

Cap 3 GUADALAJARA: el crecimiento urbano de baja densidad

Segunda parte: Los grandes ejes metropolitanos en el crecimiento de la ciudad de baja densidad

3.1 PROCESO DE URBANIZACIÓN

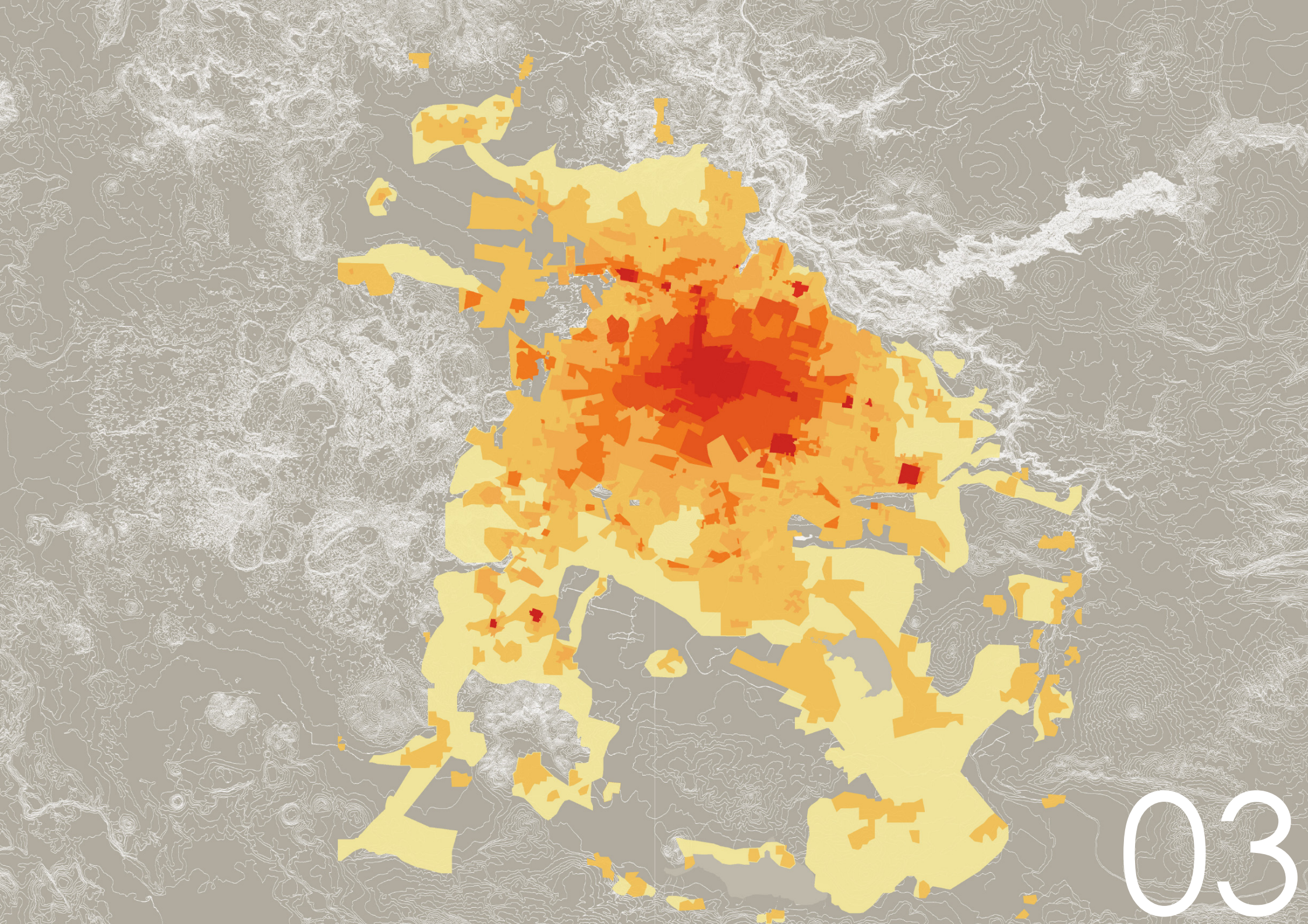
- 3.1.1 *Crecimiento demográfico.*
- 3.1.2 *Industrialización-urbanización*
- 3.1.3 *Distribución socio espacial.*
- 3.1.4 *Consolidación del mercado del suelo*

3.2 SISTEMA DE PLANEAMIENTO

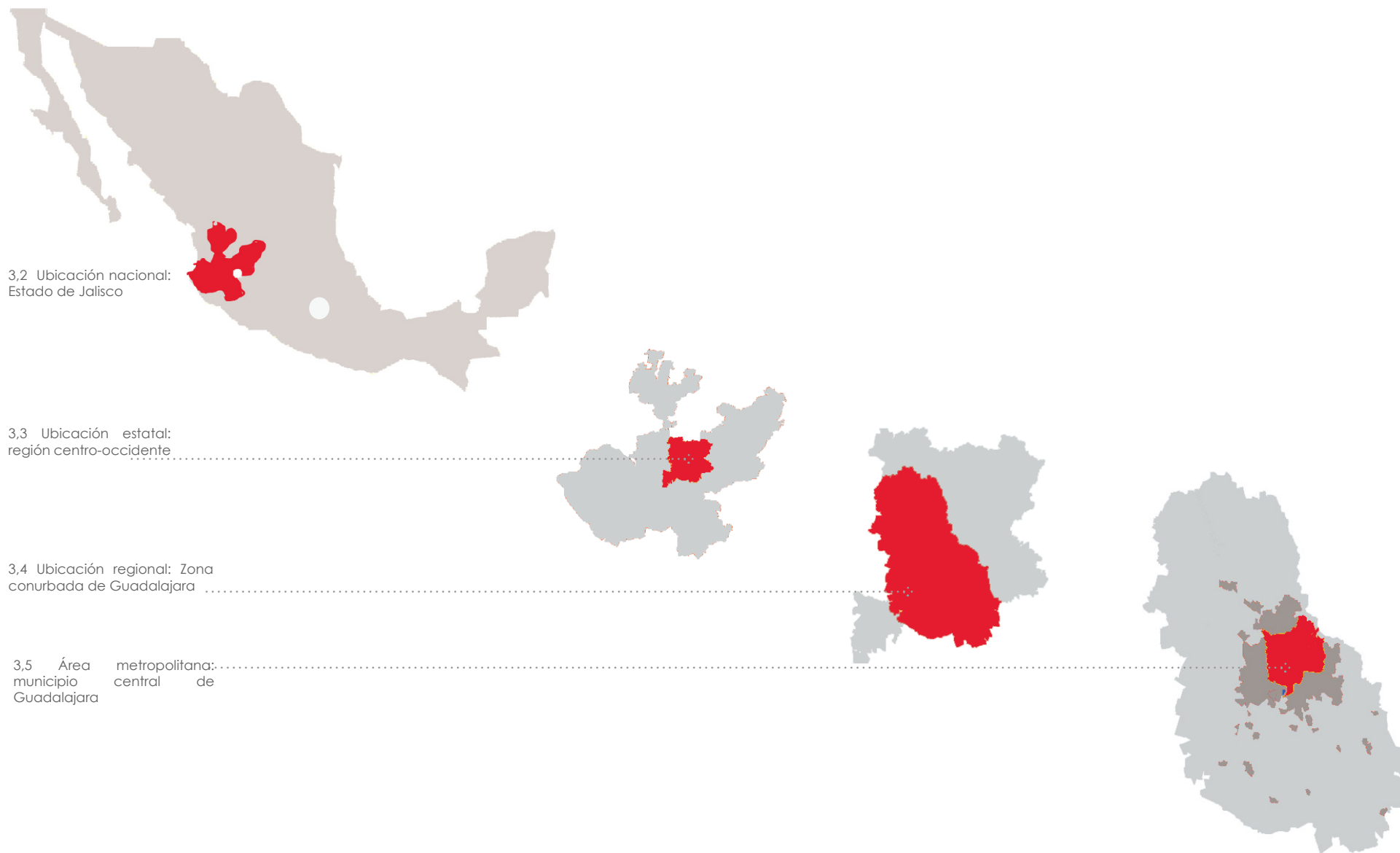
- 3.2.1 *Políticas de suelo urbano*
- 3.2.2 *Políticas de vivienda*
- 3.2.3 *Políticas de movilidad y transporte*

3.3 DIFERENTES MODELOS DE INTERPRETACIÓN

- 3.3.1 *Adaptación del "modelo ecológico"*
- 3.3.2 *Estructura morfológica*



Ubicación de Guadalajara a nivel nacional y regional



En este capítulo se expone un panorama general del proceso de urbanización de una ciudad de baja densidad. En la primera parte se presentan las condiciones relacionadas con el incremento poblacional y la industrialización, como factores detonadores de la formación de un área metropolitana. Se describe la forma como el mercado del suelo se ha encargado de la urbanización del territorio en baja densidad y los criterios que han producido un territorio urbano socialmente diferenciado.

En la segunda parte se revisa de forma general la evolución del sistema de planeamiento en función de las políticas nacionales. Este sistema se consolida a partir de la década de los 70, cuando la urbanización de algunas ciudades mexicanas comienza a alcanzar un ritmo vertiginoso. La vinculación con las políticas nacionales de suelo urbano y vivienda ha condicionado muchas de las decisiones y las actuaciones en la historia urbana de Guadalajara; como son la urbanización de ejidos y la construcción de vivienda social. Estas políticas a su vez están condicionadas con decisiones de una escala macro económica; se ha podido observar que al adoptar un sistema económico neoliberal se libera una gran cantidad de suelo rústico de propiedad comunal, que ha acelerado la expansión urbana en la última década.

Por último, se realiza una interpretación de esta área metropolitana de acuerdo a dos modelos: el modelo ecológico y el de la forma urbana. El primer modelo, inspirado en los ecólogos urbanos de la escuela de Chicago, permite reconocer las tendencias del crecimiento y la caracterización de acuerdo a la estructura socioespacial. Con el segundo modelo se clasifica la urbanización de acuerdo a su estructura morfológica, que está relacionada con los distintos periodos de crecimiento y los criterios socioeconómicos que impone la oferta del mercado del suelo. Estos dos modelos de interpretación permiten reconocer el

sistema infraestructural como el elemento clave en la evolución y la transformación urbana.

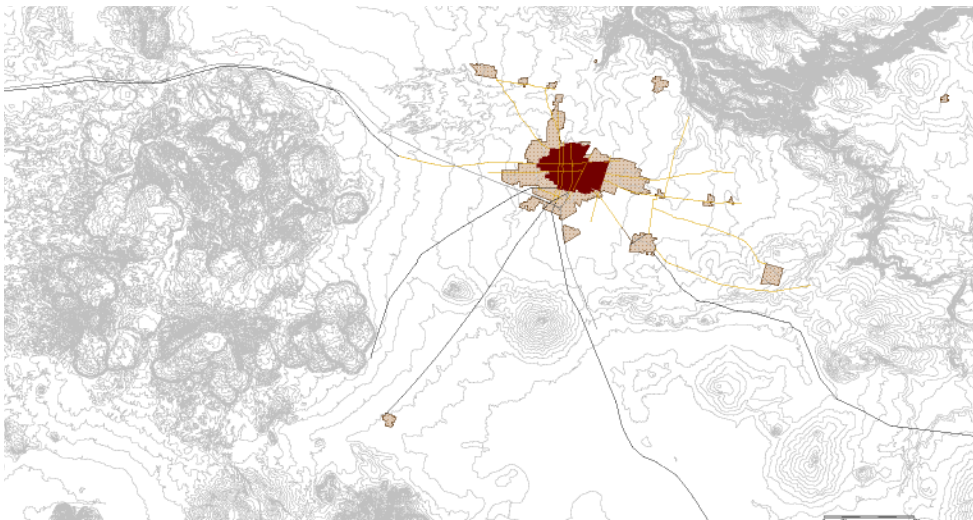
3.1 PROCESO DE URBANIZACIÓN

La Zona Metropolitana de Guadalajara es la segunda ciudad de México, según el censo del 2000 cuenta con más de 4 millones de habitantes distribuidos en ocho municipios. La población de Guadalajara equivale 56% del total del Estado de Jalisco y representa el centro urbano más importante de la región centro-occidente. Guadalajara se caracteriza por ser una aglomeración discontinua de baja densidad con distintos fragmentos de valorización urbana. Tiene una densidad relativamente baja, por su extensivo crecimiento horizontal. Gran parte de la urbanización se ha extendido de forma innecesaria, generando grandes vacíos urbanos, en espera latente de su futura urbanización, esto se traduce en su infuncionalidad como sistema urbano, por las grandes distancias que se deben recorrer cotidianamente.

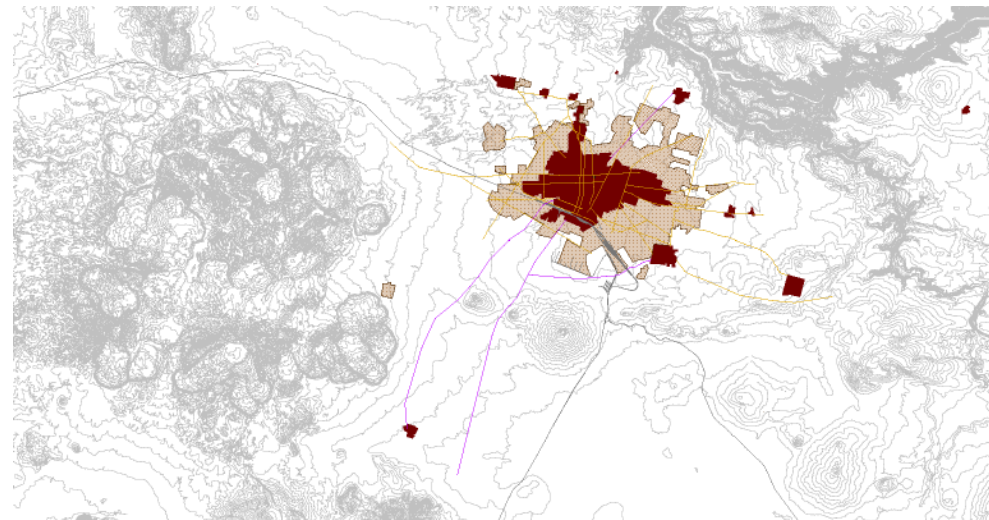
La lógica del crecimiento de las últimas décadas ha estado basada en criterios de disponibilidad de suelo tanto de forma regular como irregular. Por un lado los promotores inmobiliarios urbanizan siguiendo criterios de especulación y mayor beneficio económico atendiendo a un sector reducido de la población. Por otro lado la gran mayoría adquiere su vivienda según criterios de accesibilidad económica en términos de inmediatez lo que da lugar a la urbanización informal.

La predominancia urbana en el tercer mundo es un fenómeno reciente, que se genera a partir de las últimas tres o cuatro décadas. A diferencia de los países desarrollados, este fenómeno ocurre con grandes déficit económicos y políticos, sumado a un alto índice demográfico. Estos factores hacen que el crecimiento acelerado de la población se traduzca en déficit

