferior a las 20 hectáreas, por el uso del trabajo familiar, el cultivo de maíz y frijol combinado con otras actividades asalariadas para subsistir, sin control de los precios de los bienes y servicios colocados en el mercado (de Luna, 2010)-, que buscaban ser beneficiarios del reparto agrario.

Los procesos sociales y políticos han determinado la aparición de lotes irregulares junto a la falta de tierras para el cultivo y la vivienda de las nuevas familias en formación; la ausencia de certeza del patrimonio y la generación de condiciones de bienestar, de la inequidad de distribución del ingreso y la riqueza nacional, además de la exclusión social del que eran objeto los descendientes de los ejidatarios y los sin tierra.

Aunado a lo anterior el crecimiento poblacional de las zonas urbanas y las migraciones rurales a las ciudades, junto con la incapacidad económica disponible para absorber a la creciente población con aspiraciones de un patrimonio familiar, han hecho que los AHIs, mantengan un crecimiento.

En la década de los 80s del siglo pasado se identificaban como irregulares, la colonia Tierra y Libertad, ahora son 232, de las cuáles 157 no disponen de ninguna información o es muy escasa y los que disponen de información suman 9,532 lotes o viviendas.

El total de lotes por fraccionamiento oscila entre 30 y más de 400 y el porcentaje de ocupación varía entre los rangos que van de cero a 30 y de este al 90%. No existe alguno ocupado en su totalidad. El Asentamiento Humano Irregular con mayor porcentaje de ocupación es la Ampliación de Luis Donaldo Colosio (90%) ubicado en una zona de alto riesgo (faldas del cerro y corriente pluvial).

I. Estado de la discusión: los AHIs en las sociedades actuales

Los Asentamientos Humanos Irregulares (AHIs) han sido estudiados por diversas disciplinas; resaltan la Geografía, la Arquitectura, la Ingeniería, las Políticas Públicas, la Economía, la Historia, la Antropología, la Sociología, las Ciencias Ambientales, el Desarrollo Sustentable y Sostenible y la Medicina. Este interés de las ciencias, nos permite ver, que los AHIs son estudiados desde la composición orográfica, la calidad de la tierra, el diseño de las ciudades, las casas, los barrios los edificios, (García, 2001) (García, 2010) (Acosta y Hernández,

2010).

La historia de las ciudades, sus orígenes, los problemas de vivienda por el crecimiento demográfico y la disponibilidad de puestos de trabajo, hablan de la complejidad de los procesos productivos respecto a la mano de obra, la movilidad de mano de obra a los principales centros industriales (Fuentes, 1984) (Caram y Pérez, 2006) (Ludeña, 2006) (Caraveo, 2009) (Sánchez y Díaz-Polanco, 2011).

Los AHIs permean a todas las sociedades, sean industrializadas, semi-industrializadas o en vías de industrialización, desarrolladas o subdesarrolladas, contribuyendo a la aparición de los cinturones de miseria (Aceves, de la Torre y Safo, 2004) (Caloca y Leriche, 2011). A esto se suman problemas de salud por carencia de servicios básicos como agua y drenaje (Sánchez-Vega, Tay-Zavala, Robert-Guerrero, Romero-Cabello, Ruíz-Sánchez y Rivas-García, 2000).

Las tasas de los AHIs en Asia, África y América Latina, están asociados al crecimiento poblacional, a la exclusión social y segregación espacial con implicaciones ambientales; pero permiten a los pobres el acceso a la vivienda, lo cual contribuye al clientelismo político de diversas corrientes políticas. Además, se ven favorecidos con el discurso “el derecho a la vivienda prevalece sobre el respeto a la propiedad” (Navarro, 2016) en diversos rincones del planeta.

Por ejemplo, la experiencia de Tlalpan en México expresa la prioridad de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996, de mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural y convierte en una necesidad “evitar los asentamientos humanos en las áreas de mayor inestabilidad, en las áreas riesgosas y áreas de conservación”. Este fenómeno se da cuando el suelo destinado a la vivienda se agota, ya que existe un sector de la población sin capacidad económica para acceder a los mecanismos de crédito para obtener una vivienda en el mercado formal hipotecario, es un déficit habitacional acumulativo y el incremento desde la independencia familiar incentiva el crecimiento del mercado irregular de lotes (Ruíz-Gómez, 2006).

La inexistencia de suelo para la construcción de vivienda, orilla que los necesitados de un lote recurran al suelo de conservación, lo cual coloca en riesgo el equilibrio ecológico y ambiental, perdiéndose con ello de manera paulatina, la cubierta forestal básica para el ciclo hidrológico de la cuenca. De igual forma se da el fraccionamiento ilegal de tierras en propiedad privada, ejidal y/o comunal, asentamientos que nacen en la ilegalidad ejidal, un porcentaje importante de la superficie habitable, se encuentra bajo este mismo régimen o son reservas de la biósfera (Ruíz-Gómez, 2006).

La ocupación irregular de los suelos degrada miles de especies de flora y fauna silvestres y otros recursos como la recarga de los mantos acuíferos, la captura de partículas suspendidas, la fijación de carbono, la producción de oxígeno, la estabilidad de los suelos, las oportunidades para la recreación, el ecoturismo, la investigación, la producción de plantas medicinales y los alimentos. En ese contexto

extremo, el gobierno se debe hacer responsable de revertir el crecimiento desordenado, preservar el suelo, garantizar la recarga del manto acuífero y la producción de oxígeno para la ciudad (Ruíz-Gómez, 2006).

En ese sentido, la experiencia de Tlalpan rescata las medidas implementadas. En ellas destaca la restricción del crecimiento de la mancha urbana, mediante el consenso con los líderes y colonos de los lugares para detener el deterioro ambiental; ofertar edificios habitacionales de fácil acceso a la infraestructura, respetar la normatividad de la vivienda, fijar reglas para la planeación; determinar los usos, destinos y reservas del suelo; proteger, recuperar y conservar el paisaje; clarificar los mecanismos básicos para ordenar el territorio, destacando las atribuciones del gobierno, de los grupos sociales con programas de legalización, evitando la instalación de viviendas irregulares.

De acuerdo a Navarro (2016) los AHIs existen en Asia, África y América Latina; además según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2010 un sexto de la población mundial (995 millones de personas) vivían en asentamientos precarios, esto es, sin acceso a los servicios básicos. En las sociedades latinoamericanas los AHIs, pueden representar entre 9 y 50% (Mosquera y Ahumada, 2005: 15).

En Bolivia, los AHIs y su proliferación están directamente asociados a la falta de oportunidades de acceder a la vivienda en condiciones formales, con carencias de servicios básicos de agua, electricidad y alcantarillado; pero la vivienda se ha convertido en un derecho constitucional con Evo Morales, identificando las ciudades con más AHIs, que son La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y la Ciudad de Tarija. Se encontró además que en Bolivia, el mercado de tierras es operado por grupos de paisanos (expresión usada en el oriente de Bolivia para referirse a los originarios de una zona rural que llegan a la ciudad, específicamente para los campesinos del altiplano de chulo, abarcas o aguayo), clanes familiares y otras organizaciones con presencia en la administración pública (Vargas, 2014).

Los AHIs en América Latina ocurren porque la adquisición de predios, no son adjudicados de manera legal o reconocidos por alguna instancia de gobierno. Es en todo caso, un mecanismo extra legal como la invasión de predios, cuyo propietario es otro particular o el gobierno, cuya venta o renta no se da en el marco jurídico legal reconocido por una instancia de gobierno (Bolívar Espinoza y Caloca Osorio, 2012 en Cárdenas y D'Inca, 2015: 3).

Regularmente son áreas extensas de vivienda que adolecen de infraestructura y espacios públicos como plazas, calles, andenes y edificios institucionales. Estas áreas suelen ser evitadas por los diseñadores de la ciudad; por no haberla diseñado de origen consideran que no es de su dominio. Esos AHIs varían en cada país. En México, desde la década de los 70 del siglo pasado, hay AHIs donde se habita y se trabaja (Cárdenas y D'Inca, 2015).

En las economías de Latinoamérica la construcción irregular del espacio urbano y vivienda ha sido el mecanismo por el cual los sectores populares satisfacen sus necesidades

habitacionales, debido a que no pueden acceder a la vivienda mediante los mecanismos formales, situación que se agrava bajo el neoliberalismo donde se hace imposible igualar la demanda de vivienda de la población vulnerable con las expectativas de ganancia de las empresas inmobiliarias, que conforme los mecanismos del mercado, son las productoras principales de la vivienda. Ante esta realidad, no existen estimaciones acerca de cuantos AHIs existan, pero se sabe que están en expansión y por ende un número creciente de población vive en esos espacios, normalmente marginados. En ese sentido los asentamientos urbanos irregulares exigen estrategias, acciones y políticas públicas enfocadas a regularización y a frenar su reproducción.

La producción de los asentamientos humanos responde a las causas generales antes mencionadas, sin embargo el fenómeno adquiere particularidades en cada país según las especificidades del proceso. Acorde con Di Virgilio, Guevara, y Arqueros Mejica (2014: 58) la producción de asentamientos irregulares se asocia al proceso de urbanización acelerado que vivió la región en la segunda mitad del siglo pasado y que tuvo diferentes respuestas en cada país. Por ejemplo, en Argentina, el Estado dispuso de lotes populares con financiamiento a mensualidades, enfocado a la población de bajos ingresos, a pesar de que los lotes estuvieran dentro del marco legal vigente, no significó óptimas condiciones de vivienda y medio ambiente. El neoliberalismo, cambió la normativa y dio paso a ocupaciones organizadas e ilegales del suelo urbano. En la experiencia de Brasil muestra un enorme déficit habitacional, derivado de la inexistencia de un mercado de suelo urbano encaminado a los sectores de bajos ingresos y disposición formal del suelo urbano, el resultado, urbanizaciones informales que en la mayoría de los casos se ubican en zonas de riesgo, donde la población permanece en condiciones de hacinamiento y precariedad, las llamadas favelas. El caso mexicano está marcado por el reparto agrario posrevolucionario de tal forma que la situación de informalidad urbana se explica parcialmente por los derechos de propiedad de tierras ejidales o comunales de carácter rígido, así que las tierras próximas al tejido urbano no se podían transmitir ni ceder legalmente, de manera que esos terrenos fueron ocupados de forma gradual por los sectores populares ya sea por la vía de la ocupación o loteo pirata.

Los países latinoamericanos han implementado diversas acciones con la intención de atenuar el fenómeno. Clichevsky (citado por Di Virgilio, Guevara, y Arqueros Mejica, 2014:59), distingue tres tipos de políticas de regularización: 1) aquellas que tienen por objetivo sanear la situación dominial; 2) aquellas que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental y 3) las integrales que persiguen ambos objetivos. Las políticas de regularización se implementan a través de distintos instrumentos, se han creado instituciones específicas para el tema de la irregularidad, también programas, se han elaborado decretos y construido marcos normativos. Todos estos han avanzado alineados a las políticas del primer tipo, es decir que buscan regularizar la tenencia u ocupación de los asentamientos, excluyendo la situación urbano-ambiental o dejándola para una segunda etapa. El inconveniente está en que los problemas cualitativos y cuantitativos se encuentran imbricados y este tipo de políticas no asegura la disminución de las deficiencias cualitativas. Conforme a esto, Clichevsky (2009:74) señala que los programas de regularización son

masivos y por ende de escasa focalización, mientras que las políticas de mejoramiento urbano-ambiental, están más focalizadas e implican menor número de beneficiarios. Además menciona una serie de requisitos exigidos en diferentes países para proceder con la regularización, destacan: un tiempo mínimo de permanencia en el lote, no poseer otra propiedad en el país, ser jefe o jefa de familia, no tener deudas con el estado y percibir ingresos que permitan el pago de impuestos.

La regularización de los asentamientos informales se ha impulsado con la intención de generar efectos de derrame sobre las condiciones de vida de la población, al promover la inserción social, mover capitales y facilitar la integración al mercado laboral, educación, salud, etcetera (Di Virgilio, Guevara, & Arqueros Mejica, 2014).

En contraparte la regularización exige el cumplimiento de deberes fiscales, como es el pago del impuesto predial, y los servicios de agua potable y electricidad. Ello implica mayor captación fiscal, por ende el gobierno cuenta con más fondos para el impulsar el desarrollo económico y social. Sin embargo estos procesos no se corresponden en el tiempo, unos elementos llegan antes que otros, el pago de impuestos es obligatorio e inmediato pero la dotación de servicios puede tardar años. En ese sentido, la regularización es sinónimo de impuestos más no significa que las condiciones de vida de la población aumenten, debido a que los costos de habitar aumentan al ser regular mientras los ingresos permanecen invariables (Torres, 2012).

En la medida que la regularización implica mayores ingresos fiscales que no se reflejan en una mejoría sensible en la calidad de vida de la población vulnerable, se percibe como un mecanismo de viabilidad fiscal más que una política encaminada a atenuar la condición de pobreza y marginación. Adicionalmente, las políticas de regulación masiva por su escasa focalización, corren el riesgo de legalizar prácticas fuera de la ley como el loteo ilegal, así como generar los incentivos para la reproducción del fenómeno. En ese caso, la evidencia de políticas preventivas de AHIs es escasa o poco documentada, en el mejor de los casos la construcción de vivienda de interés social se constituye como antecedente y atenuante del fenómeno pero con resultados poco significativos. Este tipo de políticas avanza sobre todo en tierras de propiedad pública donde el Estado puede actuar de forma rápida, en contraste con las tierras de propiedad privada que implican previa negociación entre las partes o en última instancia expropiación.

En México donde la irregularidad está relacionada con los cambios de uso del suelo rural de propiedad ejidal hacia uso urbano, se realizaron cambios institucionales que flexibilizaron los derechos de propiedad permitiendo la venta de terrenos ejidales, lo cual dio paso a programas de regularización masiva de asentamientos irregulares dentro de este tipo de tierras. Sin embargo la regularización no se ha acompañado de procesos de escrituración o la obtención de los títulos de propiedad, lo cual es indispensable a la hora de conflictos jurídicos.

Dentro de las experiencias de éxito relativo se encuentra el caso de la zona metropolitana de Monterrey, ante la ocupación ilegal organizada del espacio urbano se creó el

fideicomiso Fomento Metropolitano Monterrey (Fomerrey), cuya función principal es instrumentar programas que faciliten la obtención de lotes de urbanización progresiva para la población se escasos recursos, el carácter legal de estos lotes supone facilidades para que los ayuntamientos se encarguen del equipamiento urbano básico. Dentro de los resultados de Fomerrey destaca la reducción del poder que mantenían las organizaciones populares que encabezaban las invasiones (Valles Acosta & Infante Bonfiglio, 2015).

En Brasil la regularización responde a diversos criterios tales como problemas de inundaciones, además los programas suelen establecer una población objetivo sobre la cual van a actuar aunque sea un porcentaje mínimo de la población en situación de irregularidad sin trascender hacia políticas urbano-ambientales (Clichevsky, 2009).

En Argentina se ha elaborado una tipología de asentamientos irregulares, que abarca las siguientes categorías: loteos ilegales (fraudulentos), villas de emergencia, asentamientos (tomos de tierra), loteos de entidades intermedias, loteos municipales, loteos provinciales, cada uno recibe un trato diferenciado. Aquellos denominados como villas de emergencia, en localización semicéntrica han sido reubicados en las periferias mediante la construcción de enormes fraccionamientos, de viviendas de interés social, cuyo resultado ha sido la desarticulación funcional con la ciudad y mayor segregación socio espacial. Los loteos fraudulentos o la toma de tierra son excluidos de todo proceso de regularización (Monayar, 2011).

En el caso de Perú, a finales de los años noventa se implementó un programa de otorgamiento masivo de títulos de propiedad impulsado por el gobierno peruano, que implicó 1, 425,688 títulos, dejando completamente de lado las políticas urbano-ambientales (Clichevsky, 2009:75).

II. Lineamientos teórico-metodológicos y políticas públicas

La expresión asentamientos irregulares la componen dos palabras: *asentamientos* que hace alusión a la forma de apropiación del suelo donde se edifica una vivienda; y la expresión *irregular* que es la ilegitimidad del orden urbano y arquitectónico vigentes (Mosquera y Ahumada, 2005: 15).

Asentamientos humanos irregulares es un término que apareció en la década de los 40 del siglo pasado. Era empleado por los funcionarios y políticos latinoamericanos de la época para referirse a los espacios que no embonaron en los procesos de regularización urbana (Mosquera y Ahumada, 2005: 15). Existe coincidencia entre los diversos autores revisados en que los AHIs (las siglas las atribuimos a Luis Fernando Navarro López, 2016) también son conocidos como barrios subnormales, vecindad, casa chorizo, villa miseria, favela (Navarro, 2016), ciudad informal, urbanización marginal, producción social del hábitat, otros (Cárdenas y D'Inca, 2015).

Los AHIs no son exclusivos de las zonas urbanas, pero suelen pertenecer a ella. Son definidos por los movimientos poblacionales, el crecimiento poblacional y las escasas

oportunidades para acceder a la vivienda en el mercado formal hipotecario, por lo que se convierten precisamente en esa oportunidad tan anhelada de disponer de un patrimonio y anular el pago de renta.

También permitiría dejar de ocupar viviendas de renta deterioradas en zonas urbanas en decadencia (Mosquera y Ahumada, 2005) (Navarro, 2016), considerando que se encuentran en zonas marginadas, donde las políticas gubernamentales para regularizar escasean. Pierre Müller, escribió que la política pública tiene que ver con el fenómeno de la burocratización de una parte de la sociedad en el Estado para la organización de los medios en función de fines, donde la ciencia juega un rol importante en tanto que implica método, cálculo, análisis, predicción, etcétera, sea que se trate de sociedades con gobiernos altamente burocratizados o no, también, y probablemente más que nada, una política pública es causa, proceso y efecto de relaciones de poder entre los diferentes intereses en juego de la sociedad, gestionados por el Estado. Así, una política pública puede entenderse como *“un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global”* (Müller, 2002: 48 en Hernández, 2015: 34).

Las políticas públicas son un conjunto de acciones que emprende el Estado para atender problemas públicos de diversas sociedades. Su origen, se remonta a la década de los cincuenta en Estados Unidos y se ha extendido a todas las sociedades latinoamericanas (Dávila, Hurtado y Soto, 2011).

En México las acciones estatales las podemos ubicar una vez que concluyó la Revolución Mexicana. A partir de entonces, se emprendieron una serie de acciones encaminadas a reconstruir el país que había sido devastado y requería el impulso económico necesario para incentivar el mercado interno.

La acción estatal en México se ha enfatizado conforme han pasado los años, porque ha mantenido una presencia permanente en la solución de problemas públicos. Incluso se considera que posee la capacidad administrativa adecuada para solucionar las complicaciones que afectan a la sociedad, para lo cual se acuñó el término políticas públicas por Laswell en el texto *The Policy Sciences* (Laswell y Lerner, 1951), en la idea de generar conocimiento de problemas públicos desde esta perspectiva, vinculando el estudio a actores y reglas del juego (Dávila, Hurtado y Soto, 2011: 9-14).