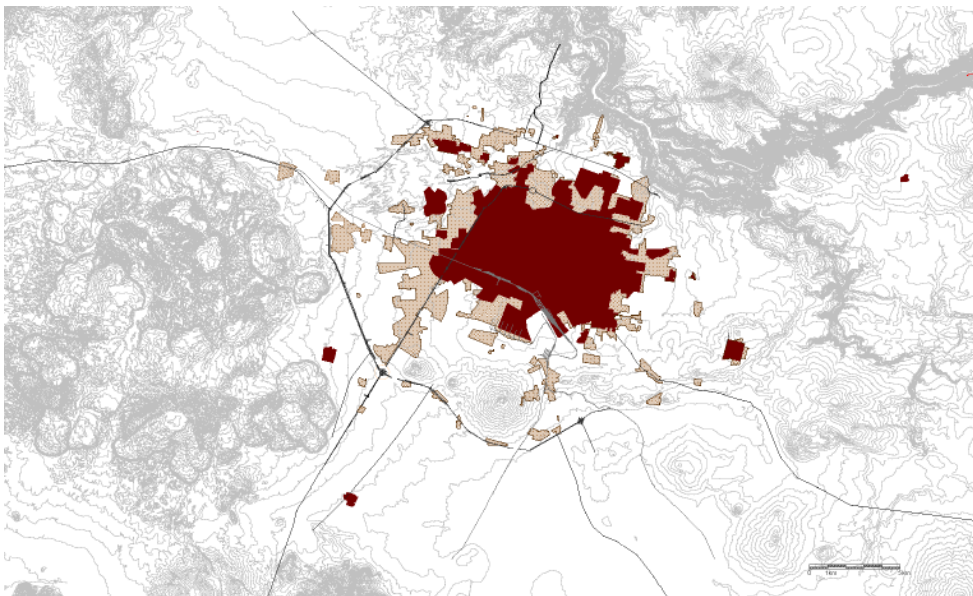
Perímetros de expansión



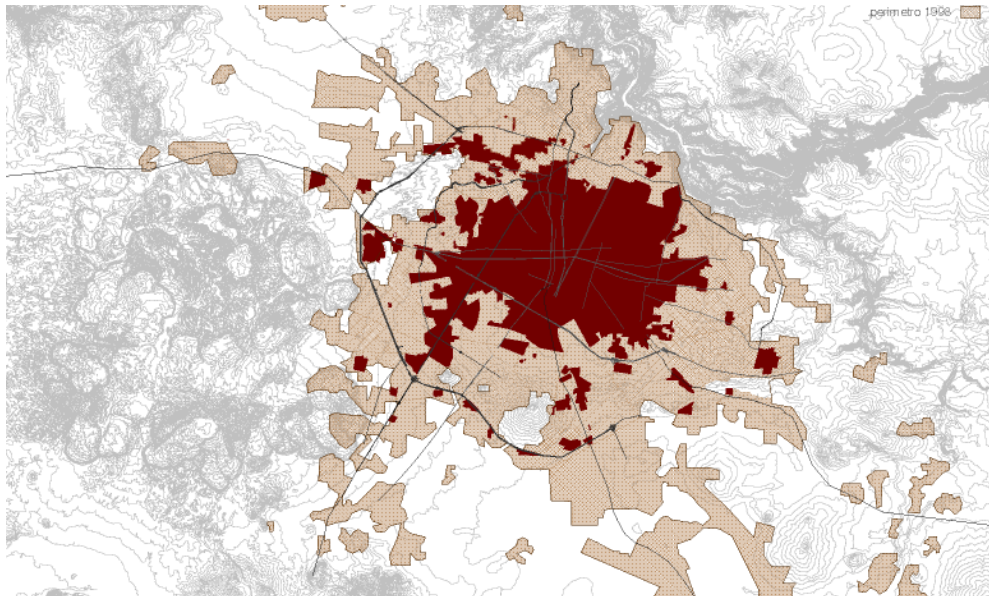
3,6) 1942



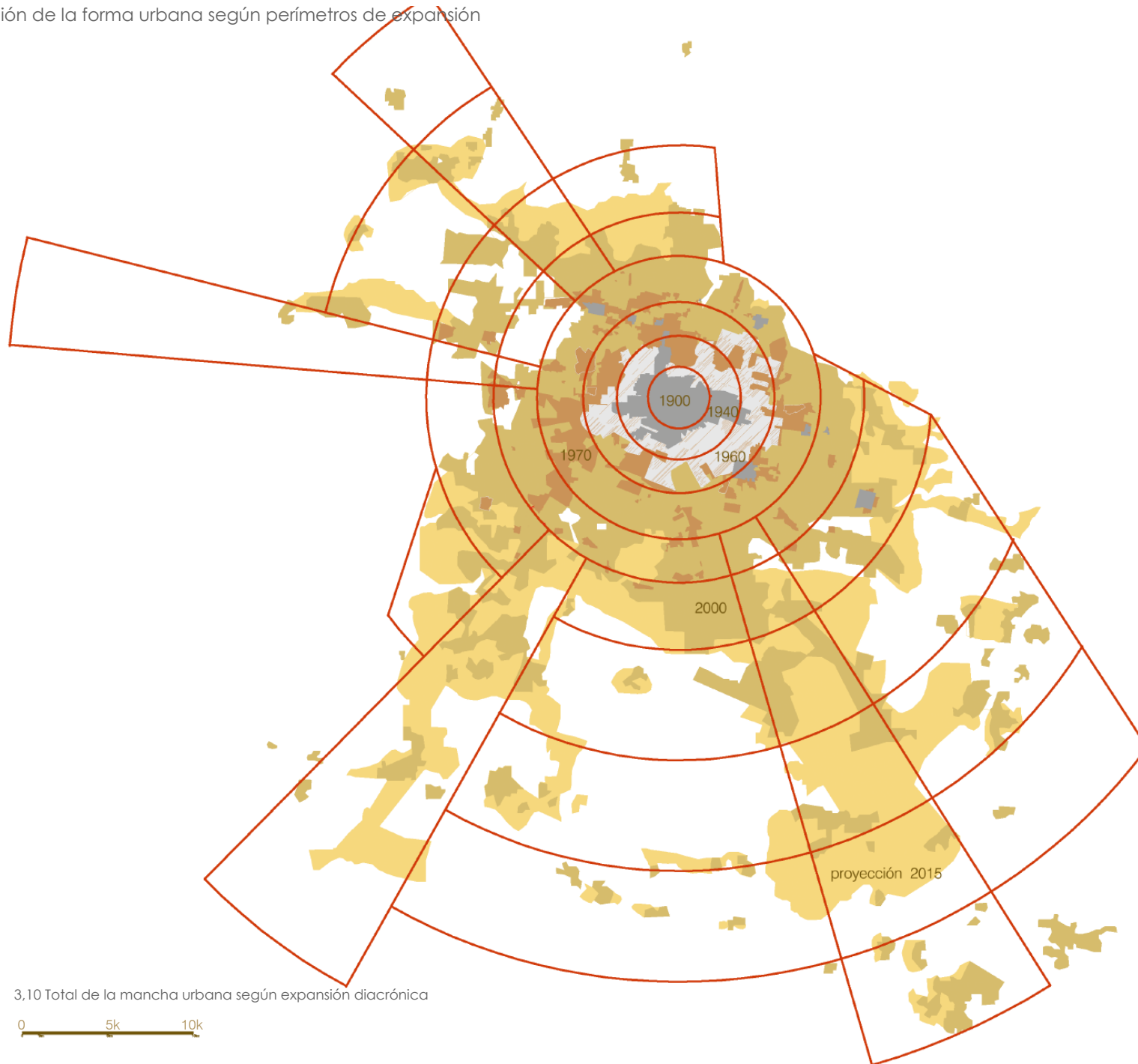
3,7) 1960



3,8) 1970



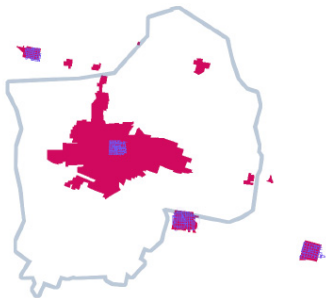
3,9) 1990



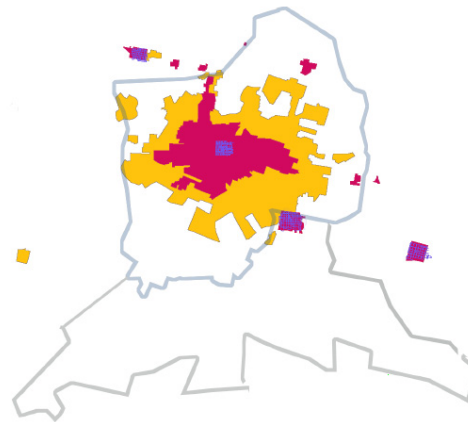
3,10 Total de la mancha urbana según expansión diacrónica

0 5k 10k

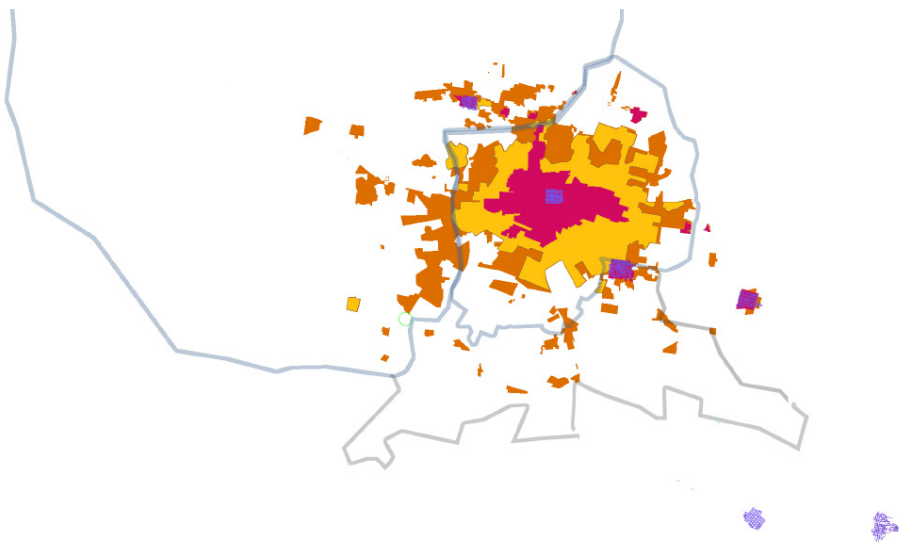
Conurbación de la mancha urbana hacia otros municipios



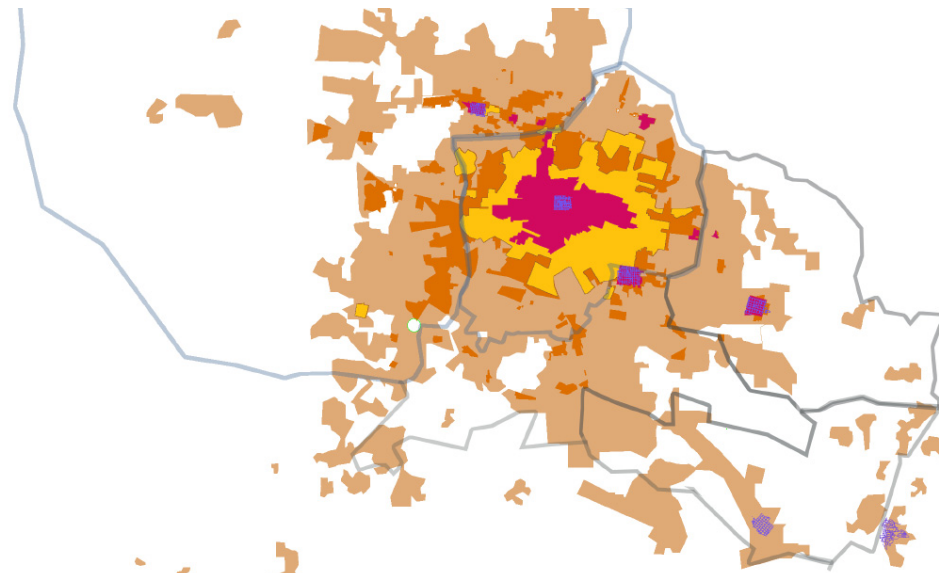
3,11) 1942 Municipio de Guadalajara



3,12) 1960 Municipio de Tlaquepaque

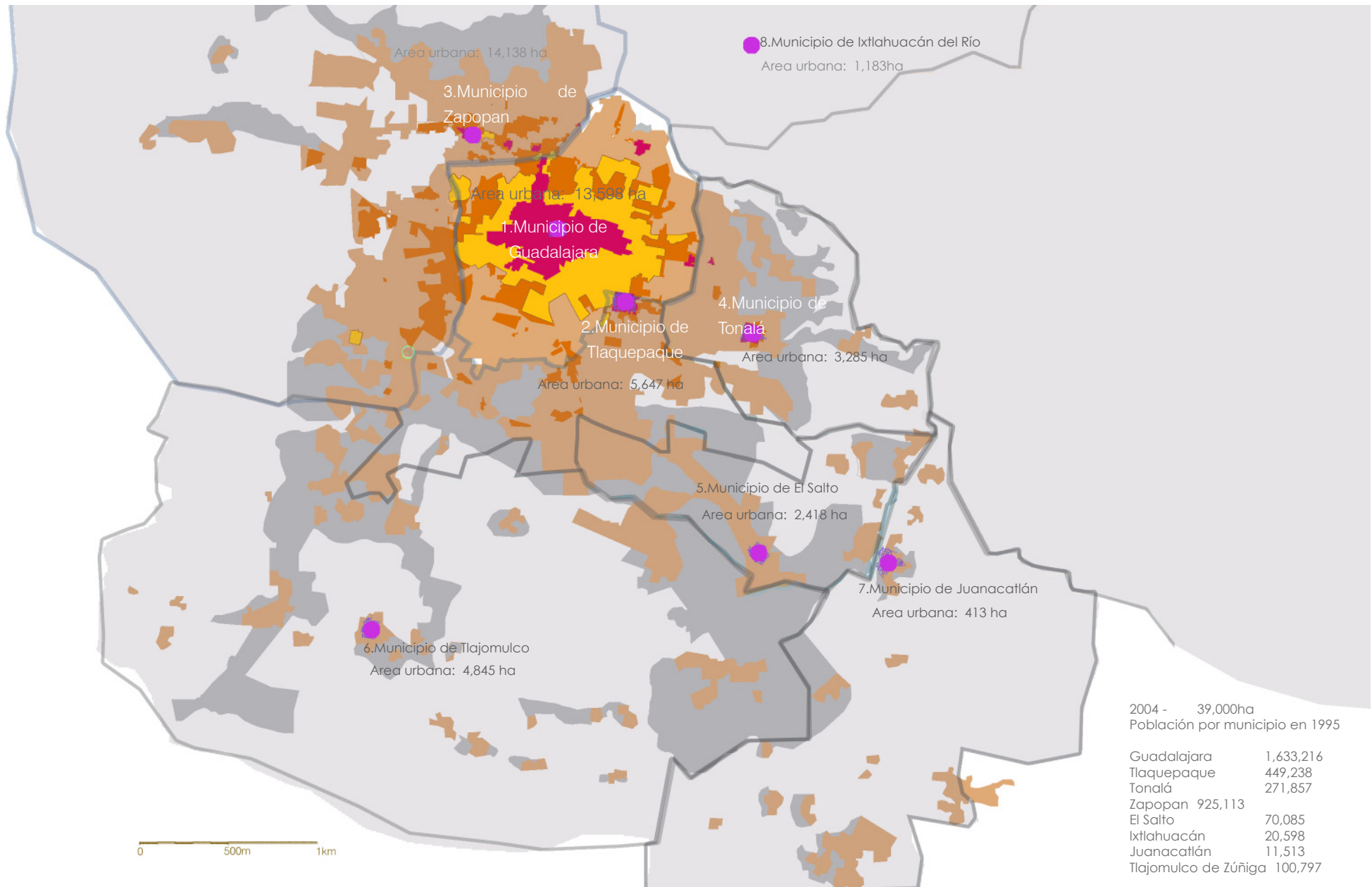


3,13) 1970 Municipio de Zapopan

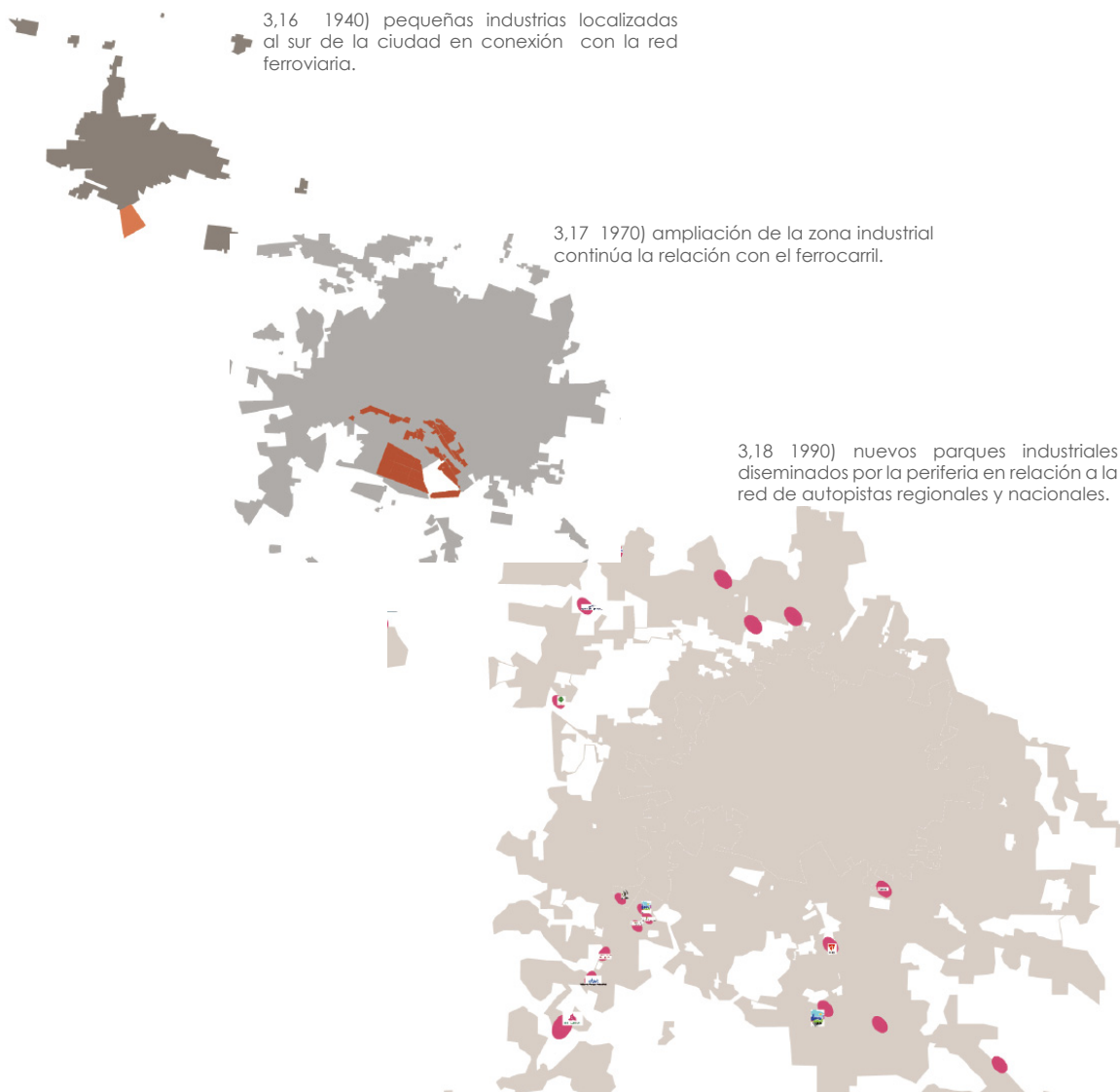


3,14) 1990 Municipios de Tonalá y el Salto

0 500m 1km



Localización de la industria en diferentes periodos



de infraestructura y servicios¹. La relación entre la predominancia urbana y el desarrollo económico está inconclusa. Las grandes ciudades actúan como parásitos para la región en que se ubican. El alto costo de su infraestructura y servicios requiere de la concentración de la inversión pública lo que reduce las perspectivas de crecimiento en otras regiones. Esto a su vez genera la migración masiva de las áreas rurales hacia los conglomerados urbanos².

La ciudad latinoamericana vive procesos comunes en cuanto a su participación en la economía global. La influencia ejercida por la globalización lleva a la reestructuración de su economía afectando directamente los procesos de producción del espacio urbano. La reducción de los gastos públicos en infraestructuras y servicios urbanos se refleja en el entorno construido de las ciudades. La disminución y la irregularidad de las inversiones generan degradación urbana, especialmente en aquellos sectores que no interesan al capital privado. Por otro lado la privatización de los servicios públicos conduce a que el mercado sea el mecanismo principal en la asignación de recursos y no unas políticas sociales.³

3.1.1 Crecimiento demográfico.

En las últimas 4 décadas del siglo la ciudad ha experimentado un crecimiento acelerado debido a la creciente industrialización con sus respectivos desequilibrios regionales. La migración rural masiva y el crecimiento natural significan una alta demanda de vivienda y suelo urbanizable. Si bien, la dinámica de crecimiento ha tendido a estabilizarse, se estima que para los siguientes 30 años, según las proyecciones se requerirán 30 mil hectáreas adicionales de suelo urbanizado, lo que significa mas de la mitad de la superficie actual de Guadalajara⁴.

A partir de la década de los 50 Guadalajara crece anualmente un 6.7%. Según el diagnóstico elaborado para

el proyecto de la Zona Conurbada de Guadalajara del año 2000, la población de Guadalajara presentó un incremento de 2.25 veces entre las décadas de 1970-1995. Mientras que la población de la ciudad central (municipio de Guadalajara) se ha incrementado en términos absolutos 1.3 veces en ese mismo periodo, su tasa de crecimiento anual ha decrecido hasta el punto de presentar un fenómeno de expulsión: tasa negativa del 0.21% entre el periodo de 1990-1995. Los municipios conurbados (El Salto, Tlajomulco, Juanacatlán e Ixtlahuacán) han presentado un crecimiento sobresaliente en términos absolutos superando el triple de su población en este mismo periodo, llegando a alcanzar entre 1990-1995 una tasa de crecimiento anual de 8.75%.

3.1.2 Industrialización-urbanización

Los sectores industrial y comercial han sido decisivos para el proceso de urbanización de Guadalajara. Desde sus orígenes, Guadalajara ha desempeñado el papel de centro distribuidor de una gran región del centro occidente del país. Esta se fortaleció con la llegada de capitales extranjeros durante el siglo XIX.

En el periodo 1960-1970 fue la ciudad que registró el más rápido crecimiento industrial de todo el país (llegó a concentrar el 60% de establecimientos comerciales del Estado de Jalisco). A partir de los años 60 se instalan industrias extranjeras y nacionales y el Estado apoya la inversión de grandes capitales, a través de la exención de impuestos o control a la clase obrera, dotación de infraestructura urbana.

Las políticas industriales han seguido un modelo dependiente que se ve afectado por decisiones del poder central, por la fluctuación del capital extranjero y por los periodos de las fuertes crisis económicas nacionales⁵. A partir de que el Proyecto Nacional de Desarrollo opta por la industrialización a través de la sustitución de importaciones, se aceleran los fenómenos demográficos y de expansión territorial de la ciudad, se acentúa

la dependencia científica y económica y la dinámica urbana. La estrategia para llevar a cabo ese modelo de desarrollo económico incluyó el nivel urbano con criterios de máxima rentabilidad y explotación exhaustiva⁶. En el periodo de 1939-1953 se otorgan diferentes impulsos para apoyar el crecimiento y consolidación de la pequeña y mediana industria. En este periodo se construye la infraestructura urbana como la terminal de autobuses, estación de ferrocarriles, servicios sanitarios y de drenaje, la carretera hacia el norte del país y la construcción de un gasoducto que une el centro del país con Guadalajara. En 1955 se lleva a cabo la construcción de la zona industrial al sur de Guadalajara. Entre 1960 y 1970 se consolidan las zonas industriales y el corredor industrial al suroeste de la ciudad.