Hablar de políticas públicas requiere de la reflexividad. Desde la conciencia del investigador, de su relación con la situación, volver sobre sí mismo para examinar críticamente el efecto que tiene su punto de vista, sus creencias académicas, políticas y sociales sobre el estudio, asumiendo la función de explicar un punto de vista y su institucionalización en prácticas y marcos de interacción. En este sentido se puede enfatizar que los problemas públicos socioeconómicos deben ser estudiados en dos sentidos, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Esto es, tener una mirada de ambas partes para saber de la efectividad de las políticas públicas, en el que se da una relación del gobierno consigo mismo y con la sociedad (Roth, 2008).

Los AHIs los asumimos como un asunto público porque está asociado a la búsqueda del bienestar familiar y de vivienda, cuyas condiciones históricamente han sido otorgados por el Estado, porque es el único poseedor de las facultades para brindar seguridad jurídica y legitimidad a la posesión de la tierra donde se edifican las viviendas. Los AHIs, se encuentran en la irregularidad jurídica de los procesos de urbanización y la construcción cuando toda una colonia o un conjunto de lotes individuales violan la normatividad urbana. En este caso, se caracteriza por instalar la casa habitación en un suelo no apto para uso habitacional y/o en situación de riesgo; el suelo es de conservación; se prevé un alto impacto ambiental y hay violación de normatividad sobre la ocupación del predio. Existe otra violación que hace caer en la irregularidad. Esta tiene que ver con la violación de la normatividad de construcción, por violar el reglamento sobre la construcción y/o incumplimiento de la normatividad mínima establecida, cuando no se aclara las dimensiones, la calidad estructural y material de la construcción o existen carencia o insuficiencia de servicios o simplemente porque se trabaja sin licencia de construcción/ ampliación/ modificación. Además, el Estado es quien tiene la obligación de brindar los servicios básicos a los habitantes y coadyuvar a realizar los procesos jurídicos para regularizar la tenencia de la tierra de una, varias colonias o lotes individuales, toda vez que la población habitante de los AHIs se asume, viven en un suelo no apto para uso habitacional, en situación de riesgo, en zona protegida, con franca violación a la normatividad en la ocupación de un predio (Connolly, 2008).

A todo ello, se suman aspectos poco valorados o considerados sobre la ocupación indebida de los suelos, como la degradación de miles de especies de flora y fauna; el riesgo de la recarga de los mantos acuíferos, la captura de las partículas suspendidas, la fijación de carbono, la producción de oxígeno, la estabilidad de los suelos, las oportunidades para la recreación, la investigación, el ecoturismo y la producción de los productos medicinales y los alimenticios. En ese sentido, el Estado es quien puede garantizar la Ley de la Vivienda, que en su artículo segundo, considera vivienda digna y decorosa la que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión y contemple criterios para la prevención de los desastres y la protección física de sus ocupantes ante los fenómenos naturales potencialmente agresivos (Connolly, 2008).

De acuerdo a las experiencias encontradas, el Estado es quien encausa las medidas para restringir el crecimiento de la mancha urbana, con mecanismos de inclusión de los líderes y colonos de los AHIs para detener el deterioro ambiental; disponer de los edificios habitacionales con facilidad de acceso; respetar y hacer respetar el código de la vivienda y su autonomía de gobierno; fijar las normas para planear y regular el ordenamiento territorial; determinar los usos, destinos y reservas del suelo, de la clasificación y la zonificación; protección, conservación, recuperación y consolidación del paisaje; clarificar los mecanismos y los principios básicos para ordenar el territorio considerando las atribuciones del gobierno local, la participación democrática de los grupos sociales vía organizaciones representativas (Ruiz-Gómez, 2006).

El término territorio ha sido utilizado para estudiar la realidad desde diversas disciplinas y perspectivas teóricas. En un primer momento fue utilizado y desarrollado por la geografía, pero desde hace unas décadas su uso se ha trasladado hacia las ciencias sociales, principalmente la sociología y la economía. El concepto de territorio es, necesariamente, flexible y dinámico, ya que se utiliza para analizar las relaciones sociales y sus nexos insolubles con el espacio, y estos se encuentran en cambio permanente (Llanos-Hernández, 2010: 208).

Existen diversas definiciones de territorio elaboradas por distintos enfoques disciplinarios, cada uno de ellos hace énfasis en los elementos de la realidad que se pretende estudiar, sin embargo coinciden en que el territorio es un espacio, esto es así por que toda actividad humana transcurre en el tiempo y el espacio. El término espacio alude a una realidad abstracta y más general, capaz de abarcar un todo, que según el contexto en el que se use, puede concebirse como un medio, un territorio, una región. Dependiendo de las intenciones del investigador, puede referirse a categorías específicas, por ejemplo, en el caso de la economía, se habla de espacio económico, en este se enmarcan las relaciones económicas que establecen los individuos (Polése & Rubiera, 2009: 51).

Al interpretar el espacio como territorio, nos referimos a la base material donde se localizan las actividades humanas, ello implica que el proceso de inversión, acumulación de capital, construcción de infraestructura y servicios, necesariamente se ubican en un lugar físico, creando diversas condiciones y relaciones en el entorno inmediato, con repercusiones fundamentales para el desarrollo socioeconómico (Iracheta, 2012:131).

Para Perló (2006:87) el territorio ha dejado de concebirse como espacio geográfico cuyas relaciones con otros territorios eran de carácter estático, ahora la dinámica y estructura del concepto, exhiben que se encuentra en cambio permanente, permeable a los procesos de cambio global, con vínculos cambiantes frente a otros territorios en función de ventajas competitivas de carácter económico y tecnológico, ya no de orden locacional o natural.

De esta manera, el territorio se concibe como una expresión del espacio, que se transforma conforme cambian las relaciones sociales que contiene (Llanos-Hernández, 2010: 219). En ese sentido, el territorio no se identifica solamente con el entorno físico, sino que incluye la acción del hombre, de manera que ha sido entendido como el espacio donde interactúan entre sí el subsistema natural, construido y social, estableciendo una relación complementaria entre territorio y medio ambiente (Gross F., 1998).

Precisamente, la acción del hombre orientada a la transformación y adecuación de su entorno, ha dado origen al concepto Ordenamiento Territorial (OT). Este surgió en Estados Unidos en la década de 1930, como una propuesta para el valle de Tennessee, que implicaba la recuperación de suelos, regulación del suministro de agua para la industria y consumo humano, programas de construcción masiva de viviendas y desarrollo urbanístico. Poco después la ordenación

del territorio surgió en Europa, vinculada a la reconstrucción de las ciudades en el periodo de posguerra (Sanabria, 2014).

De los primeros en utilizar el Ordenamiento Territorial fueron los encargados de la gestión territorial en Francia, de donde se desprenden las siguientes definiciones. Desde la geografía, Pierre Merlin (2002) definió el ordenamiento territorial como la acción y práctica de situar en la forma más conveniente a la población, las actividades y las diversas infraestructuras, con una visión de futuro y tomando en cuenta condicionamientos naturales, humanos y económicos. A partir de la economía regional Joseph Lajugie (1979) considera que el ordenamiento del territorio tiene como objetivo valorizar los recursos regionales y elevar las condiciones de vida de la población, mediante el desarrollo económico y social, a la vez que se reducen las desigualdades regionales. Bajo la perspectiva política Eugène Claudius-Petit (1950) definió el OT como la búsqueda de mayores niveles de bienestar para la población, en función de una mejor distribución de la población según los recursos naturales y las actividades económicas (estos autores citados en Hiernaux & Torres, 2008).

El OT es de carácter jurídico-normativo, plasmado en diversos programas, políticas, planes y estrategias dirigidos a la escala nacional, regional y local, donde la multiplicidad de estas medidas generalmente se guían por la Carta Europea, esta define al Ordenamiento territorial como “la expresión espacial de las políticas, social, cultural y ecológica de toda sociedad” (Gross F., 1998). De acuerdo con Sánchez (citado por Sanabria, 2014:15) dicha carta dicta cuatro principios que rigen la intervención en el territorio, que se pueden resumir en desarrollo socioeconómico equilibrado en las regiones y disminución de las disparidades regionales; mejorar la calidad de vida mediante el acceso de la población al equipamiento e infraestructura colectiva; gestión sustentable de los recursos naturales y el medio ambiente, así como el respeto a los modos de vida locales y la utilización racional y equilibrada del territorio en función de cada tipo de suelo.

Investigadores mexicanos como Hiernaux & Torres (2008:97), lo han definido como “las propuestas de organización del territorio y el conjunto de medidas tomadas por los agentes de la gestión territorial, con la finalidad de llegar a ciertas metas particulares. Estas metas pueden ser de desarrollo territorial, en el sentido de crecimiento económico y social, también de reorganización de la población y los recursos en un territorio dado, para su mejor funcionamiento económico y social, es decir hacia una mayor competitividad y crecimiento, o hacia una mejor distribución y calidad de vida de sus habitantes”.

Para otros autores como Fabo (citado por Sanabria, 2014:16) el ordenamiento del territorio es un instrumento que emplea distintas variables espaciales, sociales y económicas para relocalizar de forma óptima las actividades que se han localizado de forma descontrolada. Según Zoido (citado por Sanabria, 2014:16) el OT, es una política pública compleja, que se apoya en la planificación, en el conocimiento científico y la participación. Acorde con estas definiciones Amezcua (citado por Sanabria, 2014:17) dice que el OT debe ser democrático, global, funcional y holístico, en la medida que debe incluir a todos los sectores de la población, debe ser ecléctico con las

políticas sectoriales, locales y regionales, y debe considerar las desigualdades regionales.

Ahora con la globalización económica neoliberal, el Estado ha transferido poder y responsabilidades, estableciendo al mercado como el organizador del desarrollo económico y urbano. A nivel mundial, el resultado ha sido una urbanización basada en actividades terciarias, donde las actividades de alta tecnología se concentran en las ciudades de mayor tamaño, al tiempo que ciudades de menor jerarquía compiten en capital físico y humano, por firmas industriales desencadenadas productivamente, que tienden a localizarse en lugares que les garantizan operar a los costos más bajos.