El periodo comprendido entre 1940-1970 se caracterizó por el desarrollo de la industria dedicada a la producción de bienes de consumo. La dinámica industrial de este periodo generó empleos para el 40% de la población económicamente activa en actividades de manufactura. Las industrias jaliscienses se concentraron en la Zona Metropolitana de Guadalajara. En 1970 Guadalajara participaba con el 4.11% del PIB nacional, convirtiéndose en una ciudad con especialización en los sectores secundario y terciario⁷. Entre 1971 y 1982 la industria mexicana disminuye su crecimiento y el ritmo de sustitución de importaciones.

Se reconocen dos ciclos de auge: 1972-1975, 1978-1981. Y dos periodos de crisis: 1976-1977, 1982- hasta los años 90.

Las nuevas políticas estuvieron orientadas hacia la desconcentración espacial para disminuir las desigualdades regionales y promover el desarrollo regional equilibrado pero estos objetivos no fueron logrados⁸. La política de apoyo a la gran industria generó desequilibrios regionales y disparidades sectoriales en relación a otras regiones del estado. Para el decenio de los ochenta, el estado de Jalisco mostraba dos áreas

socioeconómicas muy desiguales: la zona metropolitana de Guadalajara y la conformada por más de nueve mil localidades dispersas en el resto del territorio.

Declarada la crisis de los años 80, se acentuó el desarrollo desigual⁹. Guadalajara se había convertido en una aglomeración riesgosa socialmente y había reducido índices de productividad económica debido a la crisis global que experimentaba el país. Esto desató fuertes tasas de desempleo lo que genera por un lado la economía informal y por otro una fuerte migración de la población económicamente activa hacia los Estados Unidos. Estos factores han influido en el deterioro de la calidad y la imagen urbana al incrementar significativamente los índices de inseguridad y violencia¹⁰.

En los últimos 10 años se ha sufrido la reestructuración del capitalismo en una dirección neoliberal, como vía óptima para superar las crisis económicas cada vez más frecuentes y prolongadas. Las nuevas medidas políticas promueven la inversión de capitales extranjeros para la creación de empresas maquiladoras en otras ciudades jaliscienses.¹¹ La política de industrialización del periodo 1988-1994 se orientó a la modernización del aparato productivo y la reducción de la inflación. Con estas medidas continúa la inercia de crecimiento industrial, demográfico y económico del área urbana de Guadalajara aumentando el desequilibrio regional con respecto al resto del territorio. El desarrollo de las áreas industriales ha sido un elemento clave en la expansión urbana y en la conurbación con el resto de los municipios: Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y más tarde extendiéndose a los municipios del Salto, Tlajomulco de Zúñiga y Juanacatlán.

Aprovechando la disponibilidad de suelo y mano de obra baratos se crean nuevas zonas industriales diseminadas por la periferia junto con una red de vías rápidas que aumentan la fragmentación espacial e incrementan las actividades periféricas

separándose física y funcionalmente de las áreas centrales de la ciudad. Las nuevas empresas maquiladoras han transformado la estructura urbana. Las zonas industriales tradicionales se abandonan para ubicar las empresas transnacionales en las áreas periurbanas. Se libera suelo no urbanizable para convertirlo en enclaves industriales y de servicios relacionados convirtiéndose en elementos que polarizan el crecimiento. Los nuevos enclaves representan polos de atracción para nueva vivienda próxima a las áreas de trabajo. La ubicación de zonas residenciales en la periferia ha generado un desarrollo masivo de fraccionamientos cerrados siguiendo un modelo de crecimiento disperso.

Este fenómeno se explica en el contexto económico de América Latina con respecto a la participación en la economía mundial. México apostó a la apertura total al mercado global, permitiendo todo tipo de importaciones y la manufactura para empresas transnacionales. Guadalajara presentaba las condiciones más óptimas para ser un importante polo de desarrollo de industrias maquiladoras. Las promesas de este sistema pronto se desvanecieron porque, el empleo generado por los nuevos modos de producción solo alcanzó a menos de la mitad de lo que aumenta la fuerza de trabajo cada año y el incremento en la cultura de pobreza ha permanecido.

El principal problema es lo que muchos autores consideran la sobre-urbanización: el crecimiento de la población urbana es superior que el crecimiento de la fuerza laboral empleada en actividades productivas. Lo que genera formas de vida marginales. En Guadalajara en 1990 el 55.2% de la población tapatía percibía ingresos considerados por Naciones Unidas por abajo del límite de pobreza relativa. Esto significa que para una gran parte de la población, su opción para acceder a la vida urbana es a través de las diferentes formas de ilegalidad y marginalidad¹².

3.1.3 Distribución socio espacial

Históricamente la estructura socio espacial de la ciudad se presenta bajo un patrón de segregación. En la época colonial los españoles se ubicaban en la zona central mientras que la población indígena se asentaba en los poblados del oriente. Durante los siglos XVII y XVIII, durante la consolidación de la ciudad, el antiguo cauce del río "San Juan de Dios" representó la frontera que dividía del lado oriente a los sectores más pobres y del poniente la sociedad dominante.

Los primeros desarrollos de principios del siglo XX llamados "Colonias residenciales" se ubican en las áreas peri urbanas del poniente de la ciudad. Con este nuevo patrón de crecimiento comienza una dinámica de especulación del suelo para colonizar, urbanizar y vender los mejores terrenos de la ciudad bajo la lógica de las nuevas tendencias de la modernidad. La dinámica de urbanización consolida la estructura socio espacial que va a predominar hasta la actualidad. Se busca la exclusividad y una opción "moderna" que sustituya la del barrio urbano por modelos monofuncionales de vivienda. Estos desarrollos tienden a alejarse de la ciudad y separarse de las zonas de los sectores más pobres. Los fraccionamientos para la clase alta marcaron una pauta de crecimiento, que simultáneamente genera otro tipo de oferta de suelo con la aparición de proyectos de vivienda popular. Desde 1840, el crecimiento urbano estuvo determinado por las zonas residenciales de la parte oeste de la ciudad, mientras que los barrios populares se extendieron hacia el este y el norte en la primera mitad del siglo XIX¹³.

Durante el periodo comprendido entre 1940-1970 se desarrolla el mercado del suelo que produce tres entornos social y físicamente diferenciados: fraccionamientos de lujo, fraccionamientos para la clase media y fraccionamientos populares. Se definen los espacios y clientes que se repartirán los diferentes promotores inmobiliarios, así como las características

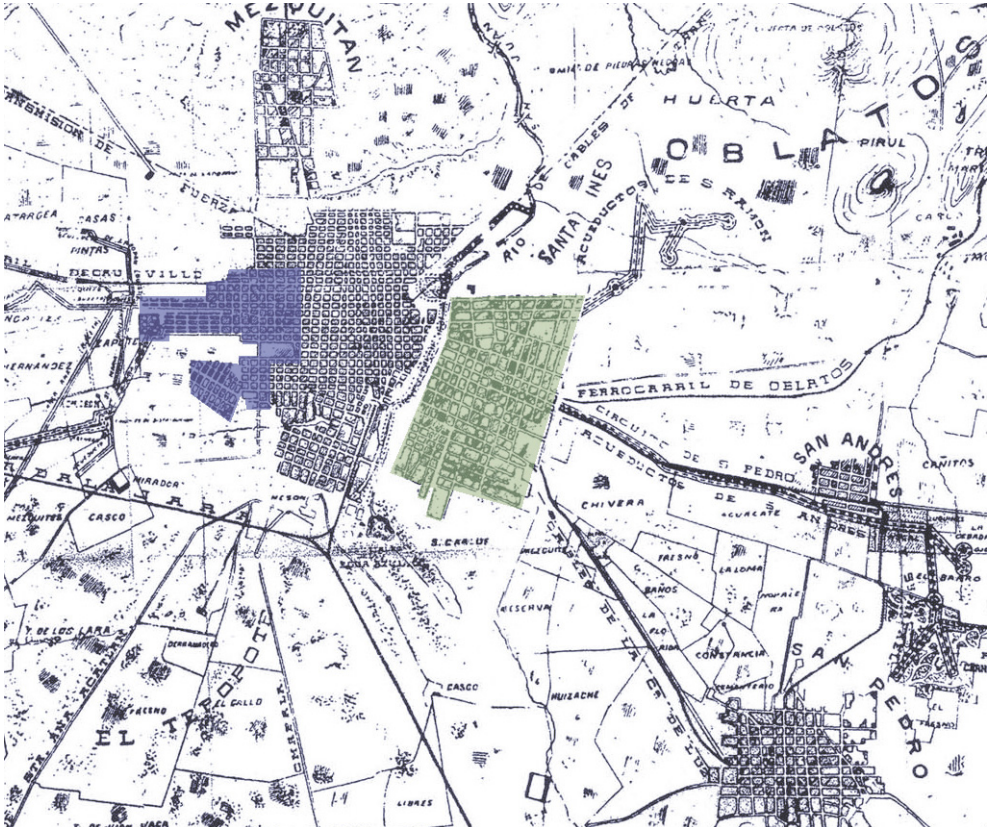
de las diversas tipologías que se implementarán. Estas estrategias de urbanización van a transformar el modelo socio-espacial que había predominado en la ciudad: la clase alta habitaba el centro y la clase obrera la periferia. La nueva estructura urbana queda conformada por una zona central comercial, barrios proletarios al norte y al oriente, obreros y artesanos en pequeñas industrias al sur, y zonas residenciales al poniente¹⁴.

En las siguientes décadas se intensifica el patrón de segregación: las zonas residenciales de lujo siguen expandiéndose hacia la periferia del poniente colonizando áreas naturales y terrenos perirurbanos. El tipo de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento se hacen con la mejor calidad imitando el patrón suburbano de las ciudades americanas: modelo monofuncional habitacional tipo ciudad jardín, trazado del viario en formas orgánicas, movilidad exclusiva para el vehículo privado. Paralelamente el sector oriental de la ciudad se desarrolla para las clases bajas conformando una "media luna de pobreza". A partir de la década de los 70 desaparece la oferta de habitación popular a la vez que aumenta la demanda de vivienda de bajo costo. Este fenómeno sumado a la crisis económica y empobrecimiento de la ciudad genera un nuevo modelo de ocupación del suelo de forma informal que es la vivienda marginal en la periferia oriente de norte a sur.

3.1.4 Consolidación del mercado del suelo

Las estrategias del sector inmobiliario han sido determinantes en la configuración espacial de la mancha urbana y en su expansión hacia las áreas periféricas, además de producir la segregación social del espacio y las bajas densidades predominantes, también ha influido en la imagen de la ciudad. Las acciones de los promotores fueron la urbanización y parcelación de grandes extensiones de tierra, ya fuera en áreas periféricas o contiguos a la mancha urbana. Muchas

La segregación socio espacial tiene sus orígenes en la ciudad fundacional. A partir del crecimiento de principios del siglo XX comienzan a exacerbarse estas diferencias



3,19 Interpretación del plano de 1902, en el poniente se ubicaba la vivienda de lujo y el oriente se destinaba a las clases populares



3,20 Barrio de Analco en el oriente de la ciudad, con la catedral al fondo, 1880.



3,21 Casa de principios de 1900 en la Colonia Reforma ubicada en el sector poniente.

veces ofertaban terrenos sin servicios y con el capital de las ventas introducían la infraestructura. Esto permitió un crecimiento acelerado, en baja densidad y con la mínima urbanización, dejando grandes extensiones intermedias sin urbanizar. La transformación de la propiedad privada peri-urbana, en suelo susceptible de ser construido, se realizaba con la mínima inversión que se ve favorecida por las rentas diferenciales del propio desarrollo urbano. El producto ofertado es solo el suelo parcelado, y en ocasiones carente de servicios. En función de la capacidad de compra de las diferentes clientelas sociales se adecua en tamaño, localización y condiciones generales de la urbanización como áreas verdes, espacio público y viario.

Las empresas inmobiliarias en un primer periodo funcionaban comprando grandes terrenos en áreas peri-urbanas buscando áreas de bajo valor del suelo. La tasa de crecimiento demográfico generaba una constante demanda habitacional que garantizaba el éxito de la transacción. En los orígenes del mercado inmobiliario, los especuladores del suelo se encargaban del proyecto de urbanización y la venta de parcelas, la edificación la realizaba cada propietario ya fuera por encargo o por autoconstrucción. Los trabajos de urbanización se hacían simultáneos a la venta y edificación de parcelas.

A partir de 1960 se desarrolla una segunda etapa de la promoción inmobiliaria que además de la urbanización del suelo se encarga de la edificación de la vivienda, de esta manera se fortalece la industria de la construcción¹⁵. La producción de la vivienda deja de hacerse de forma aislada y se orienta más al mercado general que produce tipologías repetitivas. Las empresas constructoras se encargaban de controlar el suelo como capital productivo, seguido por la urbanización y la edificación de la vivienda, por último la circulación final del producto. Bajo esa lógica se han ido acumulado grandes terrenos

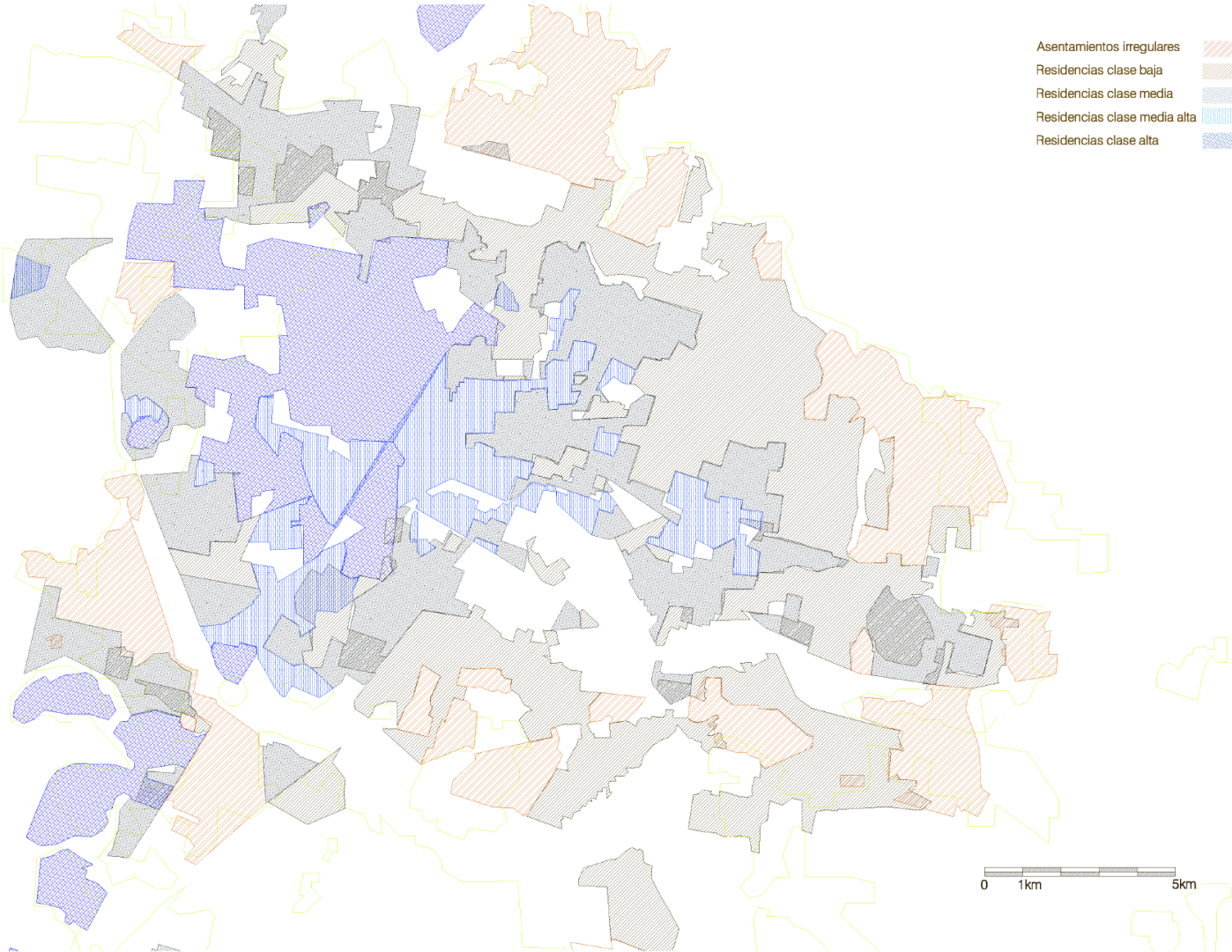
en la periferia en espera de su revalorización. En los estudios del arquitecto López Moreno afirma que el proceso de urbanización de Guadalajara se ha caracterizado por una desarticulación en relación a la mancha urbana. La urbanización se realiza por fragmentos sin un límite preciso ni una lógica de articulación con la ciudad más que la de la infraestructura. La forma de urbanización en fraccionamientos no establece ningún vínculo estructural o formal entre las diferentes piezas estas se relacionan por vías existentes o nuevos ejes resultado del crecimiento que a su vez producen la expansión metropolitana.

Las redes de infraestructura y las vías de circulación se van extendiendo en relación a las nuevas urbanizaciones alargando el campo físico de la especulación y dejando grandes extensiones intermedias sin urbanizar. Paradójicamente en este periodo se empieza a hablar de déficit de suelo, cuando en realidad lo que existía era una fuerte especulación de terrenos en la periferia y dentro de la misma ciudad.

Inicios de la expansión inmobiliaria

En menos de dos décadas, entre 1900 y 1920, la ciudad aumenta su superficie casi en un 56%. En esta época se liberaliza la propiedad corporativa para convertirse en propiedad privada y con esto inicia el auge del mercado inmobiliario. A principios de siglo cuando Guadalajara se convierte en un polo de atracción nacional se inicia un acelerado proceso de urbanización. Se introducen nuevos servicios públicos e infraestructura y existe una intensa demanda de bienes y servicios principalmente vivienda. Diferentes promotores y constructores ofertan terrenos con servicios para la edificación de vivienda. Este tipo de oferta facilita el acceso masivo a la propiedad privada y además produce plusvalías sobre el suelo, provocando que su valor se triplique en pocos años. Las ganancias de estas operaciones

3.22 Estratificación socioeconómica y su distribución en la Zona Conurbada de Guadalajara



inmobiliarias benefician principalmente a constructores y promotores inmobiliarios.

El mercado inmobiliario de esta época es impulsado por agentes de origen extranjero que aprovechaban la coyuntura del momento sobre la fuerte presión del suelo urbano, con la inversión de capitales modestos provenientes de la industria o el comercio la dinámica actual de urbanización les garantizaba el éxito de la inversión y la producción de importantes plusvalías. Con la garantía de que el mercado inmobiliario podía ofrecer inversiones rentables con pocos riesgos, se consolidan empresas grandes y sociedades mercantiles para la promoción inmobiliaria.

El auge de estas empresas acelera el proceso de transformación del suelo impulsando la industria de la construcción. Estas actuaciones provocan una recomposición del paisaje social en la ciudad y condicionan la estructura urbana que predominará en las siguientes décadas. La rápida expansión de la ciudad conducida por el emergente mercado inmobiliario no seguía un orden o plan regulador que garantizará el buen funcionamiento a futuro del sistema urbano. El interés que reguló las actuaciones se regía por la producción de la máxima ganancia con la mínima inversión.

La oferta de productos para adaptarse a la capacidad de compra de los diferentes estratos sociales creó una marcada diferenciación en los tipos de promoción: fraccionamientos residenciales de lujo, medios o colonias populares.

El Estado no ha sido un agente encargado de velar por la conformación eficiente y equilibrada de la ciudad, por el contrario, más bien ha jugado un rol de asociado de la promoción inmobiliaria. La normativa se limitaba a señalar que la expansión urbana se realizará a través de proyectos planeados denominados colonias o fraccionamientos. Estos proyectos dependen del capital de la iniciativa privada para su

implementación así como del apoyo de las autoridades locales. El Estado interviene en el sector inmobiliario introduciendo la infraestructura con capital desvalorizado, lo que facilita que los promotores reduzcan sus inversiones y aumenten sus ganancias¹⁶.

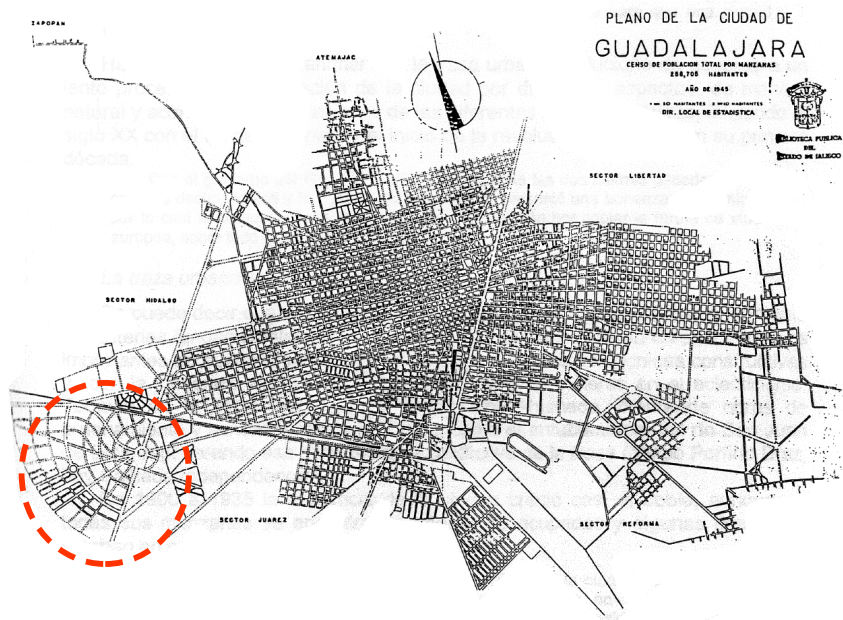
El valor inmobiliario se convierte en un elemento central que regula el costo del suelo; la estrategia fundamental de la promoción es la "buena localización". Conservar tierras como reserva en zonas contiguas al sitio de las operaciones es fundamental para valorizar el suelo. Esta dinámica especulativa va dejando grandes vacíos urbanos en la estructura de la ciudad y propicia un crecimiento expansivo superior al requerido.

Periodos característicos en la evolución del mercado del suelo

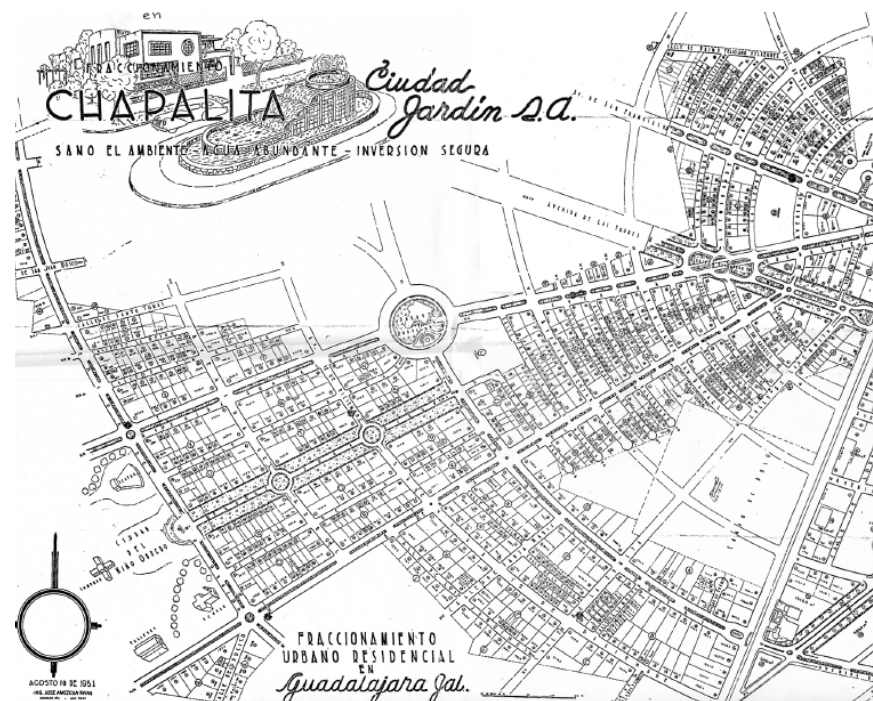
1)1900-1940: cuando Guadalajara no se ha enfrentado a un crecimiento poblacional importante y no presenta aún las exigencias propias del desarrollo industrial. No existen aún los sistemas mixtos de gestión y producción de la ciudad, ni los mecanismos de autofinanciamiento de la obra pública. Las operaciones de este periodo se limitan solamente a la compra y venta de tierra.

2)1940-1970 este segundo periodo está caracterizado por una tendencia larga y ascendente en la producción de suelo. Esta etapa de producción corresponde al cambio estructural de la ciudad provocado por el proceso de industrialización y de urbanización que comienza a finales de la segunda guerra mundial. Los modos de producción, los tipos de operaciones y productos, los agentes que intervienen en la promoción son más complejos y diversificados. En este periodo se desarrolla la legislación urbanística y los mecanismos de representación popular en los que se busca la colaboración de diversos actores en la producción y gestión de la ciudad.

Proyecto del primer fraccionamiento al sur poniente 1951



3.23 Plano de 1949, con el proyecto de la urbanización de la Colonia Chapalita.



3.24 El proyecto de la Colonia Chapalita se inspira en los conceptos de la ciudad jardín, se diseña para el uso vehicular



3,25 3,26 Imágenes publicitarias del proyecto



3.27 3.28 Las obras de urbanización a finales de la década de los 40.

3)1970-2000 en este tercer periodo aparecen muchos factores diversos que cambian la forma de producción del suelo. Tiene que ver con las crisis económicas y la reestructuración de la economía nacional hacia un proyecto neoliberal. La vivienda se produce bajo la lógica del mercado a la que solo tienen acceso un sector reducido de la población. Estas variantes influyen drásticamente en los mecanismos de producción de suelo urbano y vivienda, lo que afecta la forma general de la ciudad.

- Primer periodo 1900-1940

En este periodo el crecimiento es lento el número de habitantes y superficie de la ciudad se multiplican por dos en estos cuarenta años. La forma del crecimiento en este periodo se da por la densificación y saturación del área central así como la urbanización de nuevos frentes urbanos en las orillas de la ciudad. En este periodo se urbanizaron aproximadamente 1000 has en 29 fraccionamientos (22,532 parcelas aproximadamente). Aunque las formas de pago eran bastante accesibles no significó que un número considerable de personas tuviera acceso a casa propia. Para los que quedaban fuera del mercado la única opción para acceder a una vivienda fue ocupar en arrendamiento zonas centrales de la ciudad. En 1940 solo el 5% de la población eran propietarios ocupantes de su vivienda

Las operaciones inmobiliarias de este periodo se dirigieron por igual a familias de recursos modestos, medios y altos. Aunque la principal producción se centra en estratos de recursos bajos y medios y no en los estratos altos debido al "peso específico" de estos sectores demandantes de suelo¹⁷. El proceso de urbanización en esta etapa duraba varios años. Los promotores-urbanizadores comenzaban el proceso sin los permisos respectivos, y ponían a la venta parcelas con o sin servicios. Estos mecanismos de crecimiento fueron hasta 1970 el modo como se urbanizó la ciudad. Primero se accedía a la propiedad del suelo,

se edificaba la vivienda por autoconstrucción o por encargo y por último el municipio realizaba las obras de urbanización correspondientes para vincular el nuevo fraccionamiento con el resto de la ciudad. Este proceso depende del nivel económico de sus habitantes, si se trata de una población con recursos el fraccionamiento contará con servicios de primera, o estos se introducirán de manera rápida debido a su poder de gestión y económico. Cuando se trata del hábitat de la clase obrera o de bajos recursos, lo más probable es que el conjunto no cuente con servicios o que disponga de los mínimos básicos, y muchos años pueden pasar hasta que esos se introduzcan en el fraccionamiento¹⁸.

El crecimiento en superficie de la ciudad se hizo en todas las direcciones, siguiendo un eje preferencial de desarrollo: este-oeste y uno secundario al sur, influenciado por la colonia Ferrocarril. Por la naturaleza de la promoción y la ubicación de las colonias, se distinguen dos tipos de operaciones: la saturación del tejido urbano y la expansión de la mancha urbana.

- Segundo periodo 1940-1970

A partir de los 40 comienza un proceso de urbanización acelerado influenciado por un movimiento ascendente en la economía de todo el país y en Guadalajara toma impulso la industrialización, lo que genera importantes flujos migratorios hacia las principales ciudades. De un ritmo de crecimiento anual de 3% entre 1920-1940 aumenta a un 6.2% y 9.2% en las siguientes décadas, una tasa superior a la media nacional. El aumento de población correspondía 60% a la inmigración. De los años 40 a los 70, se incorporaron a la extensión urbana mas de 7,475 has., con el desarrollo de 146 fraccionamientos registrados por el Ayuntamiento.

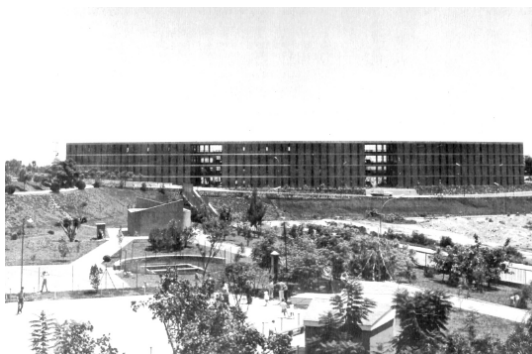
Guadalajara se consolida como polo de atracción regional que concentra población, actividades y servicios lo

Urbanización del sector norte de la ciudad a principios de los años 60

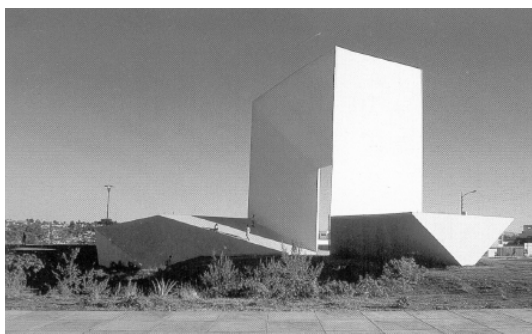
3,30 El proyecto consistió en la ampliación del eje Alcalde (sentido norte-sur) y en el trazado de un nuevo eje diagonal hacia el poniente para conectar con el centro de Zapopan.



3,31 En las áreas nodales se ubican nuevos edificios académicos y administrativos orientados a la descentralización.



3,32 En su momento este sector representó el límite de la ciudad, así lo demuestra la escultura denominada "Puerta Norte" del arquitecto F. González Gortázar.



3,33 El fraccionamiento "Jardines Alcalde" se urbaniza para clase media interpretando la ciudad jardín que se desarrollaba en el poniente.



3,34 Fotoplano 1970. El proyecto se adapta a la topografía del terreno con la creación de parques y las líneas curvas del trazado viario.

que representa una demanda de servicios e infraestructura. Los factores principales del desarrollo industrial están ligados al crecimiento demográfico y a la urbanización. La nueva población demanda servicios como vivienda, educación, empleo, transporte, recreación y otros servicios públicos, lo que significa una fuerte presión para la ciudad. El proceso de urbanización crea una base infraestructural para la industrialización. La vialidad se adapta a nuevas formas de tráfico, se abren ejes importantes de comunicación, se desarrolla la infraestructura del transporte. En tan solo 15 años la superficie de la ciudad se multiplica por 5,7 y la población por 6,5. Para atender a 7,000 nuevas familias que cada año se asientan en la ciudad se producen 18 parcelas diarias, mientras que en el periodo precedente la población no rebasaba uno diario¹⁹.

Los diferentes agentes del mercado del suelo entre los años 1940-1960 son los propietarios patrimoniales del suelo y los promotores compradores. Se trata de promotores urbanizadores autónomos con una visión de especulación, en la medida que compran valorizan el suelo y el capital que invierten en la operación. En los años 1940-1970 se da un fuerte crecimiento en la ciudad. Proliferan los talleres y las pequeñas industrias familiares, y se presenta una fuerte demanda habitacional que impulsa el mercado de suelo para la clase trabajadora. Principalmente los fraccionamientos para este sector son los que definen el crecimiento en este periodo. Entre los dos primeros ciclos comprendidos entre los años 1949-1961 se edificaron un promedio de 5,200 lotes por año.

A partir de la década de los 60 se incrementa la inversión extranjera en la industria inmobiliaria y generó la máxima expansión de fraccionamientos en la ciudad con una producción promedio de 7,680 parcelas por año. Esta etapa es de gran auge en el proceso de industrialización, se da un

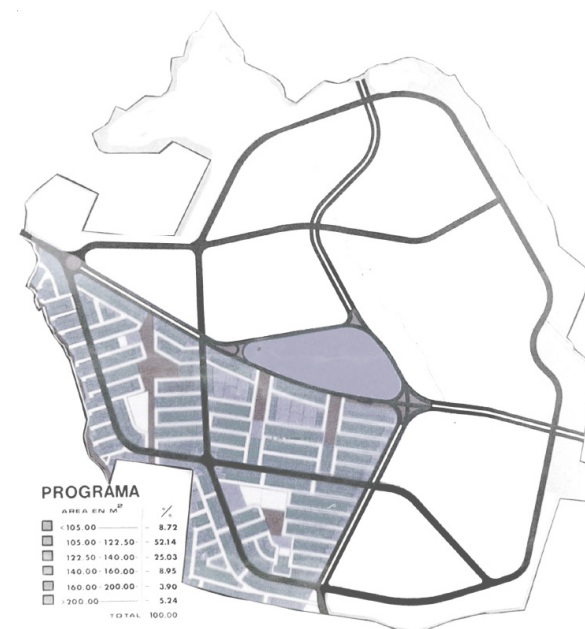
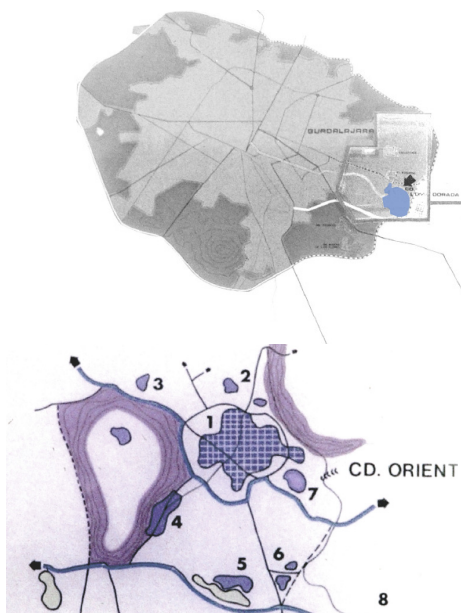
gran impulso al desarrollo de la infraestructura urbana con los sistemas de drenaje (colector oeste), la red vial y equipamientos públicos (centros educativos y culturales, servicios administrativos y sociales); aparecen subcentros urbanos, conformados y animados por centros comerciales.

Se vive un periodo de modernización de la ciudad con una fuerte inversión pública y privada, se instalan empresas internacionales, y se consolida el sector financiero bancario que apoya la industria de la construcción. La década de los 60 fue la época de mayor producción de parcelas de gran superficie, (330m²) ya que corresponde al incremento de la clase media y alta tapatía. A partir de 1960, se desarrolla una segunda etapa de la promoción inmobiliaria, se pasa de la viabilización del suelo urbano a la construcción de viviendas. Con esto se valoriza el sector de la construcción y se vincula con la industria de este ramo.

Algunos de los constructores que edificaban las parcelas, por encargo, consolidaron sus empresas de construcción para responder mas efectivamente a una demanda cada vez más importante.

La industria de la construcción se transforma en una forma de inversión de capitales de otras ramas al ser una empresa que ofrece alta rentabilidad, pocos riesgos, facilidad para recuperar el capital. Los grandes empresarios industriales invierten sus excedentes en el sector inmobiliario, lo que les llevó a acumular importantes capitales. Estos empresarios compran grandes extensiones de suelo en Guadalajara y sus alrededores, con la urbanización expansiva de la ciudad incrementan su capital por la venta de terrenos, su parcelación y otras actividades inmobiliarias. Las razones por las que el mercado estuvo orientado casi exclusivamente a la producción de lotes y no a la vivienda se deben en parte a que los inversionistas

El proyecto de la colonia "Loma Dorada" de los años 70



3,35 3,36 3,37 3,38 3,39 3,40 Esta urbanización se planeó como un nuevo polo de urbanización alejado de la mancha urbana que incluiría servicios y equipamiento para funcionar con autonomía respecto a las áreas centrales. Esta urbanización fue uno de los elementos polarizador del crecimiento hacia el lado oriente.



(dueños o promotores) no disponían de los medios necesarios para reunir el capital requerido para la edificación de vivienda.

El acceso a la propiedad se hacía por medio de préstamos otorgados por los promotores-urbanizadores²⁰. En 1940, solo el 5% de la población eran propietarias de su vivienda. En 1970 43% son propietarios, este cambio de estatuto jurídico no significa una mejora real en la forma de vida, ya que solamente 45% de las viviendas contaba con agua entubada y en 1960 un 20% no cuenta con drenaje. Las estrategias del mercado del suelo han generado una estructura urbana diferenciada en cuanto a las desigualdades del espacio construido: vivienda popular, fraccionamientos residenciales medios y altos.

Diferentes sectores residenciales de acuerdo a nivel socioeconómico

Las estrategias del mercado del suelo han sido claves para generar una estructura en la ciudad claramente diferenciada por sectores socioeconómicos que se reflejan en las desigualdades en el espacio construido: vivienda popular, fraccionamientos residenciales medios y fraccionamientos residenciales para la clase alta.

- Sector residencial de clase baja.

El hábitat popular se caracteriza por sus pocas áreas verdes y por tener un espacio construido muy superior al espacio libre, resulta un coeficiente de edificación elevado y fuertes densidades. La infraestructura es muy precaria y de calidad irregular con muy poco y en ocasiones ningún equipamiento colectivo y social. Las dimensiones de las parcelas son las mínimas establecidas por ley de 1968: 90m², y además es común encontrar parcelas mínimas subdivididas por la mitad. La oferta de suelo para los estratos populares se ubicó formando una media luna de pobreza en el oriente de la ciudad con extremos

al norte y al sur y en la década de los 70 los fraccionamientos populares representaban más del 60% del total del área urbana. Para este sector socioeconómico también se producía vivienda colectiva y además de las vecindades del centro y de los sectores del poniente, donde llegó a vivir el 4% del total de la población de la ciudad. En la zona sur, próximo al ferrocarril se ubica la vivienda para la clase obrera próxima a las zonas industriales. Surgen fraccionamientos con equipamiento productivo como pequeños talleres de producción familiar lo que favorece la mezcla de usos.