Centrando la atención en la vivienda, Vite (2006) señala que su construcción ocurre bajo una lógica contradictoria e irreconciliable; por un lado la demanda es enorme e insolvente y por el otro, las empresas inmobiliarias actúan buscando la maximización de los beneficios. De esta forma gran parte de la construcción de vivienda en la ciudad sucede de manera informal en la periferia, mediante la invasión de terrenos y la construcción de asentamientos irregulares, en condiciones precarias.

La concentración de estatus y riqueza afecta la organización espacial de la ciudad, pues la liberalización del mercado inmobiliario ha hecho que los grupos de altos ingresos se concentren en espacios con sus propias instalaciones comerciales y de servicios, ocasionando un efecto de segregación, el cual se intensifica usualmente, mediante barreras físicas como muros o supercarreteras (Roberts, 2010).

Asistimos entonces a un crecimiento urbano excluyente, desordenado, disperso y fragmentado, que ante la lógica neoliberal se agrava, pues la inversión pública ha sufrido una disminución, lo que ha ocasionado degradación de la infraestructura colectiva y déficit creciente de servicios urbanos básicos, así como una reorientación, pues la inversión es destinada a la construcción de las condiciones materiales para el funcionamiento del capital privado.

Esto demuestra que el Estado cambió su papel de interventor por el de facilitador de las condiciones óptimas para la empresa privada, en ese sentido es posible afirmar que la planeación urbana está en crisis, pues se ha institucionalizado la no intervención del Estado, de ahí que los planes de desarrollo urbano que son el instrumento para la ordenación del territorio se hayan vuelto inoperantes (Vite, 2006).

La dinámica de expansión de las ciudades pone en riesgo el manejo eficiente de flujos de personas y mercancías, con implicaciones directas en la competitividad, la sustentabilidad ambiental y la habitabilidad, ello compromete la capacidad de generar empleos bien remunerados y reducir las desigualdades sociales, que son fundamentales para la cohesión social.

Todo lo anterior hace evidente la necesidad y urgencia de intervenir en el territorio, en específico en las periferias de la ciudad, debido a que se encuentran bajo una enorme presión derivada del crecimiento de asentamientos humanos

irregulares, los procesos de reubicación de la población de ingresos medios y altos, así como la localización de las empresas secundarias y terciarias a las afueras de la ciudad.

Los instrumentos orientados a ordenar el territorio, deben tener certeza jurídica y crear las condiciones fiscales que financien dichas acciones. El conjunto de medidas destinadas a ordenar el territorio deben trascender a las acciones aisladas y discontinuas que se han venido aplicando durante décadas, afín de lograr que de manera progresiva, dichas acciones anticipen la problemática urbana, en lugar de ir un paso atrás y funcionar como correctivos o paliativos (Bazant, 2001).

La planeación urbana y las políticas de ordenamiento territorial son de los principales instrumentos con los que cuenta la sociedad para modificar el espacio urbano. Respecto a la planeación, ésta ha perdido capacidad de incidir debido a varios factores. La globalización neoliberal, por su escala, intensidad y complejidad limita las acciones de los gobiernos locales e impone la lógica del mercado, el individualismo no solidario frena las posibilidades de organización de la sociedad, además las administraciones federales y locales, sin importar el partido político han olvidado a la planeación como vía de consecución de objetivos sociales. En cuanto a las políticas territoriales, estas siguen siendo autoritarias, impuestas a la región, ciudad y a los habitantes afectados por ellas, a pesar del creciente número de demandas sociales y una incipiente organización social (Pradilla, 2012:323).

De esta manera la ordenación del territorio, en específico el espacio urbano, exige un Estado activo en la configuración del espacio urbano y gobernantes que asuman su función de servidores públicos, dispuestos a rendir cuentas a la sociedad, por su parte la sociedad civil debe organizarse e informarse de manera que cumpla y haga cumplir sus derechos, de esa forma una renovación de la relación gobierno-sociedad hará posible una ordenación territorial sencilla, en términos socioeconómicos para la sociedad (Pradilla, 2012:324).

La planeación y su operativización, es ejercer el poder que tiene la sociedad para modificar su espacio, de manera que los gobiernos deben propiciar la acción local, la transparencia en el uso de los recursos públicos y la democratización de los procesos, en un ejercicio dinámico que permita reconocer y responder rápidamente las demandas de la sociedad.

Es urgente que las políticas de ordenamiento territorial cubran las temáticas siguientes, pues son ámbitos estratégicos para el desarrollo: 1) asumir el desarrollo como la elevación efectiva del nivel de vida; 2) territorializar la política de desarrollo y centrarse en la sustentabilidad; 3) establecer un nuevo federalismo; 4) asociar el crecimiento económico con el ordenamiento del territorio y la urbanización; 5) establecer políticas que contrarresten el deterioro social, territorial y ambiental (Iracheta, 2012).

III. Generalidades de Guadalupe

Si bien este municipio es uno de los más importantes en crecimiento poblacional, después de Fresnillo, su dinámica no obedece fundamentalmente al crecimiento natural de su

población, sino al impulso que se observa en la migración ya que alrededor del 15% de la población no nació en el municipio. Sin embargo y a pesar de que su cifra poblacional es considerable, ese no es el problema de fondo, sino la demanda que ésta genera en bienes y servicios que junto con la demanda general del crecimiento natural de la población, hacen imposible su satisfacción total. Si a ello le agregamos el crecimiento desmesurado y sin control eficaz de la mancha urbana por la proliferación de crecientes asentamientos irregulares, la situación se vuelve caótica y corta de soluciones para la administración en turno.

Actualmente la población total del municipio de Guadalupe, Zacatecas, bordea los 190 mil habitantes de los cuales se encuentran ocupando alrededor de 50 mil viviendas, lo que representa una población de cuatro personas por vivienda, misma relación aproximada a nivel del Estado.

Para poder observar la posición relativa del municipio de Guadalupe, se crea un panorama socioeconómico comparado para generar indicadores que permitan ver la posición relativa del municipio respecto al Estado de Zacatecas, utilizando el coeficiente de localización. El resultado de ese diagnóstico socioeconómico se divide en cuatro categorías: niveles de bienestar, perfil laboral, concentración de ingreso y distribución de la población por tipo de localidad.

La formación de la fuerza de trabajo de Guadalupe es 30% superior a la del Estado, para el año 2015 el grado de escolaridad estimado para Guadalupe incrementa a 11.03% y en el Estado a 8.63% sin embargo, el porcentaje de población con educación postprimaria es 30% inferior, lo que nos habla de una fuerza de trabajo polarizada en términos de capacitación. Así, el mercado de trabajo del municipio es más dinámico pues genera más oportunidades de empleo para la población al tener una desocupación inferior en 20% a la que se presenta a nivel estatal, el 3.9% de la PEA desocupada según estimaciones del INEGI para el 2015 se mantiene.

Al analizar las condiciones de vivienda en Guadalupe encontramos que 96 de cada 100 viviendas cuenta con drenaje, de acuerdo a las estimaciones realizadas por el INEGI en la encuesta intercensal 2015 se alcanza el 98.18% de las viviendas particulares habitadas y más del 97% cuenta con electricidad, cuya proporción se desplaza hasta alcanzar el 99.71%; mientras que en agua entubada presenta un ligero rezago pero se mantiene en niveles satisfactorios de 94.1% para llegar a 2015 a 98.03%, por lo que se puede señalar que en general, la cobertura de servicios urbanos básicos es ligeramente superior en los municipios en comparación con el Estado.

Según los hallazgos, la población del Estado para 2010, obtiene ingresos más bajos de los que se perciben en Guadalupe, pues por un lado el porcentaje de trabajadores que gana hasta un salario mínimo es 40% inferior en este municipio. Por otro lado, la proporción de trabajadores que gana más de dos salarios mínimos es 50% superior en Guadalupe. Para el año 2015 de la población ocupada del municipio, el 5.73% recibe hasta un salario mínimo, 23.47% de uno a dos salarios mínimos y 61.04% más de dos salarios mínimos. Este hecho dejar ver porque Guadalupe se ha vuelto un foco de atracción

de la población en los últimos años.

La dinámica de crecimiento demográfico del municipio en comparación con los ritmos que se presenta a nivel estatal es ampliamente superior, mientras que el proceso de urbanización en Guadalupe se encuentra en una fase avanzada, pues el grado de urbanización (77.9%) es superior al grado de urbanización nacional (72.3%) en 5.6%.

Al ritmo de crecimiento actual, la población se duplicará en 17 años, lo que implica que el gobierno y la ciudad deben preparar el equipamiento urbano para atender el doble de población: vivienda, agua potable, drenaje, electricidad, instituciones de educación, salud pública, justicia, vialidades, empleo etc.

Este crecimiento poblacional y la expansión física de la ciudad, se da de manera formal e informal presionando la periferia urbana, donde se mezclan asentamientos irregulares y desarrollos inmobiliarios, que surgen y se expanden sin orden ni control, a un ritmo superior al de las capacidades de regulación del gobierno municipal.

IV. Origen de los AHIs en Guadalupe

El origen de los AHIs en Guadalupe lo ubicamos en dos etapas históricas. La primera abarca la invasión de tierras ocurrida en la década de los 70 hasta finales de la década de los 90 del siglo pasado. La segunda etapa contempla los 17 años del actual siglo. En ambas etapas su origen ha sido la misma: la exclusión social. Los AHIs en Guadalupe, independientemente de su ubicación, se caracterizan por las condiciones insalubres, y se encuentran excluidos de los programas sociales de diversas instancias. Son AHIs porque carecen de certeza jurídica en la adquisición, la ubicación y proliferan como casos individuales, porque al acudir a solicitar permisos de construcción, resultan improcedentes por la irregularidad del lote, y la instancia correspondiente solicita que la mayor parte de la colonia o fraccionamiento esté construida para poder iniciar los procesos de regularización.