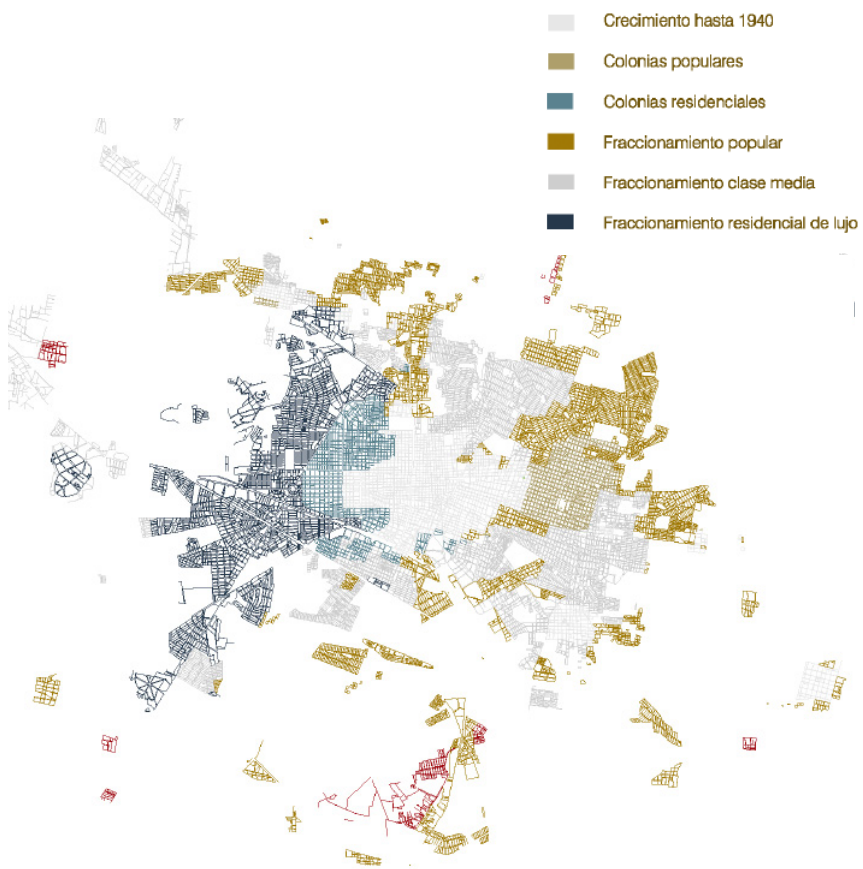
- Sector residencial de clase alta

Tradicionalmente el poniente de la ciudad ha estado destinado para la vivienda de los estratos económicamente mas favorecidos debido a la calidad ambiental que se producía por la abundancia de mantos friáticos, la presencia de áreas verdes naturales, por su ubicación respecto a los vientos dominantes así como a la separación respecto a zonas consideradas de baja calidad como las áreas industriales, la congestión del centro o los sectores de clase baja.

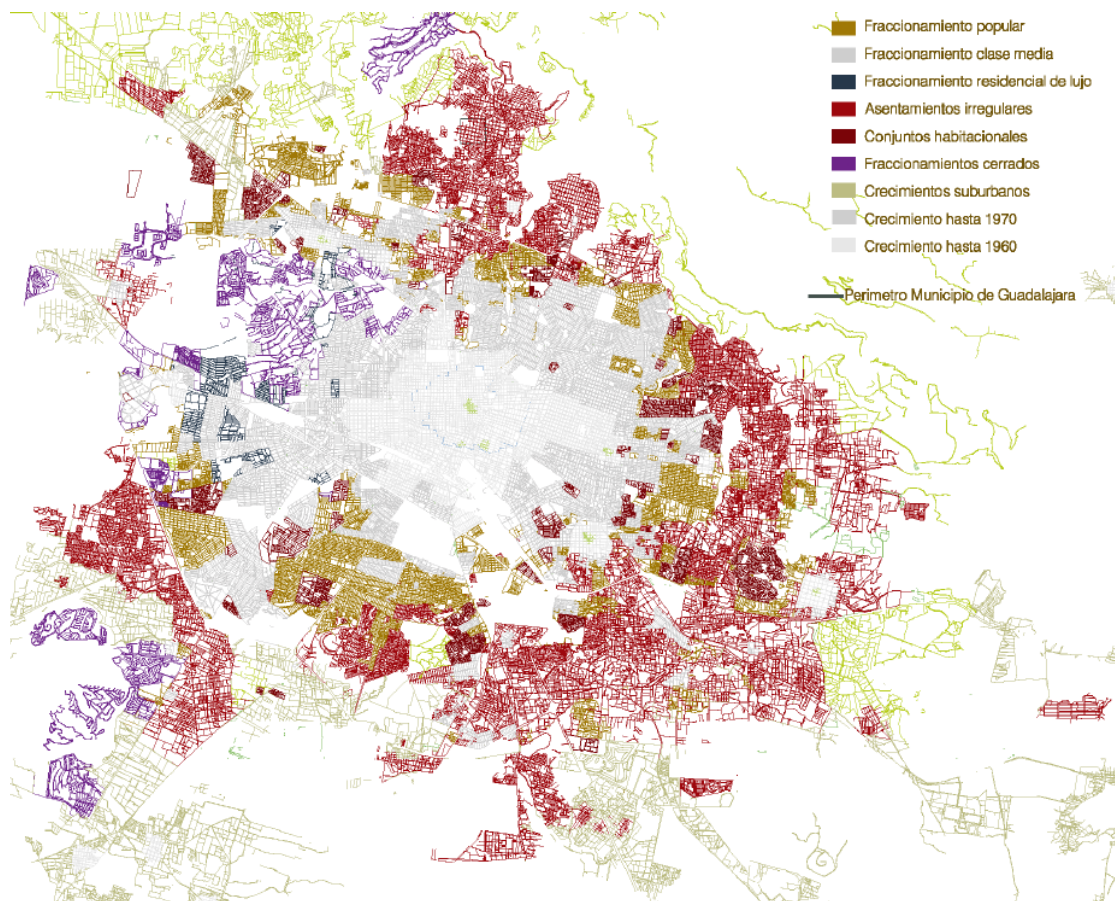
Este sector se caracteriza por el diseño del espacio público, calles arboladas y abundancia de parques y jardines, además de contar con equipamientos y servicios y una clara zonificación funcional que garantizaba áreas de uso exclusivamente residencial y de baja densidad como una característica valorada positiva para proporcionar áreas habitacionales tranquilas y seguras claramente diferenciadas del resto de la ciudad, estrategia para elevar su valor. La urbanización se realiza siguiendo modelos tipo ciudad jardín, utilizan trazados urbanos orgánicos y el tamaño de las parcelas con una superficie mínima de 300 m² destina más de un tercio de la superficie a jardines, las viviendas se separan de la línea de calle y con eso se garantiza

Fraccionamientos producidos por el mercado inmobiliario por estrato socioeconómico

3,41 Ubicación de los diferentes fraccionamientos en el periodo 1940-1970



3,42 Ubicación de los diferentes fraccionamientos en el periodo 1970-2000



POPULAR



3,43 San Juan de Ocotán

MEDIO



3,44 Parque Revolución

DE LUJO



3,45 Colonia Americana

1900-1940



3,46 Colonia Oblatos



3,47 Lomas del álamo

1940-1970



3,48 Fraccionamiento Providencia



3,49 Villas de Guadalupe



3,50 Infonavit la Tuzania

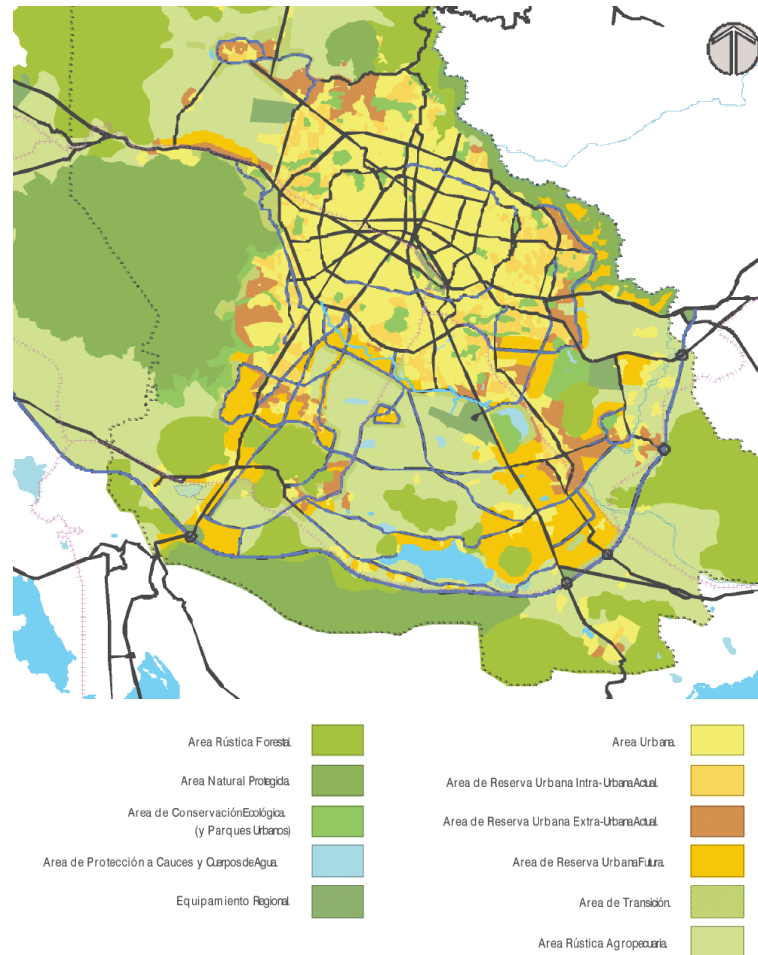
1970-2000



3,51 Fraccionamiento Puerta de Hierro

Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara 2000

3,52 Este plan no fue aprobado y las zonas agrícolas indicadas al norte y sur-poniente han sido transformadas en áreas urbanas.



la abundancia de áreas verdes en la vía pública. Grandes extensiones en el sector poniente de la ciudad se fueron reservando para el consumo de los sectores de rentas altas.

Los arquitectos más prestigiados de la ciudad se encargaban del diseño de varios fraccionamientos, buscaban cualidades paisajísticas, creación de elementos simbólicos y se distinguían por los nuevos diseños en áreas verdes y vías públicas, así como algunas de las viviendas. Tal es el caso del fraccionamiento Jardines del Bosque diseñado por Luis Barragán entre 1955-1958 en lo que fuera el bosque de Santa Eduvigis.

- Sector residencial de clase media

Se consideran sectores para clase media, las zonas de la ciudad intermedias entre los sectores más pobres y los más ricos. Aunque tienden a ser áreas bastante bien consolidadas no cuentan con la cantidad ni las áreas verdes de los sectores más altos ni tampoco tienen una localización específica ya que cambian en los diferentes periodos de expansión.

Algunos autores consideran que en el hábitat de la clase media se caracteriza por una superficie de parcelas entre 140-250m², en algunos casos las obras de urbanización cuentan solo con los servicios estrictamente necesarios, hay menos abundancia de áreas libres y presentan densidades más altas que el sector anterior. Se considera también que los sectores medios corresponden en ocasiones a antiguos sectores de clase alta que se han desvalorizado en relación a la aparición de nuevas zonas residenciales en la periferia o bien antiguos sectores de clase baja que se han consolidado y su ubicación central les proporciona un valor del suelo más elevado que las áreas pobres de ese periodo.

3.2 SISTEMA DE PLANEAMIENTO

La práctica del planeamiento en Guadalajara, surge paralela con las promociones inmobiliarias de las primeras décadas del siglo XX. Para su análisis, López Moreno, reconoce tres periodos: el primero corresponde a las décadas de 1940-1970, la colaboración entre la iniciativa privada y el sector público fue la característica de la gestión urbana. A través de este esquema mixto, denominado Consejo de Colaboración Municipal y con autonomía con respecto al poder central, se lleva a cabo la urbanización de la ciudad durante. Esta forma de gestión funcionó con el sistema de captación de plusvalías que generaba el incremento del suelo urbano favorecido por las grandes obras de infraestructura. Las políticas urbanas estuvieron coordinadas por distintos organismos locales que posteriormente serán sustituidas por las nuevas políticas nacionales.

Las obras de urbanización de la ciudad en general se realizaban de forma progresiva y de esta manera el valor del suelo urbanizado tenía un costo relativamente bajo que permitía el acceso a la vivienda según los recursos de cada familia²¹. Para la década de los 70, la mitad de la mancha urbana existente se había urbanizado conforme a estos sistemas de colaboración y el 80% de la estructura vial metropolitana se había gestado a partir de los sistemas de plusvalía que producía la urbanización del suelo.

A partir de la década de los 70 se vivió un cambio substancial a nivel nacional y local. Hay un giro en la economía nacional, del llamado milagro mexicano de los años 50 y 60 comienza una sucesión de crisis cíclicas, sexenales, seguidas por devaluaciones, deterioro salarial, desempleo, incrementos en el monto de la deuda externa. Comienza un proceso de urbanización más acelerada con el cual se produce el fenómeno de la metropolización. En estos momentos una cuarta parte de

la población Mexicana vive en las grandes ciudades que exigen nuevos sistemas de gestión pública.

En el segundo periodo -1970-1994- desde el poder central se plantea la práctica del planeamiento como solución al problema de los asentamientos humanos del reciente fenómeno de la urbanización. Como una medida de fortalecimiento de la estructura federal surge la Ley General de Asentamientos Humanos que conduce a la elaboración de toda una serie de planes y proyectos globales-nacionales. De esta Ley General se despliegan las leyes estatales de desarrollo urbano, se constituye el marco normativo del planeamiento urbano de donde surge el Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo Urbano²². En Jalisco esto generó los sistemas de ordenamiento territorial que suprimieron la práctica de los esquemas de gestión mixta que fueron muy exitosos en las décadas anteriores.

A partir de la década de los 70 el poder local reduce su grado de participación en el proyecto de la ciudad. El control central limita el poder local, de esta manera las autoridades locales dejan de tomar las decisiones de forma autónoma como ocurría originalmente y se limitan a ser representantes del poder central en la región. La práctica del planeamiento se convierte en una negociación política para disponer del presupuesto federal y no en una profesión formada por un equipo técnico especializado.

En la década de los 80 el poder municipal comienza a cobrar un mayor protagonismo, se transfieren las tareas de planificación y administración urbana a los ayuntamientos²³. Sin embargo esta transferencia no es acompañada por una redistribución del presupuesto nacional²⁴. En Guadalajara, los planes no acompañados de propuestas urbanas, de instrumentos o herramientas de carácter económico, administrativo, financiero o de participación, conducen a la negación de lo que

Tenencia de la Tierra de propiedad ejidal y comunal, equivalente al 51% del total en 2001



3,53 Dos tercios del suelo necesario para el desarrollo urbano y la vivienda provendrán de este tipo de propiedad. Con la reforma al artículo 27 el suelo de propiedad social se transforma en propiedad privada.

están postulando. Por ejemplo: la ocupación indiscriminada de reservas ecológicas poco después que los planes las clasifican como tales.

El tercer periodo coincide con la reestructuración económica del país hacia un modelo neoliberal como medida contra las crisis cada vez mas frecuentes. La predominancia de las políticas de mercado junto con una desregulación y distanciamiento del Estado han tenido fuertes repercusiones en la estructura urbana general y el sistema de planeamiento. A partir de la década de los ochenta se intensifica la expansión y dispersión urbana se superan el límite urbano sugerido por el Plan para colonizar terrenos agrícolas e incrementar los usos urbanos en la periferia de manera no regulada.

Las políticas sociales en México han sufrido un recorte de casi un 95% a partir de 1981²⁵. La reducción del gasto público en infraestructuras y servicios urbanos se refleja en la degradación de la ciudad, especialmente en aquellos sectores que no interesan al capital privado. Por otro lado la privatización de los servicios públicos conduce a que el mercado sea el mecanismo principal en la asignación de recursos²⁶.

La privatización de los servicios urbanos como son vivienda, luz, teléfono, etc. solo han mejorado la oferta en algunos casos, pero han disminuido enormemente el acceso de estos servicios para la gran mayoría. Estas medidas han tendido a elevar los niveles de informalidad para acceder a la ciudad ya que los servicios formales permanecen inaccesibles para la población pobre de las ciudades. A partir de la década de los 90, el neoliberalismo en Latinoamérica ha significado un retroceso histórico por la exacerbación de las desigualdades sociales²⁷.

En materia de planes urbanos, desde hace 20 años Guadalajara solo cuenta con el plan de 1982 que hasta la fecha ha quedado superado y obsoleto. Ha habido dos proyectos de Plan de Ordenación en 1996 y en el 2000 pero ninguno de

los dos ha sido aprobado, desde hace más de dos décadas Guadalajara ha crecido sin un Plan de Ordenación. A principios de los años noventa se elaboran los primeros planes de Desarrollo de los Distritos Urbanos de los distintos municipios que conforman el área metropolitana. Se cree que debido a la transformación constante de usos del suelo estos planes requieren de su actualización periódica, el presupuesto y los recursos se limitan a la reglamentación de la zonificación de usos de suelo y a esto se reduce la incipiente práctica del planeamiento municipal.

Queda claro que desde las instituciones oficiales no existen políticas ni medidas de ordenamiento eficaces para el control de la urbanización y de esta manera el destino de la ciudad queda en manos del libre juego del mercado que de acuerdo a la dinámica poblacional y económica selecciona las áreas para el crecimiento y las prioridades de su ocupación²⁸.

Han existido diversos planos reguladores –el de 1940, 1950 y 1960. El Plan Regulador de 1960 estableció una zonificación que marcaba la zona industrial al sur de la ciudad con su respectiva vivienda para la clase obrera, los sectores residenciales del lujo al poniente y la vivienda popular al oriente. En cada zona se señalaban unos criterios para el suministro de servicios y equipamiento, dependiendo del sector se establecían distintos criterios de diseño. En esta etapa se realizó el proyecto del anillo periférico que servía de límite urbano del crecimiento. El plan establecía como zonas no urbanizables áreas de reserva natural y todos los puntos que superaran la cota de 1580msnm por la dificultad de urbanización y suministro de infraestructura. La invasión ilegal de estas áreas muy pronto demostró las dificultades que presentaba la ejecución del supuesto plan, y que sería prácticamente imposible con los mecanismos de gestión existentes detener el creciente desarrollo del mercado ilegal del suelo.