Los lotes de los AHIs no siempre son adquiridos con conocimiento de su condición de irregularidad. Las adquisiciones suelen ser compras de buena fe, por lo económico, por las facilidades en los pagos, pero sin oportunidades de acceso a servicios básicos y condenados a la pobreza en varios casos. Frente a estas condiciones adversas, los habitantes de las colonias o fraccionamientos han optado por organizarse para bajar recursos e introducir los servicios básicos, pero sin resolver el tema de la irregularidad.

Los AHIs se gestan en la población que se encuentra al margen del reparto de tierras y cuando acceden a un lote habitacional, ingresan a la exclusión de la ciudad, de la seguridad, de los servicios básicos y de la certidumbre jurídica del patrimonio familiar que comienzan a formar, por la incapacidad económica de realizar adquisiciones en el mercado formal hipotecario de la vivienda.

a. El movimiento de los sin tierra

En la década de los 70 del siglo pasado, en Zacatecas se gestó un movimiento social y político que provocó la última reconfiguración agraria. Este movimiento encabezado por el Frente Popular (ahora Frente Popular de Lucha) buscaba la dotación de nuevas tierras para el cultivo, para los hijos de los ejidatarios y los sin tierra. Se esperaba derivara en la creación de centros de población, ampliación de los ejidos, colonias y fraccionamientos rurales.

Esa lucha encabezada por académicos de “izquierda” de la Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”, era un movimiento sentido por la sociedad afectada por los latifundios, con 20 o 30 años de estancamiento en los trámites agrarios, lo que facilitaría y detonaría la invasión de tierras en diferentes puntos de Zacatecas (Rivera, 2013). El movimiento evidenció que el control político de la población rural se encontraba en reconfiguración, lo cual se expresó en la confrontación y la violencia en diversas localidades de Zacatecas, pero fue una lucha que finalmente derivó en la repartición de tierras para habitarlas.

Con las aportaciones de Rivera y de las entrevistas, se infiere que la invasión de tierras se dio por la necesidad de disponer de un predio por los sin tierra y los descendientes de los ejidatarios; que al concluir la lucha fueron dotados de una superficie de tierra para habitarla pero no para producirla.

Los AHIs en Guadalupe están vinculadas a la invasión de tierras de la década de los 70's, porque a cambio de liberar las tierras de los ejidos invadidos, el gobierno federal mediante Decreto Presidencial le otorgó 154 hectáreas de tierra a los sin tierra y descendientes de ejidatarios agrupados en el frente popular.

Originalmente la lucha por la tierra para la descendencia de los hijos de los ejidatarios y los sin tierra era por un predio de cultivo y porque carecían de un lugar para habitarla, o asentarse. Las tierras de los ejidos se encontraban ya repartidos. Por eso, el producto ganado, resumido en lotes de vivienda fueron los que demostraron que la necesitaban.

Sin embargo, en el acuerdo suscrito, el reparto de las tierras ganadas para habitarlas quedó en manos de los líderes del movimiento, como los únicos que podrían realizar el reparto y las asignaciones de lotes. Los lotes distribuidos fueron los ubicados en el noreste de la ciudad, que comprende todas las secciones de Tierra y Libertad. Los AHIs de los sin tierra del municipio de Guadalupe, se ubican en las faldas del cerro, como es el caso de la Primera, Segunda y Tercera Sección de Tierra y Libertad.

El caso de las secciones de Tierra y Libertad es excepcional, por la existencia de un decreto Presidencial para regularizar las tierras. De acuerdo a los testimonios de los entrevistados, en el inicio de la formación de Tierra y Libertad, se siguieron y respetaron los lineamientos de la proyección urbana, la ubicación de las manzanas y cada lote previsto en la colonia. No obstante, el envejecimiento de los líderes sociales, los relegó de estos procesos. Con esto se dio paso a la injerencia y acciones de los nuevos o jóvenes líderes, reconocidos social

y políticamente, que realizan nuevas lotificaciones, dejando de lado la proyección urbana prevista en el Decreto Presidencial, llevando al caos y desorden que se tiene actualmente, ocupando áreas verdes y de reserva.

A la par, comenzaron a gestarse otros AHIs, donde actualmente se encuentra, el Ojo de Agua de la Palma, Ives Limantur al suroeste de la ciudad y La Condesa al Sureste de la Ciudad. Éste último, es el que creció con mayor orden. Todas ellas para finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa. También están ubicados alrededor de toda la mancha urbana, cerca o sobre los arroyos y la descarga del drenaje como Luis Donald Colosio y Arte Mexicano. Esta condición vuelve vulnerable a los habitantes ante los cambios climatológicos.

b. El papel del ejido Villa de Guadalupe

La gestación de los AHIs también ha estado vinculada al Ejido. Este proceso inició en la década de los noventa, con la creación de los asentamientos humanos de lo que hoy son las Colonias La Victoria y la Ejidal, generadas vía expropiación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORET), para dotarles de una vivienda a los hijos de los ejidatarios.

Teniendo como antecedente la expropiación de tierras de CORET y el crecimiento poblacional, el Ejido inició un proceso de lotificación, en la década de los noventa. A la par, este proceso se convirtió en un capital político y en un círculo vicioso de diversos grupos políticos y organizaciones sociales, desvirtuándose los objetivos iniciales de dotar de un lote a los sin tierra (sean hijos de ejidatarios, excluidos o necesitados del apoyo y respaldo social para adquirir un patrimonio). De esta manera, la presión social se convirtió en un negocio político y una forma lucrativa para acceder a dinero a base de las carencias patrimoniales de los necesitados.

Hay áreas verdes habitadas que originalmente son propiedad ejidal, pero han sido invadidas con la construcción de las viviendas y reclamadas por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Se trata de arroyos en propiedades privadas, que el Ejido donó para áreas de recreación y con los años han aparecido sus propietarios.

Otros espacios donados para canchas, salones, parques, iglesias también han surgido propietarios privados, dejando a los fraccionamientos o colonias sin área de recreación. La colonia con mayor antigüedad data de hace 20 años. Se trata de lotes adquiridos a un precio de 3 mil pesos originalmente y su precio actual supera los 100 mil pesos. El ejido tiene 27 fraccionamientos irregulares de más de 400 lotes cada uno. Otro aspecto es la reventa de lotes hasta por tres veces y los vendedores ya han fallecido. Un tema ausente en el ejido es la importancia del equilibrio en el medio ambiente.

c. El mercado formal de la vivienda

Después de los noventa, la lotificación de tierras para casa habitación se convirtió en un negocio privado, permitiendo la aparición y el fortalecimiento del mercado formal de la vivienda hipotecaria, con la consecuente proliferación de

diversas constructoras legalmente establecidas, que no han escapado ni son ajenas a las irregularidades y su funcionamiento en términos de competencia desleal.

La secuela de las prácticas que han llevado a la proliferación de los AHIs, acompañados del lucro político, económico y social, es que actualmente existe un estimado de 10 mil lotes edificadas en áreas de reservas. En 2001, el Ayuntamiento de Guadalupe inició y tomó en sus manos diversas encomiendas, pero la regularización no se ha concretado.

En Guadalupe, existen 154 hectáreas de áreas verdes, que con el paso de los años han sido lotificados (plano del Instituto de la Vivienda). La participación de la figura del Ejido en los AHIs y los mercados formales de vivienda, se explica por la intervención del mismo al vender sus tierras para no seguir con la práctica agrícola, por los elevados costos de producción y precios bajos de la venta de lo producido en sus tierras.

El papel de las constructoras se afianza desde el 2006, cuando se da una venta acelerada de tierras de los ejidatarios y como fraccionadores están dispuestos a adquirir tierras a bajos precios, principalmente de las tierras de las viudas, por ser las más vulnerables y facilidad de acceso para concretar la compra-venta de tierras.

De acuerdo a la información del Ejido Villa de Guadalupe, las constructoras sorprendieron a los ejidatarios dispuestos comprar para lotificación. Esta situación motivó al mismo ejido a iniciar procesos de lotificación, pero no se contemplaron los planos, los diseños y olvidaron la normatividad del Código Urbano, lo que ha impedido la regularización y escrituración de los lotes.

La buena fe de la adquisición de las viviendas también predomina cuando ésta se realiza mediante el mercado formal de la vivienda, porque el comprador o consumidor final no necesariamente está enterado que su casa habitación se encuentra en una calle o un área verde. En los fraccionamientos de las constructoras existen varias viviendas edificadas en espacios destinados a calles.

Las constructoras legalmente establecidas, pese a operar en la legalidad, han afectado miles de especies, de flora y fauna entre los que destacan los nopales, huizaches, mezquites y pirules; conejo, víbora, rata de campo, liebre y paloma respectivamente.

V. El derecho a la vivienda

El acceso a la vivienda es un derecho establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 4, reconoce la igualdad de los hombres y las mujeres y en su párrafo séptimo establece que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (CPEUM, 2017: 8).

El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) en su apartado Desarrollo social para un México incluyente,

reconoce la desigualdad de ingresos, la discriminación y los limitados accesos a los servicios de salud y vivienda digna, por lo que su acceso debe ser efectivo. Incluso en el apartado específico de Acceso a vivienda digna, infraestructura social básica y desarrollo, se contempla la regularización de la vivienda (PND, 2013: 18-54) con el fin de proveer un entorno digno.