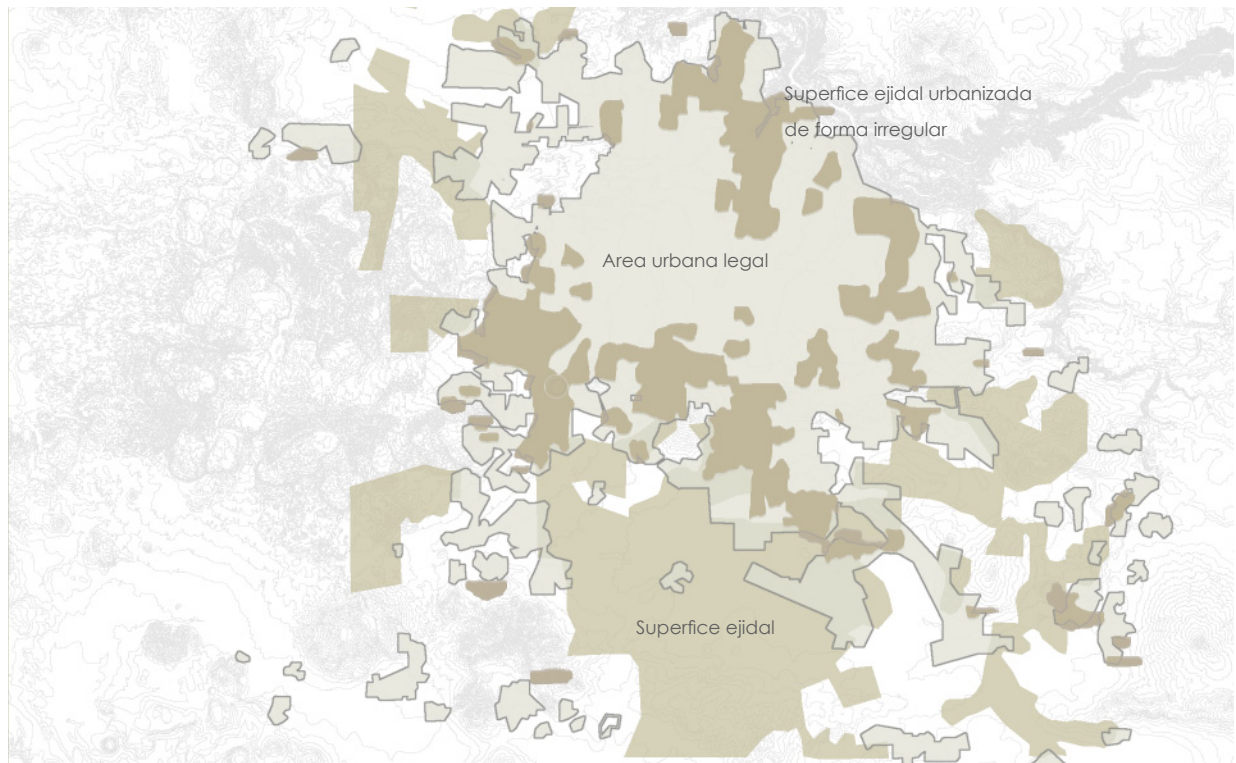
3.2.1 Políticas de suelo urbano

Las características del suelo urbano en Guadalajara y el tipo de propiedad de la tierra han sido factores influyentes en la dirección del crecimiento desde los orígenes de la ciudad. Al tratarse de un territorio donde la tierra ha sido propiedad privada o ejidal son los dueños del suelo los que deciden el emplazamiento y ritmo de la expansión urbana. Una característica común de las ciudades latinoamericanas ha sido que su desarrollo económico se basa en una buena parte en la explotación de la tierra para fines urbanos²⁹. En México las políticas de suelo urbano en los últimos años han estado orientadas únicamente en la privatización de la tierra de propiedad ejidal para ponerla en circulación bajo las leyes del mercado. Hasta hace poco la tierra *ejidal* había funcionado como reserva urbana para absorber la expansión en diferentes periodos.

La ausencia de un plan de ordenación para la ciudad afecta también las políticas de suelo urbano, estas políticas no representan el mecanismo legal que proteja las áreas naturales y controle estratégicamente el crecimiento. Las tierras ejidales han dejado de ser áreas agrícolas de propiedad social y desde la década de los 70 han representado la oferta de suelo urbano para el sector popular. El gobierno ha permitido la urbanización ilegal de estas áreas, que la ley marcaba como "no urbanizables". La tierra ejidal representa una oferta sin costo para el gobierno para resolver el tema de la vivienda, no se pagan permisos para urbanización y han sido considerados reservas territoriales por las cuales la inversión pública es casi inexistente.

Las políticas de suelo urbano se limitan a regularizar la situación de la tierra, tanto de las áreas urbanizadas como de las áreas libres para ponerlas en disposición del mercado. Con las políticas de regularización el Estado evita la necesidad de

Sistema de tenencia del suelo en el área metropolitana de Guadalajara



3,54 El suelo ejidal originalmente destinado a uso agrícola ha sido urbanizado de manera irregular para absorber una buena parte del crecimiento ya sea para la urbanización marginal como para fraccionamientos privados.



3,55 3,56 Las zonas agrícolas en los terrenos contiguos a la mancha urbana en diferentes épocas

Fuente: (Secretaría de Desarrollo Urbano) "Proyecto de Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, Marzo 2000.

reconocer que no ha podido, ni podrá cumplir su compromiso constitucional de asegurar que los mexicanos disfruten de condiciones habitacionales decentes³⁰.

La propiedad de suelo Ejidal

El Ejido es un sistema de propiedad intervenido por el Estado, establecido en la Ley de Reforma Agraria de 1915, representa la versión nacional de la propiedad social de la tierra. En sus orígenes se trataba de un reparto de tierras para fines agrarios, siendo el Estado el propietario de la tierra este la entregaba en usufructo a los campesinos quienes no podían venderla y esta se pasaba de generación en generación hasta antes de las reformas del artículo 27 Constitucional.

Durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1935-1940) se entregó a los campesinos una superficie que corresponde al 10% del territorio nacional³¹. Entre 1965-1970 se distribuye el equivalente al 13% del territorio nacional. Y entre 1971-1976 se agrega a las tierras ejidales una superficie equivalente al 7%. Hasta el periodo presidencial de 1982-1988, da comienzo un modelo de apertura e internacionalización económica que buscaba regularizar la situación de la tenencia de la tierra.

El reparto agrario no estuvo en sincronía con las políticas urbanas por lo que muchas ciudades crecieron sobre la tierra "no urbanizable". Mientras en 1940, el 75% de la población vivía en el campo era justificable pero a partir de esa fecha comienza la urbanización acelerada. En la época actual la población rural representa el 30%. Las tierras que fueron repartidas durante varias décadas, comienzan a ser presionadas para acoger los asentamientos urbanos pero sin que la legislación se adapte a esa nueva realidad. Esto ha originado fuertes contradicciones entre la política agraria y la política urbana, el hecho de que la ciudad de México esté construida casi la mitad de su territorio

en suelo ejidal propició la reforma al Artículo 27 Constitucional. Lo que abrió las posibilidades de incorporación del suelo ejidal al mercado.

Desarrollo urbano irregular

La ilegalidad es una característica común en la vivienda de bajos recursos de América Latina. Si se consideran la propiedad de la tierra, el suministro de infraestructura y estándares edificatorios, encontramos que entre el 40-70% de la población de las grandes ciudades viven en condiciones de ilegalidad. El crecimiento urbano en la mayoría de los municipios de México se extiende sobre lo que son terrenos ejidales. Se estimaba que en la década de los 90, 44% de la población de la zona metropolitana de Guadalajara vivía en asentamientos irregulares, el crecimiento urbano de esta ciudad en tierra ejidal representaba el 20.3% del área construida en 1990³². Cuando el crecimiento urbano alcanza las zonas agrarias, los dueños de la tierra venden tierra ejidal para un uso urbano y esta transacción por lo general ha sido ilegal o irregular. La causa de este fenómeno es la superioridad de la renta urbana sobre la renta agraria³³.

Al no existir otras opciones en el mercado la gente compra estas tierras, que por su condición irregular son de menor costo. Con este tipo de transacción existe una doble violación a la ley: a nivel del código civil se venden terrenos que no son propiedad de quien las vende y a nivel del código urbano se violan las normas urbanas ya que las tierras no están acondicionadas para un uso urbano como se establece en las leyes. Esto genera una fuerte segregación urbana por el tipo de urbanización que propicia el fenómeno. En la urbanización irregular las ganancias se obtienen por la cantidad de parcelas que se venden. Esta cantidad hace posible que irregularmente se vendan muchos terrenos a precios bajos y que la gente de

bajos ingresos que no puede adquirir su vivienda en el mercado formal público o privado tiene que adquirir su vivienda en el mercado irregular.

El modelo urbano que se sobrepone en el suelo ejidal es diverso, existen urbanizaciones formales de buena calidad que por diversos mecanismos se asentaron en suelo ejidal. El caso predominante es el modelo de autoconstrucción "la ciudad hecha a mano", estos espacios plurifuncionales no son exclusivos para la vivienda, existen usos productivos, y pervivencia de economías agrarias marginalmente representadas. Estos espacios escapan a la legislación urbana, y se trata de una urbanización desarrollada bajo formas de ilegalidad e irregularidad de acuerdo a tres condiciones: 1) por la tenencia jurídica de la propiedad del suelo, b) por la falta de adhesión a los códigos y normas urbanas y c) por la falta total o parcial de la infraestructura urbana básica³⁴.

En 1996 se reportó que la proliferación de los asentamientos irregulares presenta una fuga importante en los recursos económicos del municipio, recursos que se necesitan para la instalación de infraestructura y la introducción de servicios. Las consecuencias financieras del desarrollo urbano ilegal es que por su condición, estas áreas no generan impuestos de propiedad por lo tanto no hay presupuesto para proveerlas con servicios³⁵.

Políticas de regularización del suelo

El mayor estimulador de la legalización de la propiedad en años recientes ha sido el Banco Mundial junto con el programa de Administración Urbana, el programa de desarrollo de Naciones Unidas y el Centro de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (Habitat). Según Peter Ward, el asunto de títulos de propiedad se encuentra en primer lugar de la Agenda

del Banco Mundial en este contexto³⁶.

México, a través del gobierno central tiene uno de los programas de regularización y legalización de tierras agrarias mayores del mundo. La legalización se ha llevado a cabo en tierras del ejido determinado por la ley federal que se encarga de los asuntos agrarios en México. La agencia CORETT³⁷, se encarga de los títulos de propiedad después de que se ha pagado el costo del proceso, este proceso ha seguido la lógica del corporativismo mexicano.

La regularización de áreas habitacionales informales ha sido una cuestión crítica de gobernabilidad urbana en México. El acceso ilegal de la tierra ha permanecido como la forma principal de acceso a la vivienda para un sector mayoritario de las ciudades³⁸.

En México las políticas de regularización y legalización surgen en el periodo de 1988-1994. Durante el gobierno de Salinas de Gortari se entregaron 2.5 millones de títulos de propiedad³⁹. Esto pasa por alto el hecho que la falta de accesibilidad al sector formal de vivienda deja a los pobres sin ninguna opción más que adquirir tierra en asentamientos irregulares, para autoconstruir su vivienda, la mayoría de las veces en condiciones de precariedad.

La regularización permite al gobierno tomar el crédito para un sistema de acceso a la vivienda que funciona fuera de las normas del estado y las políticas. La ilegalidad de este proceso, disminuye la habilidad del estado para controlar la naturaleza y la dirección del crecimiento urbano. Las políticas de regularización se hacen pasar como estrategias para regular el desarrollo urbano. Las instancias gubernamentales responden a una necesidad de intervención creada principalmente por el discurso originado dentro del estado mismo, que presentan la legalidad de la tenencia de la tierra como una condición

necesaria para el suministro de servicios. En la práctica los procesos de mejoramiento y legalización han funcionado de manera independiente.

Cambio de propiedad de suelo ejidal a propiedad privada

Las ventas irregulares han sido parte del mercado aunque representen un submercado. En el momento en que se privatizan las tierras y se otorgan títulos de propiedad se da sustento legal al propietario para que venda y entonces se abre al mercado formal.

Cuando se reducen las funciones de control al Estado y se dejan al libre mercado, la legislación tiende a eliminar los límites del crecimiento urbano, se puede vender toda la tierra que se quiera, además se retira la protección a propiedades colectivas. Las consecuencias son la eliminación de reservas agrícolas y áreas naturales, cualquier intento de protección de estos territorios resulta contraproducente -por lo general ha conducido a que los propietarios burles las leyes y se sigan vendiendo sus tierras a promotores urbanos.

La reforma al Artículo 27 que trata sobre la privatización y la adquisición de títulos de propiedad, tiende a eliminar un área de ilegalidad que por otro lado representaba el único canal de acceso al suelo y por ende a la vivienda, aunque de manera irregular para las clases populares. Cuando este intercambio se producía de manera ilegal se condicionaba a vender la tierra a bajo precio. Una vez que legalmente se ha autorizado la venta de terrenos ejidales las parcelas aumentan su valor al entrar a la dinámica del mercado y dejan de ser la opción más económica para los más pobres⁴⁰.

La débil intervención del Estado

El mercado del suelo ejidal es una cuestión sumamente

compleja que requiere de mecanismos compensatorios por parte del Estado. A partir de las políticas Neoliberales en México la actuación del Estado en materia urbana se ha disminuido dejando a la ciudad en manos del mercado. Esta opción liberal no significa la desaparición de todas las leyes reguladoras y actualmente nos encontramos ante una fuerte contradicción entre leyes que apoyan un uso social y leyes que apoyan una privatización.

En América Latina ha habido una ausencia de políticas urbanas, y solo se ejecutan acciones dispersas en diferentes sentidos. Como hemos visto en Guadalajara, el sistema de planeamiento solo es una simulación con instrumentos de planificación pero sin propuestas de ordenamiento o control de la ciudad. Mientras siga habiendo una ausencia de actuaciones concretas y de instrumentos de gestión para su materialización el sistema de planeamiento no servirá de mucho en la ciudad.

Para gestionar las grandes extensiones de suelo ejidal que pasarán a ser suelo urbanizable es necesario que desde el marco legal no se impongan las políticas económicas sobre las políticas urbanas. Para evitar un crecimiento anárquico, se requiere entre otras cosas que las leyes además de promover la productividad o liberar al mercado atiendan los aspectos urbanísticos de una manera más estructurada, con un proyecto que proponga la forma en que grandes extensiones de suelo rural pasaran a ser piezas de ciudad. El Estado debe intervenir de manera conjunta con la iniciativa privada y el Ejido en temas de reservas territoriales, el Estado debe asumir un papel de mediador, para recuperar una filosofía de participación pública y contrarrestar la tendencia de no participación pretendiendo que la ciudad se ordenará por sí misma.

Las áreas de propiedad ejidal eran consideradas en la Ley de Asentamientos Humanos de 1976 como la oferta de

Diferentes formas de urbanización de las reservas territoriales



3,57 Asentamientos irregulares, Colonia Jalisco



3,58 Fraccionamientos de lujo en el municipio de Tlajomulco



3,59 Parques industriales, carretera a Nogales

tierra para sectores populares. Ahora se les debe contemplar como un instrumento que los gobiernos tienen para controlar las áreas urbanas. Más que reservas territoriales, en la actualidad, se trata de oferta de suelo urbano para utilizar en el corto plazo permitiendo el manejo del área urbana para asegurar la disposición de terrenos para las operaciones inmobiliarias. Con las reformas a la Ley Agraria, el suelo social queda liberalizado para entrar al mercado del suelo, no necesariamente al mercado urbano. Aun cuando el Ejido se haya convertido en suelo urbano, no es suficiente para que se pueda utilizar, pues hay que resolver las cuestiones de la infraestructura y el equipamiento. En un modelo de ocupación ilegal se relega esta responsabilidad a terceros.

Política de reservas territoriales

Las reservas territoriales tienen una filosofía en su base que es el uso social del suelo, con el que se busca contrarrestar las tendencias segregadoras de la especulación y del mercado. La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 de México establece que hay que constituir reservas porque el mercado inmobiliario lleva a la especulación y la marginación de muchos sectores. Las reservas territoriales en México se basan en que las zonas ejidales son de la nación y estas áreas servirán para la constitución de reservas económicas. Esta Ley propone explícitamente intervenir en el mercado creando una oferta de suelo para las clases populares, a través de las reservas territoriales obtenibles por la vía de la expropiación o la negociación. Dicha Ley creó el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda. Los objetivos de programar adquisiciones de tierra eran para evitar la especulación en el mercado inmobiliario, captar las plusvalías que genera el desarrollo urbano y reducir la ocupación irregular mediante la oferta de tierras a grupos de bajos ingresos. La meta planteada

por el programa en 1986 fue crear 66,000 hectáreas de reserva para 1988. Se propuso en 10 años proporcionar suelo para 14.5 millones de personas, fundamentalmente sobre tierras ejidales y comunales. Pero solo se logró la tercera parte de la meta fijada de 66,000 hectáreas⁴¹.

Entre los núcleos agrarios, los propios ejidatarios se negaron a ser expropiados para la constitución de reservas territoriales ya que la venta irregular de terrenos proporciona de 5 a 10 veces más ganancias que lo que proporciona una expropiación. En este sentido será necesario negociar antes que expropiar.

3.2.2 Políticas de vivienda⁴²

En la década de 1990, solo 1.2 habitantes de cada 10 podía adquirir una vivienda terminada, financiada con recursos bancarios. El 55.2% de la población tapatía percibía ingresos considerados por Naciones Unidas por abajo del límite de pobreza relativa.

El proceso acelerado de urbanización que observa Guadalajara a partir de los años cuarenta ha producido cambios estructurales que la ciudad no ha tenido recursos ni capacidad de absorber. Se provocó un desequilibrio sistémico por la imposibilidad que tuvieron los diversos modos de producción para responder al desarrollo urbano acelerado. Las altas tasas de crecimiento poblacional, su polarización espacial en la capital del Estado de Jalisco y la rapidez de la urbanización colocaron una fuerte presión sobre ciertos bienes de consumo como el suelo o la vivienda. Ante esta presión los organismos oficiales han respondido en forma limitada e inadecuada. Entre las décadas de 1940-1960 se construyeron alrededor de 30 mil viviendas para 502 mil nuevos habitantes que nacieron o inmigraron a Guadalajara en este periodo, mientras que la demanda fue de 91,500 viviendas. Este incremento poblacional generó en este periodo un déficit anual mínimo de 5 mil

viviendas.

Durante la década de los 70 se edificaron cerca de 11 mil unidades por año, mientras que la demanda se incrementaba en 15,400 casas más el déficit existente. La tasa de crecimiento anual de viviendas en esa etapa fue de 3.75 y el de la población de 4.68 %. En los años 80 el ritmo de producción de vivienda siguió estando por abajo del crecimiento de la población (4.22 contra 5.10%)⁴³.

Durante el periodo de 1950-1970, la participación del estado en la producción de vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara fue muy limitada: cinco viviendas de cada 100. En 1977 su participación se incrementa a un 15% del total de viviendas producidas, pero sigue siendo una contribución reducida. En 1990 los recursos económicos estrictamente gubernamentales para la producción de vivienda representaron menos del 1.62% del total de la inversión pública. Las causas principales del problema habitacional no se encuentran dentro del mismo sector de la vivienda ya que el principal problema es en gran medida el rezago salarial, la concentración de la riqueza y la falta de empleo remunerado.