Por su parte en el Plan Estatal de Desarrollo de Zacatecas (2016-2021), contempla impulsar las mejores condiciones que mantengan una relación armoniosa entre el hombre y su entorno. En ese sentido en el Eje 4 dedicado al medio ambiente y desarrollo territorial, se establece como objetivo generar las condiciones de equilibrio entre las necesidades de desarrollo de una población en crecimiento y su impacto inherente al medio ambiente y el territorio, logrando la sostenibilidad de los recursos naturales y que los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros y sostenibles. Para ello se establecen acciones que permitan paliar hacia ese objetivo que de manera específica en el punto 4.7.1, de impulsar el desarrollo territorial equilibrado mediante el fortalecimiento de las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres ordenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial.

En el mismo sentido se establecen las acciones de los puntos 4.7.4 y 4.7.5 relacionados con el impulso a la regularización de la tenencia de la tierra en predios urbanos y fraccionamientos rurales y la modernización catastral registral respectivamente.

En el primero, mediante la promoción de las acciones interinstitucionales necesarias para la realización de trámites sobre titulación y/o regularización de viviendas y colonias a bajo costo. En cuanto al segundo, a través la consolidación del programa de modernización del catastro y registro público del Estado, así como la incorporación y regularización de propiedades no registradas.

De igual forma en el punto 4.8 tiene como objetivo el de contribuir al crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, procurando la sustentabilidad de las viviendas y la atención de necesidades para el mejoramiento de las mismas, que impactan la calidad de vida de la población. En ese sentido se tienen las siguientes acciones desplegadas en el punto 4.8.1 de promover y ejecutar la construcción de vivienda ordenada y sustentable, a partir de conformar un banco de reserva urbana para vivienda y fortalecer programas de urbanización e integración de los asentamientos informales (P.E.D., 2017-2021).

En la misma tónica a nivel del municipio de Guadalupe en la Línea estratégica 4.6 del Plan Municipal de Desarrollo de Guadalupe 2015-2018, tiene como objetivo normar el crecimiento ordenado del municipio acorde a los instrumentos rectores de la planeación urbana, así como regularizar los asentamientos humanos dotándoles de la certeza jurídica a sus poseedores y con ello garantizar el patrimonio familiar. Para ello se ha impulsado un amplio programa de regularización, empatando las acciones con las instancias estatales y federales que intervienen en la regularización de la tenencia de la tierra, otorgando beneficios a familias poseedoras de lotes y viviendas

en asentamientos irregulares (P.M.D.G., 2015-2018: 86).

Como se ha manifestado, a nivel de los tres niveles de gobierno se atiende de manera puntual el problema de la vivienda en sus diferentes vertientes como parte del patrimonio del núcleo familiar. Sin embargo las acciones de gobierno manifiestan limitaciones y fisuras por las cuales se filtran y correlacionan los problemas específicos, propios de la adquisición de éste patrimonio, generando un problema de los AHIs que si no se ponen límites implica la proliferación de un caos en el crecimiento urbano. De acuerdo con Vite (2006), la vivienda y su construcción ocurre bajo una lógica contradictoria e irreconciliable; por un lado la demanda es enorme e insolvente y por el otro, las empresas inmobiliarias actúan buscando la maximización de los beneficios que, al no contar con el ingreso necesario para adquirirla en el mercado formal a pesar de que gran parte de la población trabajadora del municipio está por encima de los tres salarios mínimos, ésta recurre al mercado subterráneo. De esta forma gran parte de la construcción de vivienda en la ciudad sucede de manera informal en la periferia, mediante la invasión de terrenos y la construcción de asentamientos irregulares, en condiciones precarias.

Ante estas consideraciones generales en torno a la vivienda y su problemática, es pertinente dejar en claro la participación de otras instancias y organismos que contribuyen a la generación de los AHIs de manera directa (ya sea porque hacen caso omiso de su responsabilidad al supervisar o dar un determinado veredicto) e indirecta (al desconocer el proceso en el que se encuentran inmersas o su laxitud ante la norma).

a. El Código Urbano

En la actualidad, el ser humano utiliza la norma como herramienta invaluable para llevar a cabo un sin fin de actividades de todo tipo. En ese sentido se puede hablar fundamentalmente de la norma jurídica. Sin embargo existen otras de carácter económico, social, cultural, de política entre otras.

Para el análisis de los AHIs se debe hacer referencia a la norma establecida dentro del Código Urbano de una determinada ciudad. Para el caso, se debe hacer referencia al Código Urbano del Estado de Zacatecas. En él se establecen los mecanismos que debe seguir el proponente para fundar y establecer un fraccionamiento o colonia en un espacio territorial determinado, además de las atribuciones que tienen los comités estatales y municipales, así como el mismo Ayuntamiento. En este caso el de Guadalupe, Zacatecas.

De esta forma, el Código urbano de Zacatecas sintetiza las funciones para todos los municipios de este territorio. Actualmente instituciones y habitantes somos regidos por la reforma que se le dio al Código Urbano el 03 de diciembre de 2014.

En él se estipula en el Artículo 14 que para la aplicación del Código Urbano son autoridades competentes

el Gobernador Constitucional del Estado, la Secretaría, la Secretaría de Finanzas del Estado, el Ayuntamiento, la Comisión del Patrimonio Cultural y la autoridad judicial, en su caso. De igual forma en el Artículo 15 señala que son organismos u órganos auxiliares de las autoridades encargadas de aplicar este Código, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, la Comisión Estatal, la Comisión Municipal, los Comités Municipales para la Planeación del Desarrollo de los Municipios y las Comisiones de Conurbación que se establezcan en el Estado.

VI. Tipología de los AHIs

En Guadalupe 6 de cada 10 colonias son irregulares. De las poco más de 400 colonias, 232, equivalente al 58% son asentamientos humanos irregulares. Cabe destacar que de las 232 solo 75 disponen de información sobre la propiedad, certeza jurídica, número de parcela, número de título, antigüedad de la irregularidad, número de lotes, porcentaje de ocupación, nivel de riesgo, tutor jurídico y posible vía de regularización. En tanto 157 muestra ausencia de datos porque se adolece de recursos para hacer trabajo de campo. Este problema afecta a más de 40 mil guadalupenses, lo que equivale a un porcentaje de alrededor del 20% de la población total y contabilizando más de 10 mil viviendas afectadas. Aunque no está cuantificada de manera puntual, la población que está inmersa en esta problemática se distingue por ser de bajo nivel educativo y de ingresos.

La integración de la información sobre los AHIs en Guadalupe inició en el 2010, vinculado más a un proceso masivo de retiro de trabajadores del Ayuntamiento (que ha impactado en el desarrollo de las actividades porque la incertidumbre de los trabajadores es latente), que a una necesidad de ordenar y regularizar los lotes.

El Ayuntamiento destinó a un grupo de trabajadores, en su mayoría abogados, para estas actividades. Dispone de un equipo multidisciplinario integrado por un abogado, un arquitecto, un agrónomo y un contador, que para las funciones de territorialización son tutores legales de un determinado número de AHIs pero su contrato es de auxiliares administrativos.

En lo general, los tutores de los 232 AHIs se han encargado de integrar los expedientes de cada uno y realizan gestiones para regularizar los lotes de personas de todas las edades, independientemente de la condición, raza, etnia, religión. La disponibilidad del equipo multidisciplinario ha sido poco aprovechado por la dependencia de Ordenamiento Territorial. La acción de los miembros se ha enfocado más en base a su formación.

De esta manera, hay quien se ha dedicado a ordenar expedientes, hacer solicitudes para factibilidades en diferentes instancias gubernamentales, acudir a campo (los polígonos) para conocer los fraccionamientos; o bien asesoran a los propietarios individuales, a los fraccionadores particulares, a los invasores, revisar los documentos pero sin dar seguimiento; también, encauzar a los propietarios individuales o fraccionadores para conducirse por la vía legal, al tener conocimiento previamente en los detalles del tema; incluso integrar expedientes, cuidar el cumplimiento de los requisitos para regularizar el lote o polígono, rastrear información individual o del polígono; hay

quien asesora, encamina a la población que adquirió un AHIs y conocer el estado que guarda el expediente; uno más lo asocia al trabajo de campo, con visitas a los fraccionadores y apoyo a los otros tutores.

La actividad no es homogénea, la información se comparte poco y eso se refleja en los resultados. Además se carece de un reglamento, normatividad y manual de operaciones. En este apartado se muestra una clasificación de los AHIs por antigüedad y características generales, que permite conocer algunos aspectos que indiquen si pueden o no regularizarse.

La regularización de los AHIs tampoco se ha logrado porque lo vinculan directamente con el Ordenamiento Territorial de los funcionarios que son removidos cada trienio y regularizar no necesariamente conlleva a un ordenamiento territorial. También ha impactado la voluntad y el oficio político para regularizar la situación.

a. Los AHIs de 20 años

La información reunida muestra que 18 colonias tienen 20 años de encontrarse en situación de irregularidad (El Triángulo, Jacarandas, 2da Sección de Luis Donaldo Colosio, San Judas Tadeo, Jesús Pérez Cuevas, Olimpias I, II, III y IV, Roussell, El Agua, Guadalupe Campestre, Américas I, II y III, Universo I y IV y Ampliación la Fé).

De éste primer grupo de AHIs con mayor antigüedad, sólo El Triángulo se encuentra en área verde y cerca de un arroyo. La mayoría fueron fraccionados por personas físicas y tres aparecen como propiedad del municipio (2da Sección de Luis Donaldo Colosio, Jesús Pérez Cuevas y Ampliación La Fe).

El total de lotes en situación de irregularidad de los AHIs con 20 años de antigüedad es de 2, 307. El mayor número de lotes se ubica en Américas I con 471; le sigue San Judas Tadeo con 254 y hay siete que superan los 100 lotes pero es inferior a 200 (Jacarandas con 167; 2da Sección de Luis Donaldo Colosio con 182; Américas II y III con 161 y 148 respectivamente; Olimpias IV con 138; Universo I y IV con 122 y 140 respectivamente. Los AHIs con un número inferior a 100 lotes son Jesús Pérez Cuevas con 80; Roussell con 68; El Agua con 82; Guadalupe Campestre con 70; Olimpias II y III con 88 y 96, respectivamente y Ampliación la Fe con 40.