En este apartado se describen las formas más características de la producción de la vivienda en Guadalajara de acuerdo a las condiciones específicas que la afectan:

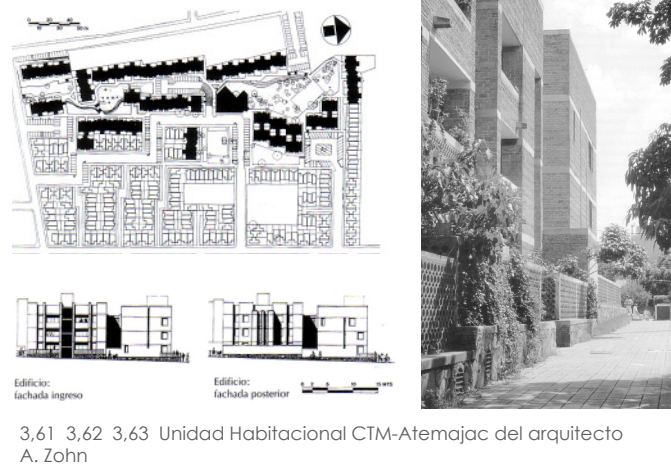
1. Tipos de vivienda producidos por las políticas habitacionales, déficit en la producción, y la distribución desequilibrada de la riqueza.
2. Políticas públicas de vivienda.
3. Incapacidad de representar un proyecto estructural de ciudad.

Las formas de resolver el problema de la vivienda describen a la vez, contradicciones que siempre han suscitado los mismos problemas como el déficit habitacional para todos, hacinamiento, irregularidad en la ocupación del espacio,

Conjuntos habitacionales INFONAVIT del periodo 1970 a 1990



3.60 Ubicación de los diferentes desarrollos



3.61 3.62 3.63 Unidad Habitacional CTM-Atemajac del arquitecto A. Zohn

especulación con la tierra y la vivienda. Estas formas estructurales que han predominado en la ciudad tienden a exacerbarse con el proceso de urbanización y metropolización.

Guadalajara presenta una segregación socio espacial y gran heterogeneidad en la calidad de la vivienda y en los equipamientos colectivos. De acuerdo al emplazamiento habitacional y la calidad de la construcción se puede observar el carácter opuesto entre el centro y la periferia, entre el este y el oeste de la ciudad.

La triple segmentación del mercado de la vivienda

La segmentación del mercado de la vivienda y de las formas de producción es el resultado de la transformación de agentes que participan en la producción-circulación de vivienda, la emergencia o desaparición de distintos actores, las modificaciones de los flujos de capitales y en general de los sistemas financieros, así como la heterogeneidad de los grupos sociales. De manera muy generalizada se pueden agrupar en tres tipos en que cada uno de estos segmentos representa una forma de integración diferenciada en la estructura urbana de la ciudad:

- 1. Vivienda producida por el sector privado oficial formal

Esta representa la producción de tipo residencial particular. Se identifican como colonias de tipo habitacional medio y residencial (urbanizaciones privadas de baja densidad)⁴⁴. Con densidades medias y bajas cubren una parte significativa del espacio urbano y atienden alrededor de un tercio de la población de la ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA. Este tipo de mercado de vivienda produce un cuarto del total de unidades que se producen en Guadalajara
- 2. Vivienda producida por el sector gubernamental subsidiado

Este sector atiende a las familias de los sectores

intermedios que habitan ya sea en las casas terminadas, en las unidades de desarrollo gradual (llamadas pies de casa) o en los lotes que solo cuentan con los servicios básicos.

Principalmente conjuntos habitacionales⁴⁵ y algunos barrios o colonias populares representan el marco construido que produce este mercado. A pesar de generar densidades medias y altas (58 viviendas/ha - 100 viviendas /ha) solo alcanzan a cubrir una parte mínima de la ciudad y se dirigen a una clientela poco numerosa conformada por funcionarios y asalariados del sector público y privado. Este sector está subsidiado por fondos solidarios y fondos públicos de origen nacional e internacional. La contribución promedio de éste sector es del orden del 20-25% del total de vivienda que se producen en la zona Metropolitana de Guadalajara.

- 3. Vivienda producida por el sector informal o no institucional

El tercer sector conocido como sector informal, lo integran las familias de ingresos bajos. Es el más importante de los tres segmentos del mercado en cuanto al número de personas que atiende y se caracteriza por el hecho de que los agentes que intervienen en él, son sobre todo individuos y no instituciones, por eso se le reconoce también como no institucional.

Este segmento se encuentra en plena expansión y resulta de las carencias de los dos anteriores, notablemente del sector formal y de la pobre capacidad de equidad del sistema de producción de viviendas⁴⁶.

Viviendas de autoproducción con servicios mínimos y muchas veces sin ellos integran el paisaje urbano de las colonias que circundan la periferia de la ciudad y que cubren más del 23% de la superficie urbana con una producción que varía entre las 10 y 15 mil parcelas por año. En la actualidad poco más del 60% de las viviendas que se producen en la ciudad se hace a través de mecanismos informales que no cuentan con una inversión

pública especial. Ante la inexistencia de políticas eficaces que atiendan este tercer gran segmento del mercado de la vivienda la forma de urbanización sigue una estrategia de consolidación post-ocupación.

Programas públicos de vivienda

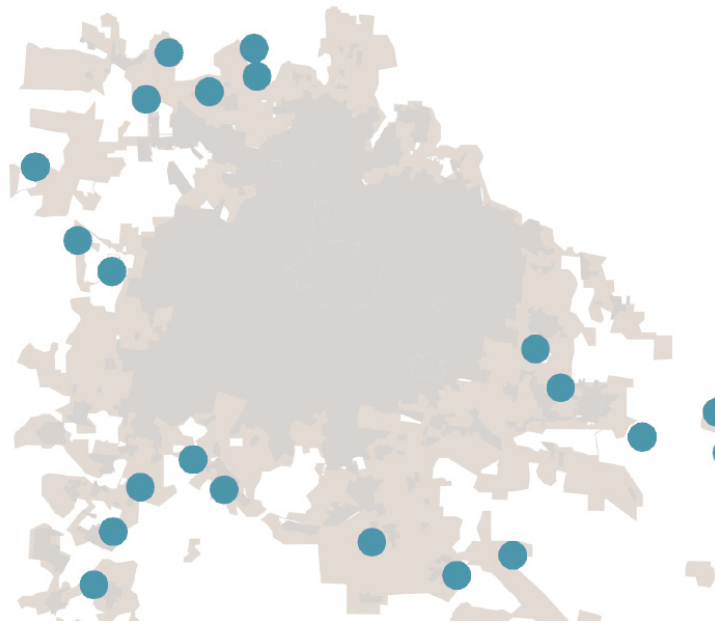
En México, la intervención del Estado para la producción y distribución de vivienda se lleva a cabo solo en los dos primeros segmentos que integran el mercado de vivienda.

El sector privado oficial formal compuesto por el sistema bancario movilizó entre el 16 y el 19% de la "inversión pública" para una población que representaba más del 11% del total de las personas ocupadas de la ciudad. El segundo, que representa el sector gubernamental subsidiado se conforma por dos grandes sistemas de financiamiento de vivienda, cada uno con objetivos, estrategias y planes de desarrollo diferentes: uno es el sistema de colecta de cotizaciones salariales⁴⁷ y otro es el Sistema de fondos gubernamentales.

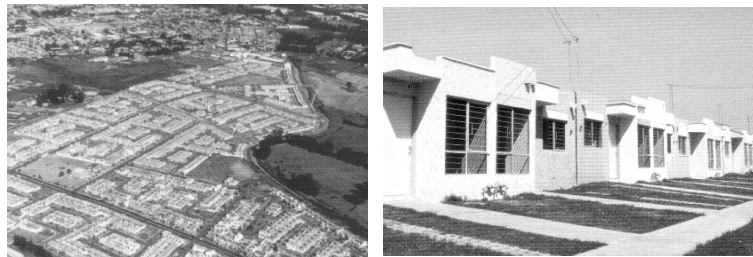
Los clientes del primer sistema, INFONAVIT, son un universo cerrado y solo representan un 9% de la población total con posibilidades de aumentar al doble pero nunca alcanzando su objetivo del 30% que el organismo pregona como su capacidad promedio de cobertura.

En el nivel nacional existen varias instituciones encargadas de financiar vivienda para los sectores más desprotegidos del espectro (personas cuyos ingresos fluctúan entre 1.5-2.5 salarios mínimos). Estas instituciones cuentan con muy bajos recursos en relación a la gran masa de habitantes que en principio deben atender. En 1990 FONHAPO⁴⁸ recibió un presupuesto equivalente al 0.64% de las inversiones en el área metropolitana de Guadalajara y el 1.58 del estado de Jalisco. Estos escasos recursos son los asignados para intentar atender a

Nuevos conjuntos de vivienda mínima producidos por empresas privadas a partir de los años 90



3,64 Ubicación de conjuntos de vivienda mínima



3,65 Fraccionamiento en baja altura en el municipio de Tlajomulco

casi la mitad de la población que vive en Guadalajara.

La población que gana menos de 1.5 salarios mínimos queda automáticamente fuera del mercado. De esta manera la acción pública y la privada mercantil excluyen a un poco más de la mitad de los habitantes de la entidad. El mercado de la vivienda funciona en base a este desequilibrio: mientras la demanda aumenta, la oferta en vez de incrementarse en proporciones similares tiende a polarizarse en varios submercados. Esto se explica por la gran cantidad de solicitantes sin suficientes recursos que habitan la ciudad⁴⁹.

Las políticas habitacionales no atienden a las familias de menores ingresos sean o no asalariados. Desde 1987 a 1995 tanto el FONHAPO como los organismos locales no han realizado ninguna acción de vivienda popular en la Zona Metropolitana de Guadalajara o en el estado de Jalisco. Con esto se entiende que el gobierno decide abandonar la población mayoritaria al sector informal y centra sus recursos en el sector privado oficial formal y en los fondos solidarios del sector gubernamental. Esta estrategia sigue las grandes orientaciones de la política económica nacional.

Las transformaciones de la política habitacional

El gobierno interviene poco o casi nada en el sector informal de la producción de la vivienda, justo donde más se requiere. Y por otro lado, todos los programas, instrumentos operativos, estrategias, medios de acción, instituciones especiales, todo lo que constituye la política habitacional, se centra principalmente en el sector privado oficial formal y el sector de financiamiento gubernamental.

La estrategia global de las transformaciones de la política habitacional se polariza en la búsqueda de dos objetivos: económicos y sociales. Los objetivos económicos

se orientan en impulsar la industria de la construcción, generar efectos colaterales en la economía de este mismo sector, mejorar las condiciones de empleo. Mientras que los objetivos sociales pretenden la redistribución de la riqueza y la vivienda representa un satisfactor de necesidades sociales.

En las políticas de vivienda no ha sido posible conciliar estos dos objetivos y más que nunca se presentan como totalmente contradictorios. Los objetivos económicos procuran la recuperación de los costos o créditos a través de la eliminación gradual de subsidios y los objetivos sociales pretenden asegurar la accesibilidad a los créditos a través de los subsidios, necesarios para la capacidad de compra.

Para los objetivos económicos la recuperación del capital prima sobre la accesibilidad. La acción del Estado se limita a crear las políticas y los mecanismos legales, financieros y administrativos que permitan que los ciudadanos enfrenten individualmente su problema de vivienda a través del mismo mercado. En cuanto a los objetivos sociales, la accesibilidad es la que resulta privilegiada. En Guadalajara, el Plan Nacional de Vivienda, que canaliza la inversión pública, destina 99.65 pesos de cada cien a los programas y las instituciones que se satisfacen los objetivos económicos y no los sociales.

Un principio básico del financiamiento de la vivienda para grupos de bajos recursos es la necesidad de un subsidio. Para el sector mayoritario de la población de bajos recursos es imposible pagar el costo normal de una vivienda de "interés social". La diferencia entre el costo y lo que las familias pueden pagar es inalcanzable⁵⁰. El equilibrio solo puede darse a través de subsidios directos o indirectos y para este sistema solo se destinan 0.35 centavos de 100 pesos que se invierten. Esto demuestra un desequilibrio estructural que tiende a exacerbarse por el incremento de los costos de vivienda y la pérdida del poder

adquisitivo en la mayoría de la población.

La política económica nacional, sus grandes orientaciones y prioridades, así como la de los organismos internacionales han influido en la polarización de la política habitacional. La ciudad se fragmenta, cada vez más, entre privilegiados y desprotegidos y las políticas de vivienda social en buena medida contribuyen con esta dinámica, institucionalizando las diferencias.

Los objetivos de la política actual de vivienda son generar vivienda de interés social y vivienda popular:

Vivienda de interés social

Son unidades nuevas y terminadas que se entregan dentro de una política general de acceso a la propiedad privada. Este producto no va dirigido a los grupos más desfavorecidos de la sociedad sino al sector medio. El objetivo es que este tipo de vivienda contribuya a la reactivación económica y al empleo y solo pretende aumentar el inventario de casas o departamentos. Quienes pueden ser sujetos de crédito para un préstamo bancario y acceder a la vivienda de interés social son solo los que puedan recibir ingresos de cinco veces el salario mínimo, y que solo representan a un número muy reducido de habitantes.

Vivienda popular

Son unidades no terminadas que se entregan como "pies de casa" y "lotes con servicios", no se trata de un producto terminado sino de un proceso. Con este tipo de vivienda el Estado procura destinar una parte de la inversión pública a las familias de ingresos bajos para garantizar su acceso a la vivienda e impulsar el acceso a la propiedad privada por medio de créditos provenientes de fondos públicos y recursos internacionales. Pero en la práctica se entregan solo a constructoras privadas y no a individuos u organizaciones populares.

La vivienda popular es financiada por capital público y se utiliza para apoyar la débil capacidad de compra de los

Evolución del transporte público en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX



3,66 3,67
"mulitas" siglo XIX

Tranvía de



3,68 3,69 El tranvía en su llegada
a Guadalajara

sectores de recursos bajos, sería la opción oficial para sustituir la vivienda marginal. Los medios financieros utilizados son el subsidio que el Estado absorbe un porcentaje de las tasas de intereses de los créditos que otorga. Con este mecanismo la vivienda progresiva o pie de casa, pasa de 45mts cuadrados en 1984 a 35mts cuadrados en 1987.

Otra estrategia es en la que se producen unidades básicas económicamente accesibles a los grupos más desprotegidos. Esto se logra reduciendo los costos de producción al reducir las normas técnicas de la vivienda, las dimensiones también se reducen a 25mts cuadrados. Con estas restricciones se busca introducir diferentes niveles de accesibilidad con el objeto de generalizar o masificar los proyectos de vivienda popular.

En Jalisco de 1983-1990 el 71.10% de las acciones concluidas y el 86.04% de la inversión se destinó a la edificación de vivienda terminada. Solamente el 6.24% de las unidades correspondió a vivienda progresiva con el uso de 1.98% de los recursos totales. La unidad de vivienda más elemental y barata que son los lotes con servicios recibió solo el 0.70% de la inversión produciendo el 2.33% de las acciones. Estas cifras demuestran que los lotes con servicios no han representado la opción que el Programa Nacional de Vivienda ha intentado atribuirle como la principal alternativa para los pobres de la ciudad que representan más del 50% de los habitantes. Quienes pueden ser sujetos de crédito para un préstamo bancario y acceder a la vivienda de interés social son solo los que puedan recibir ingresos de 5 veces el salario mínimo, y que solo representan a un número muy reducido de los habitantes de la ciudad.

Al no poder atender adecuadamente el tema de los asentamientos irregulares las únicas medidas tomadas han sido la regulación de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales. Estas medidas resultan bastante insuficientes para

resolver el problema adecuadamente. Únicamente se limitan a dar certidumbre legal en el uso del suelo e intentar evitar la conformación de nuevos asentamientos irregulares en cuanto a la tenencia jurídica de la propiedad del suelo pero no en cuanto a la provisión de infraestructura urbana básica y la adhesión a los códigos y normas urbanas⁵¹.

3.2.3 Políticas de movilidad y transporte

La dinámica de crecimiento acelerado en baja densidad genera la dependencia absoluta en modos mecánicos para la movilidad cotidiana. Además del impacto ambiental que esto supone y la disfuncionalidad como sistema urbano, gran parte del área urbana destina cada vez más espacios a la circulación y estacionamiento de automóviles. Esto representa que, más de la tercera parte del total del área urbana se destine a espacio viario. En el año 2004 circularon casi 1'500,000 unidades en tan solo un 30% del área urbana de la ZMG destinada a la vialidad.

Desde hace más de una década no se ha realizado ningún proyecto de transporte colectivo, por el contrario, los recursos se han destinado a obras viales de alto costo y poco beneficio para la mayor parte de la población. Sin embargo el 70% de los viajes por persona por día (v/p/d) de la ZMG se hacen en transporte público, las rutas prestan el servicio en un área geográfica delimitada, propiciando congestión en algunas zonas y deficiencia de cobertura en otras. Los principales problemas que presenta el transporte público en Guadalajara son: el crecimiento desordenado del sistema, un excesivo número de paradas que interfieren con el tráfico, una mala administración del servicio, la ausencia de la integración entre los distintos sistemas de transporte, un marco institucional débil y nula información al usuario. Debido a la disfuncionalidad del transporte público la movilidad preferente serán los modos privados, sin embargo solo menos de la mitad de la población

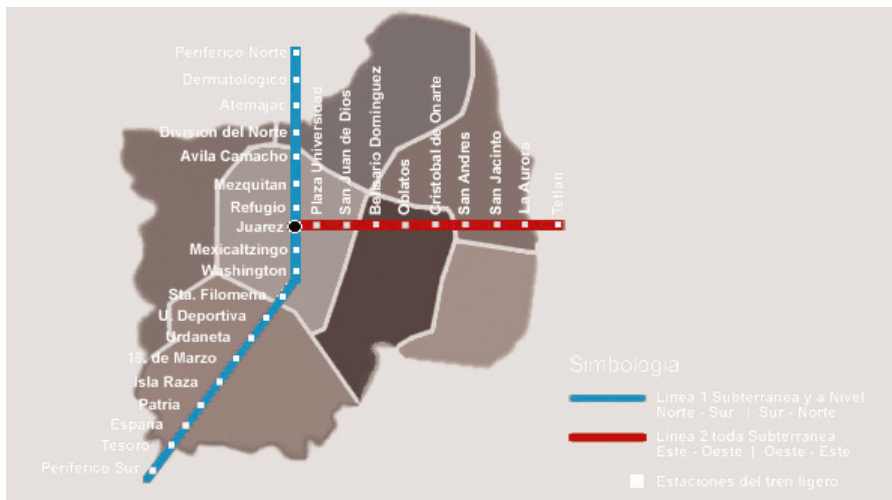
tendrá acceso a este medio. Esto significa que la movilidad pública no es una opción preferencial sino la única alternativa para muchos y, en la medida de sus posibilidades, se intentará adquirir un vehículo particular.

El actual sistema de transporte urbano de la ZMG está conformado por modos rígidos y semi-rígidos. El primer tipo tiene que ver con el sistema de transporte público eléctrico; incluye el tren ligero como la columna vertebral del sistema y los trolebuses. El segundo tipo está conformado por autobuses y taxis. El servicio es gestionado por 5 grandes empresas paraestatales y del sector privado que operan 195 rutas con 7,071 kilómetros concesionados, 4,713 autobuses y cerca de 15,000 taxis, generando siete millones de viajes por persona al día y ofrecen un servicio aparentemente suficiente pero en la práctica bastante ineficiente. Muchas de las rutas funcionan de acuerdo a criterios individuales debido a la privatización de muchas de ellas y, esto impide que el transporte público funcione como un sistema integrado de forma eficaz y equitativa.

El diseño de las rutas del transporte no obedece a estudios de áreas generadoras y atractoras de viajes, sino a la competencia excesiva por cubrir las áreas de mayor centralidad. Existe una alta concentración de rutas en un área geográfica limitada, lo que corresponde a la ciudad central, en contraste con la fuerte deficiencia de cobertura en las zonas periféricas. Cerca de un 90% de las rutas de autobuses convergen en el centro de la ciudad y un 40% de ellas transitan por dos de sus vialidades principales. Esta situación produce un territorio con grandes contrastes entre las zonas de mayor accesibilidad conectadas por el transporte público y las zonas que no son parte de la red de transporte.

La saturación del transporte público en algunas vías de la ciudad, sumado a la falta de un espacio exclusivo en

El transporte público actual



3,70 Rutas del tren ligero



3,71 Estación Parque Revolución, en el cruce de las dos líneas



3,72 El tren ligero en superficie



3,73 Autobuses y microbuses representan el principal modo de transporte público para un 63% de la población, la ciudad cuenta con 195 rutas con un total de 4,713 autobuses. Este sistema produce una fuerte saturación de los trayectos en las áreas centrales y gran deficiencia de cobertura en las zonas periféricas.

la vía para este modo de movilidad, provoca altos índices de congestión y accidentes viales. El sistema de autobuses representa uno de los principales agentes de contaminación atmosférica en la ciudad⁵² y sus recorridos se caracterizan por ser demasiado largos y en algunos casos en condiciones riesgosas e incómodas.

La baja calidad del transporte público genera que se opte por la movilidad privada como modo preferencial. En los últimos 5 años ha incrementado la facilidad para adquirir un automóvil⁵³, de acuerdo a la Secretaría de Vialidad y Transporte en el año 2005 circularon en la Zona Metropolitana de Guadalajara casi 1'500,000 de automóviles particulares. Entre el año 2000 y el 2005 la tasa de crecimiento de automóviles particulares es cercana al 7% anual, creando demandas de espacio e inversión pública muy por encima de la capacidad de los gobiernos de la ciudad. Si esta tendencia continua en la misma proporción, se calcula que para el año 2010 la cifra sería de casi dos millones de unidades.

Obviamente el ritmo de crecimiento de la infraestructura vial no puede llegar a ser proporcional al incremento del parque vehicular y los atascos se han convertido en la norma cotidiana, así como el incremento en los accidentes viales. Como sucediera en las ciudades industrializadas en la década de los 60, Guadalajara sigue ignorando que más autopistas generan más coches en circulación y por ende más congestiones. La opción pública se sigue rigiendo por los métodos de la demanda y, antes que desarrollar un sistema de movilidad integral y eficientar el transporte público, se sigue destinando gran parte del presupuesto municipal a la adecuación de las vías existentes para transformarlas en ejes rápidos. Se implementan soluciones como pasos a desnivel en la mayoría de los cruces conflictivos, ya sea en cota inferior o paso elevado. La experiencia local repite los errores que se intentan superar en otras ciudades hasta que la

saturación de las nuevas vías rápidas deje demuestro de nuevo que esta solución solo servirá para incrementar los problemas de forma interminable.

El marco legal que regula el transporte en el Estado de Jalisco implica la aplicación de leyes y reglamentos obsoletos que deben ser revisados por completo y adecuarlos a las circunstancias actuales, ya que no tienen nada que ver con lo que sería un plan de movilidad integral de acuerdo a las necesidades actuales. El débil marco institucional tampoco ha favorecido que las políticas de transporte adopten o por lo menos busquen un nuevo rumbo.

Según las tendencias de crecimiento de población de CONAPO, dentro de 30 años la ZMG tendría alrededor de los 5'000,000 de habitantes, por lo que es de estratégico tener una visión que adopte criterios de planeación urbana que permitan disminuir el uso del automóvil particular, e incentivar el uso del transporte público.

Algunos proyectos de transporte y movilidad alternativa

Entre los proyectos existentes podemos citar actualmente en operación pero que aún no ha tenido evaluación, el desarrollado por el CEIT en 1997 que es un programa de paradas escalonadas en las principales vialidades de la ciudad, que permitiría no sólo ahorrar un 30% del tiempo de recorrido sino también eficientar el consumo de combustible y reducir las emisiones contaminantes. El Corredor Diagonal, propuesto por el CEIT, es un proyecto que pretende interconectar los cuatro municipios principales de la Zona Conurbada (Zapopan, Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá). Esta propuesta es desarrollada por el Ayuntamiento de Zapopan, el que tiene la mayor capacidad de gestión de la ZMG⁵⁴.

Con este proyecto se pretende resolver el 50% de la movilidad que une el poblado de Tesistán (ubicado en la

Proyectos municipales de transporte y movilidad alternativa



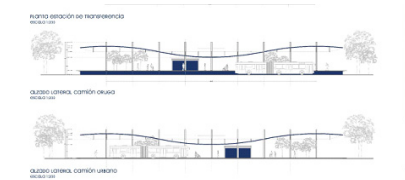
3,74 Rutas de la vía recreativa



3,75 3,76 Ciclistas en vía recreativa



3,77 Propuesta de corredor Diagonal



3,78 3,79 Proyecto de estación de transferencia en la glorieta de la Normal

periferia norponiente) con el municipio de Guadalajara y está programado para entrar en operación para el segundo semestre del año 2006. Este proyecto permite resolver la movilidad entre los dos puntos señalados y además se articula con el sistema de tren ligero, con esto se consolida la primera etapa de un proyecto estatal e intermunicipal que permite la cobertura de una gran extensión urbana.

El proyecto consiste en la ampliación y adaptación de un eje existente del municipio de Zapopan (en la parte norponiente) como ruta troncal a lo largo de 17 kms por las avenidas: Juan Gil Preciado, Laureles y Ávila Camacho. En el eje de la vía se ubican unas estaciones de abordaje y se destina un carril exclusivo para el autobús en ambos sentidos. El sistema es una interpretación del modelo "TransMilenio" de la ciudad de Bogotá.

Otro proyecto implementado por el Ayuntamiento de Guadalajara ha sido el programa denominado Vía Recreativa⁵⁵, esta iniciativa busca reconocer que el espacio de la vía también puede ser compartido para los peatones. La actuación consiste en peatonalizar una vez por semana unos ejes de la ciudad central, cada domingo durante seis horas se prohíbe el acceso vehicular en los ejes asignados. El programa ha tenido un éxito rotundo y una gran cantidad de población sale a pasear por estas vías a pie o en bicicleta, una experiencia de disfrute urbano que había sido completamente negada por la predominancia viaria. Esta iniciativa tiene un objetivo pedagógico que es reconocer la vía como un espacio urbano y que la ciudad se puede experimentar desde otra velocidad y en distintos modos de transporte. Aunque parezca paradójico, las distancias parecen mas cortas de lo que uno puede experimentar en el coche y la gente va creando un sentido de la distancia y el espacio urbano que no había podido desarrollar desde el coche.

3.3 DIFERENTES MODELOS DE INTERPRETACIÓN.

3.3.1 Adaptación del "modelo ecológico de la forma urbana"

La clasificación de los distintos sectores urbanos y los diferentes procesos de expansión y diferenciación del territorio han sido sintetizados por diferentes teóricos partiendo de las aportaciones de Burgess y Park de la escuela de *Human Ecology* de Chicago de los años veinte. Para describir el proceso de crecimiento de la ciudad industrial norteamericana realizan una analogía con otros procesos naturales; la *competencia* por los usos del suelo produce la invasión de las áreas de mayor valor de la ciudad y eventualmente la *sucesión* de los usos existentes por una actividad *predominante*, como podrían ser la expansión de los distritos de negocios hacia las zonas contiguas de *transición*. Bajo las condiciones del libre mercado, algunas partes de la ciudad serían ocupadas por la función que pueda maximizar el uso del sitio y en consecuencia algunas áreas surgirán de *forma natural* distinguidas por su homogeneidad social o étnica (como serían los guettos o arrabales).

Bajo esta tendencia del proceso ecológico para agrupar a usuarios similares, Burgess desarrolla el modelo de círculos concéntricos para la diferenciación residencial⁵⁶. El esquema concéntrico utiliza como concepto el proceso de sucesión estudiado en la ecología de las plantas, y con él explica el factor principal de la expansión como la tendencia "natural" de cada zona central de extender su área invadiendo la siguiente zona exterior.

Este modelo fue muy pronto superado y criticado. Después de casi un siglo de su aparición el entendimiento de la evolución de las ciudades presenta parámetros mucho más complejos y este modelo ha quedado como anecdótico.

Uno de los principales críticos fue Homer Hoyt que en 1939 realiza un análisis de la estructura residencial de 142 ciudades americanas. Con la mapificación de las diferentes

rentas residenciales de cada ciudad llega a la conclusión de que la ordenación espacial general se caracteriza por sectores y no por zonas concéntricas. El modelo resultante de usos de suelo es un centro urbano alrededor del cuál se localizan zonas de usos mixtos, en la medida que la ciudad se expande cada zona se desarrollará en algún sector. De esta manera los barrios de rentas elevadas seguirán un trayecto definitivo a lo largo de los ejes de infraestructuras hacia las zonas rurales suburbanas. Recíprocamente, los grupos de ingresos bajos con una opción habitacional reducida utilizarán las viviendas obsoletas que dejan atrás las clases altas, o sino, ocuparán zonas menos atractivas. Para Hoyt el modelo de expansión está marcado por la aparición de nuevas viviendas para las clases altas en la periferia y la consecuente "filtración" de otras clases sociales en los sectores que han dejado vacantes, siendo este el catalizador del cambio socio espacial. La debilidad de esta teoría es que pasa por alto otros usos de suelo aparte del residencial que también son influyentes en la estructura espacial.

La crítica a este modelo se desarrolló posteriormente por Harris y Ullman (1945) quienes observaron que muchas de las ciudades no crecen alrededor de un centro único sino que están formadas por la integración progresiva de diversos núcleos. La localización y el crecimiento de estos núcleos múltiples está determinada por distintos factores como: la localización industrial o los distritos de negocios.

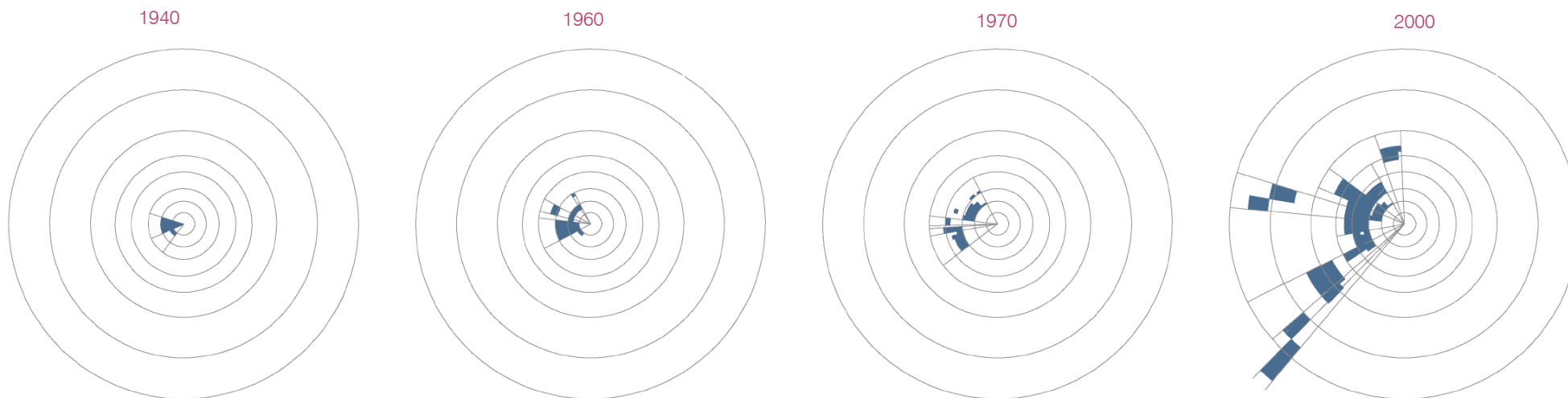
En 1980 Griffin y Ford elaboran un modelo interpretativo para la ciudad latinoamericana. Según estos autores, la característica predominante de la ciudad latinoamericana es un prominente eje comercial que se extiende hacia fuera del centro urbano y que acoge los servicios más importantes así como una proporción considerable de vivienda para las clases de ingresos altos con la mejor infraestructura. El sector para la elite es como

una cuña en el diagrama concéntrico que combina servicios al estilo occidental. Progresivamente las elites comienzan a descentralizarse hacia la periferia en suburbios estilo americano. Alejándose de este eje existen una serie de zonas concéntricas con características socioeconómicas que son casi opuestas a las ciudades industrializadas. Los niveles socioeconómicos y la calidad de la vivienda disminuye a medida que se alejan del centro. Se identifican tres zonas diferenciales: una zona de *madurez*, una zona de crecimiento *in-situ*, y una zona periférica de asentamientos irregulares.

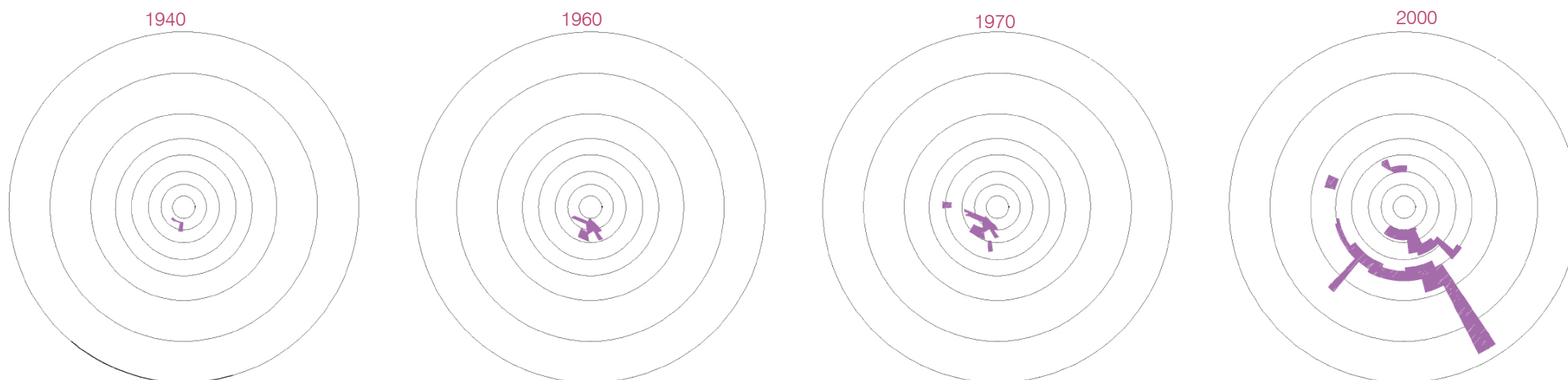
Si bien los distintos modelos teóricos, no son aplicables directamente al caso concreto de Guadalajara, si nos permiten elaborar una interpretación propia sobre los distintos sectores que la conforman y los procesos que experimenta de expansión, *sucesión* o *filtración*. Así como ciertos usos predominantes que marcan la dirección y el ritmo de la expansión. Por un lado el destino del uso del suelo quedó establecido con la aparición de las zonas residenciales para los sectores de rentas altas hacia el poniente y la localización industrial al sur, mientras que a la población de bajos ingresos se le destinó el oriente principalmente y progresivamente ha ido ocupando prácticamente todo el perímetro exterior de la ciudad. Los sectores de rentas altas en distintos periodos han ocupado las áreas mas alejadas principalmente hacia el poniente y sur poniente a lo largo de dos de las principales arterias nacionales. Observamos que la dirección de la expansión ha estado condicionada por ciertos ejes de infraestructura como el anillo perimetral y las autopistas urbanas de gran capacidad.

El esquema de sectores urbanos para Guadalajara se representa a partir de un núcleo central que se define como zona comercial y de hábitat popular, ya que a partir de los años cincuenta se llevó a cabo el éxodo definitivo de las

Sectores que presentan una mayor concentración de infraestructura, equipamiento y servicios y con un fuerte impacto en la evolución urbana



3.84 Sectores residenciales para clase alta en los cuatro periodos de expansión



3.85 Sectores industriales en los cuatro periodos de expansión

familias de recursos elevados a la periferia oeste y noroeste. La suburbanización selectiva no ha llevado a la desaparición de las actividades centrales, aunque estas zonas presenten un deterioro progresivo, siguen llenas de vitalidad e importancia. En Guadalajara no necesariamente sucede lo que afirma Peter Ward⁵⁷ que el crecimiento del sector urbano informal es el responsable de mantener la vitalidad del centro de la ciudad ya que aquí se ubican las instituciones políticas y culturales importantes para toda la ciudad.

Los desplazamientos cambian la estructura de antiguas zonas habitacionales de lujo que se transforman en sectores para la clase media con una diversificación de usos. El sector residencial para la clase media se ubica alrededor del núcleo, en la parte poniente corresponde a lo que Griffin y Ford llaman la zona de madurez por ser el espacio que dejaron libre las elites cuando se mudaron a la periferia.

Contigua a esta zona existe un área de transición que ha estado invadida por negocios y manufactura ligera. El siguiente sector es un área en forma de "media luna" donde se ubican los sectores residenciales para la clase baja. Este sector correspondería a la zona de crecimiento in-situ o zonas de mejoramiento gradual donde la vivienda autoconstruida ha sido progresivamente mejorada a lo largo del tiempo. En estos sectores se ubican los pobres mezclando vivienda con pequeños talleres manufactureros y artesanales, micro industrias y fábricas. En los sectores para la clase media y baja se tiende a una intensificación de usos y de población.

Siguiendo el esquema de Griffin, en la periferia de Guadalajara proliferan, en diferentes puntos disgregados, los asentamientos irregulares para las clases marginales⁵⁸. Estos sectores marginales coinciden con las zonas de propiedad ejidal destinadas a reserva agrícola y que de forma ilegal se han transformado en suelo urbano. El sector industrial ha tenido varias

ubicaciones, siempre en relación con el medio de transporte predominante del momento en que fue edificada. El primer sector industrial coincidía con las vías y estación de ferrocarriles por ser el principal medio de transporte para fines industriales. Conforme han ido cambiando los modos de producción se la ha otorgado una predominancia a la red de autopistas nacionales como principal sistema de comunicación, la nueva industria deberá localizarse en la proximidad a estas redes nacionales. Por último, el sector para la clase alta, conserva su ubicación en la parte poniente. Haciendo alusión a la teoría sectorial de Hoyt, en Guadalajara las residencias para la clase alta han quedado comprendidas entre zonas pertenecientes a otros estratos y su única opción de expansión ha sido la periferia suburbana.

"Para la zona residencial de clase alta deben casi imperativamente desplazarse hacia la periferia. Los ricos no miran hacia atrás por lo que raramente volverán en busca de las casas deterioradas que antes dejaron"⁵⁹.

Mientras la mayor parte de los recursos tanto públicos como privados se destinan para el sector más desarrollado de la ciudad, en el sector oriente la inversión es insuficiente y este sector de la ciudad presenta grandes carencias por lo que se genera un desequilibrio en el total del área metropolitana. El lado poniente cuenta con infraestructura nueva y buena dotación de servicios y equipamiento mientras que el lado oriente presenta un fuerte déficit de urbanización.

"En la ciudad del tercer mundo existen dos ciudades: una planeada con infraestructura y otra que se desarrolla en el marco de la ilegalidad, con equipamiento urbano y servicios precarios. La ciudad del tercer mundo es una ciudad fragmentada, en sectores diferentes físicamente yuxtapuestos, y socialmente segregados. En esta ciudad construida por fragmentos el urbanismo aparece de forma intermitente, creando un patrón discontinuo. La ciudad post colonial no se dirige hacia una mayor homogeneidad, al contrario, pareciera estar aceptando e incrementando su fragmentación espacial"⁶⁰.