En este grupo de AHIs el tamaño está directamente relacionado con la proporción de ocupación, porque los porcentajes más altos se concentran en los espacios pequeños como Jesús Pérez Cuevas con 80% y tiene 80 lotes; El Agua con el mismo porcentaje de 82 lotes y Ampliación La Fe con el 80% de un total de 40 lotes. Le siguen la 2da Sección de Luis Donaldo con 75% y 182 lotes; Roussell con 70% de 68 lotes; El Triángulo el 50% y el resto oscila entre 5 y 40%. Incluso las Américas I de 471 lotes, sólo tiene ocupado el 30%. De manera sintética por AHIs se observan las siguientes particularidades:

De los 18 AHIs, 9 tienen expediente completo pero reportan una ocupación de 3 a 40% (Olimpias I, sin dato de número de lotes con 3% de ocupación; Guadalupe Campestre con 70 lotes y 5% de ocupación; Américas II con 161 lotes

y 40% de ocupación; Américas III con 148 lotes y 5% de ocupación y; Olimpias II con 88 lotes y 10% de ocupación).

Cuatro AHIs están ubicados en zona de riesgo por escurrimiento pluvial y riesgo geológico pero con alto índice de ocupación. Se trata de la ampliación Luis Donaldo Colosio con 182 lotes y 75% de ocupación; San Judas Tadeo con 254 lotes y 20% de ocupación; Jesús Pérez Cuevas con 80 lotes y 80% de ocupación y Ampliación La Fé con 40 lotes y 80% de ocupación).

Y un AHI se encuentra en área verde (Jacarandas, con 167 lotes y 10% de ocupación) y uno más se encuentra en área de crecimiento (Américas I con 471 lotes y 30% de ocupación). El resto no cumple los requisitos, pero se dispone de información parcial como el nombre del fraccionador, su antigüedad y el índice de ocupación (El Triángulo, Roussell y El Agua).

b. Los AHIs de 18 años

El segundo grupo de AHIs suman un total de 22. Todos ellos con antigüedad de 18 años. Lo integran San Cosme, Bellavista, Braulio Santana, Loma Bonita, Fátima, Valles de San Ramón, Progreso Nacional, Boulevares, Niños Héroes, Santa Inés, Ciudad Deportiva, Vista Hermosa, Camino Real, El Triunfo, Bosques de Guadalupe, Universo II, Universo III, Américas IV, Independencia, Revolución, Lomas de San Cristobal, Fracc. La Fe (Soriana).

Sólo la última está asignada al Ejido de Guadalupe, el resto son de personas físicas.

El total de parcelas de este grupo de AHIs para los espacios disponibles es de 3, 662.

De éste grupo de AHIs, sólo uno es fraccionado por el Ejido de Guadalupe. El resto es de fraccionadores de personas físicas.

El mayor número de lotes de los AHIs no coincide con los espacios de mayor ocupación. Los datos indican que los AHIs con mayor cantidad de lotes de este grupo son San Cosme con 455; Lomas de San Cristóbal con 442 y Fátima con 400. Otros AHIs que superan los 100 lotes son Loma Bonita con 324; Braulio Santana con 254; Valles de San Ramón con 123; Niños Héroes con 138; Santa Inés con 174; El Triunfo con 200; Universo II y III con 145 y 162 respectivamente; Américas IV con 150; Independencia con 135; Revolución con 168 y Fracc. La Fe (Soriana) con 150. El resto de los AHIs tienen un número total de lotes inferior a 100, incluso oscilan entre 40 y 70.

La mayor ocupación se concentra en Fracc. La Fe (Soriana) con 60% de los lotes; Revolución y Progreso Nacional con 40% y San Cosme con 30%; éste último AHIs es uno de los de mayor número de lotes. Los anteriores son inferiores a 200 pero mayores a 100.

El resto de los AHIs tienen una ocupación que va del 5 al 20%. Esta forma de ocupación respecto al número de lotes en los AHIs, indican que la relación del tamaño del fraccionamiento o colonia es inversamente proporcional a la ocupación.

De los 22 AHIs de 18 años de antigüedad, se encontró

que 11 tienen expedientes incompletos, pero se trata de una situación que escapa al control, dominio y operatividad del área de Ordenamiento Territorial, porque depende más de la voluntad de los terceros involucrados en el proceso de regularización.

Los AHIs en esa condición son San Cosme de 455 lotes y 30% de ocupación; Bellavista con 82 lotes y 15% de ocupación; Braulio Santana con 254 lotes y 0% de ocupación; Loma Bonita con 324 lotes y 10% de ocupación; Fátima con 400 lotes y 15% de ocupación; Boulevares sin estimación del total de lotes pero 10% de ocupación; Niños Héroes con 138 lotes y 10% de ocupación; Santa Inés con 174 lotes y 0% de ocupación; Independencia con 135 lotes y 10% de ocupación; Revolución con 168 lotes y 40% de ocupación y Lomas de San Cristobal con 442 lotes y 20% de ocupación.

En este grupo de AHIs también están tres ubicados en áreas de reserva y en proyecto de expropiación (Valles de San Ramón con 123 lotes y 10% de ocupación; Progreso Nacional sin especificación en el número de lotes pero con 40% de ocupación y Fraccionamiento La Fé (Soriana) con 150 lotes y 60% de ocupación).

También hay ocho AHIs con expedientes completos en Obras Públicas (Ciudad Deportiva con 70 lotes y 0% de ocupación; Vista Hermosa con 50 lotes y 5% de ocupación; Camino Real con 40 lotes y 5% de ocupación; El Triunfo con 200 lotes y 5% de ocupación; Bosques de Guadalupe sin lotes contabilizados y 3% de ocupación; Universo II con 145 lotes y 20% de ocupación; Universo III con 162 lotes y 20% de ocupación; América IV con 150 lotes y 20% de ocupación).

c. Los AHIs jóvenes

Un grupo menor de AHIs lo integran los de 17 años de antigüedad. Son tres (Manuel M. Ponce, Diana Laura Riojas de Colosio y Villas de Monserrat) de fraccionador privado. La primera tiene 257 lotes con 15% de ocupación; la segunda es de 424 lotes y una ocupación de 8% y la tercera de 160 lotes y no registra ocupación.

También hay dos AHIs con 16 años de antigüedad (Bastión Rojo y Primavera) de fraccionador físico. La primera de 80 lotes y 10% de ocupación y la segunda de 300 lotes con 70% de ocupación.

Otro grupo, son los de 15 años. En total son cinco de fraccionador físico: Los Frailes con 300 lotes y 70% de ocupación; Las Playas con 82 lotes y 0% de ocupación; SAGARPA con 50% de ocupación; La Concepción con 2% de ocupación; y Girasoles con 49 lotes y cero por ciento de ocupación.

d. Los AHIs más recientes

Otros dos AHIs tienen 12 años de antigüedad, también de fraccionadores físicos. Son El Milagro con 52 lotes y cero por ciento de ocupación y Arte Mexicano de 214 lotes y 80% de ocupación. Es un terreno invadido. Le siguen los nueve AHIs de 10 años de antigüedad: San Miguel

de fraccionador físico con 56 lotes y 2% de ocupación. El resto fraccionado por el Ejido de Guadalupe, que serían Limantur con 20 lotes y 80% de ocupación; El Montecito con 150 lotes; Industrial con 200 lotes; Av Las Águilas con 40 lotes; Av. Ferrocarril con 15 lotes; Ojo de Agua de la Palma con 15 lotes; Las Flores y Ampliación Limantur con 90 lotes, respectivamente y 80% de ocupación.

Le sigue un AHI de 8 años de antigüedad, que es la 3ra Sección de Luis Donald Colosio, propiedad del Municipio con 151 lotes y 90% de ocupación. Luego dos AHIs de fraccionadores físicos de 5 años de antigüedad, que son Trabajadores del H. Ayuntamiento con 259 lotes y cero por ciento de ocupación y Valle Verde con 150 lotes y 80% de ocupación.

También están los AHIs de una antigüedad de 4 años. En total suman cinco de fraccionadores físicos (Humanista con 188 lotes y 4% de ocupación; Los Pardos con 100 lotes y cero por ciento de ocupación; El Álamo con 253 lotes y cero por ciento de ocupación; La Esperanza con 65 lotes y cero por ciento de ocupación y La Peñita, propiedad del municipio con 26 lotes y 97% de ocupación.

Dos AHIs más ubicados en reserva de crecimiento son Mesón de Godoy con 10% de ocupación y Primera Ampliación Minas con 60% de ocupación.

Consideraciones finales

Los AHIs no son exclusivos de Guadalupe, Zacatecas; en México, es un fenómeno de las sociedades desarrolladas y subdesarrolladas. En el caso de Guadalupe, han proliferado desde la década de los 80s y se han dado por injusta distribución de la riqueza nacional, que ha terminado por reflejarse en la exclusión social claramente identificado con el acceso a la tierra. Su permanencia y desarrollo está en función del crecimiento poblacional, la movilidad de la mano de obra rural a la ciudad en búsqueda de empleos y la incapacidad de la población para aspirar a un patrimonio familiar.

Frente a esta situación, las acciones gubernamentales han sido insuficientes y reina la zozobra e incertidumbre en los habitantes, cuya respuesta ha sido homogénea en situaciones de desalojo, particularmente en Arte Mexicano, porque los lotes tienen hasta tres o cuatro dueños, producto de operaciones indebidas conocidas como reventas. La unidad de las poblaciones en AHIs se mantiene solo para estos casos, cuando de conservación de espacios comunes se trata, como la limpieza de las calles o áreas verdes, si es el caso, la respuesta es nula, son poblaciones atomizadas.

Para disminuir y frenar el crecimiento de lotes irregulares, se necesita una política pública cuyas características permitan primero la mediación social entre los sectores y la sociedad en un determinado territorio, en la medida que este ha dejado de ser estático y su dinamismo depende de los procesos de cambio global. Por lo tanto, dado que los AHIs son un problema público, se debe realizar un análisis de abajo hacia arriba y viceversa antes de su aplicación. Independientemente de la antigüedad, existen AHIs que cumplen con los requisitos para ser regularizados, pero son de bajo índice de ocupación de lotes. Si aún en estas

condiciones se regulariza, se estaría entrando a un proceso de mercantilización (oferta y demanda) en el mercado de la vivienda y no se regularizaría por una cuestión de justicia social pero, se garantizaría el proceso de modernización catastral e incrementar la recaudación tributaria.

Los AHIs con elevado índice de ocupación se encuentran en zonas de riesgo por escurrimiento pluvial y aspectos geológicos. Si en estas condiciones se regulariza, será bajo la responsabilidad del Ayuntamiento y los habitantes que se resistan a ser reubicados.

Existen AHIs con índices de ocupación (relativamente bajos) en áreas de verdes. El Ayuntamiento puede reubicar a quienes ya habitan y tiene la opción de no permitir que incremente la población y en todo caso, rescate y preserve esas áreas verdes para garantizar las partículas suspendidas en el aire, impactar en la recarga de los mantos acuíferos, mejorar la calidad del oxígeno y el desarrollo sustentable.

Los AHIs ubicados en las áreas de crecimiento del área urbana de Guadalupe, tienen mayores probabilidades de ser regularizados; pero presentan bajos índices de ocupación, por lo que la legalización se centraría en los lotes habitados y valorar la posible apropiación por parte del municipio de los lotes sin ocupación.

También se debe tener en cuenta que los AHIs con antigüedad de más de 10 años y bajos niveles de ocupación, que además no enfrentan mayores dificultades en el cumplimiento de requisitos para formalizarse, de fraccionadores personas físicas, esperan ser formalizados para incrementar el precio de los lotes.

Los AHIs con antigüedad de más de 10 años, de bajos niveles de ocupación, que además no enfrentan mayores dificultades en el cumplimiento de requisitos para formalizarse de fraccionadores personas físicas, esperan el proceso de formalización para iniciar la ocupación de los lotes para evitar riesgos de pérdida en sus inversiones.

El proceso más sencillo para iniciar la regularización de los AHIs es que el Congreso del Estado emita un decreto considerando los elementos del Código Urbano de Zacatecas y la Ley de Vivienda, para regularizar a los AHIs en base a su antigüedad, índice y riesgo de ocupación, cercanía con la disponibilidad de servicios básicos según antigüedad en las instancias propuestas para facilitar y acelerar el proceso de mejorar la recaudación tributaria catastral. La cuestión es la capacidad del gobierno para dotar de servicios en cantidad y calidad a los nuevos contribuyentes.

Referencias bibliográficas

Aceves, Jorge E., de la Torre, René y Safa, Patricia, (2004), Fragmentos urbanos de una misma ciudad: Guadalajara, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. XI, núm. 31, septiembre/diciembre, pp. -320.

Aricó, José, Nueve lecciones sobre economía y política en el marxismo, México, El Colegio de México, 2011.

Bazant, J. (2001). Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México. . Papeles de Población, 223-239.

Bobbio, Norberto, Democracia y secreto, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Borón, Atilio A., "Teoría política marxista o teoría marxista de la política", en Atilio A. Borón, Javier Amadeo y Sabrina González (Comps.), La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. Pp. 175-190.

Callinicos, Alex, "¿Qué es la política?", en En Lucha. Anticapitalismo y Revolución, octubre de 2011. Disponible en: <<http://www.enlucha.org/site/?q=node/16568>> y <<http://www.enlucha.org/site/?q=node/16895>> [Consultado en marzo de 2012].

Cárdenas O'Byrne, Sabina y D'Inca, María Verónica. (2015). ¿Qué significa Buen Vivir en los asentamientos irregulares de América Latina?, Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 14, núm. 40, Universidad de Los Lagos, Santiago, Chile, pp. 1-12.

Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. Revista Bitácora Urbano Territorio, 63-88.

Congreso del Estado de Zacatecas. (2014). Código urbano del Estado de Zacatecas. LXI Legislatura (sep. 2013-sep. 2016). Disponible en: www.congresozac.gob.mx/e/elemento&cual=106

Connolly, Priscilla, (2008). Nuevos paradigmas en el desarrollo habitacional y los retos para la producción estadística. Lo que dice y lo que no dice el censo. VII Reunión Nacional de Estadística, 19 y 20 de mayo, INEGI, Aguascalientes, pp. 1-21.

Dávila, Mireya; Hurtado, Alberto y Soto Ximena (2011). ¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario, Revista Chilena de Administración Pública, Universidad Central, Chile.

De Luna, Humberto (2010). Caracterización de los productores zacatecanos bajo el neoliberalismo, Editorial Taberna Libraria, Zacatecas, México.

Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A., & Arqueros Mejica, M. S. (2014). Políticas de regularización en barrios populares de origen informal en Argentina, Brasil y México. Urbano, 57-65.

Gobierno de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado el 25 de 02 de 2017 de Gobierno de la República: <http://pnd.gob.mx/>

Gobierno del Estado de Zacatecas. (2011). Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016. Recuperado el 23 de 02 de 2017 de Secretaría de Gobernación: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Zacatecas/wo86958.pdf>

Gobierno de Guadalupe. (2017). Plan Municipal de Desarrollo 2017-2018. Recuperado el 25 de 02 de 2017 de Gaceta Municipal: <http://gobiernodeguadalupe.gob.mx/wp-content/uploads/2017/01/Plan-Municipal-de-Desarrollo-2017-2018-Suplemento-I-al-N%C3%BAmero-I-de-la-Gaceta-Municipal.pdf>

Gross F, P. (1998). Ordenamiento territorial: el manejo de los espacios rurales. EURE, 0.

Guerrero, Omar, "La transparencia en administración pública: principios conceptuales", en Uvalle Berrones, Ricardo (Coord.), Rumbos de la transparencia en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012. Pp. 53-79.

Hernández Suárez, José Luis. (2015). Migración calificada y política pública en México del siglo XXI. En Evidencias de la problemática estructural zacatecana y sus contextos desde la perspectiva de las políticas públicas (Humberto de Luna López, Coord.), Editorial Taberna Libraria Editores, México, pp. 49-67.

Hernández Vela-Salgado, Edmundo, Diccionario de política internacional, Tomo II, México, Editorial Porrúa, 6ta. Edición, 2002.

- Hiernaux, D., & Torres, R. (2008). Desarrollo territorial en México. Un balance general. En J. Delgado, Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio (págs. 97-123). México.
- Inegi. (2015). Encuesta Intercensal 2015. Recuperado el 20 de 04 de 2017, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>
- Inegi. (Varios años). Topográficos. Recuperado el 25 de 04 de 2017, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapas/default.html?t=MAP0600000000&ag=3>
- Iracheta, A. (2012). Hacia una estrategia territorial para México. En J. L. Calva, Desarrollo regional y urbano (págs. 129-150). México: Juan Pablos.
- Llanos-Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. Agricultura, Sociedad y Desarrollo, 7(3), 207-220.
- Monayar, V. (2011). Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. Territorios, 113-130.
- Mosquera Noguera, Ricardo Andrés y Ahumada Manjarres, Angélica Patricia. (2005). Aspectos de los asentamientos irregulares en América Latina, Revista de Arquitectura, vol. 7, enero-diciembre, Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia, pp. 14-16.
- Müller, Pierre, Las políticas públicas, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Navarro, Fernando. (s. f.). Los asentamientos humanos irregulares: una mirada hacia su definición. Disponible en www.techo.org/paises/mexico/opina/los-asentamientos-humanos-irregulares-una-mirada-hacia-su-definicion/ consultado el 20/03/2017
- Perló, M. (2006). Efecto de los procesos globales de cambio sobre la dinámica territorial. En A. Méndez, Estudios Urbanos contemporáneos (págs. 87-124). México: Porrúa.
- Polése, M., & Rubiera, F. (2009). Economía urbana y regional: introducción a la geografía económica. Arazandi.
- Poulantzas, Nicos, Clases sociales y poder político en el Estado capitalista, México, Siglo XXI Editores, 1969.
- Pradilla, E. (2012). Una política territorial alternativa: ciudades y regiones equitativas, democráticas, integradas y sustentables. En J. L. Calva, Desarrollo regional y urbano (págs. 322-338).
- Roberts, B. (2010). ¿Ciudades manejables? La urbanización latinoamericana en el nuevo milenio. En Sistema mundial y nuevas geografías (págs. 251-312). México.
- Roth, Andrew. (2008). Hacia una epistemología de las políticas públicas. Revista Vetas de El Colegio de San Luis. Núm. 28. Año X. México. Pp. 13-29.
- Ruiz-Gómez, Manuel Mollá, (2006), El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, núm. 60, pp. 83-109.
- Sanabria, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. Terra Nueva Etapa, 13-32.
- Sánchez, Adolfo, Entre la realidad y la utopía. Ensayos sobre política, moral y socialismo, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Torres Tovar, C. A. (2012). Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual. Bulletin de l'Institut français d'études andines, 441-471.
- Valles Acosta, Y., & Infante Bonfiglio, J. M. (2015). Regularización y derecho a la vivienda: Un caso del área metropolitana de Monterrey. Frontera Norte, 63-87.
- Vite, M. (2006). Desarrollo urbano y globalización económica. Quivera, 8-32.